

*Срђан Кораћ\**

## НАДНАЦИОНАЛНА ОБАВЕШТАЈНА СЛУЖБА НА ПОМОЛУ?\*

### Сажетак

*Рад анализира еволуцију и деловање посебних наднационалних тела и организационих јединица при постојећим институцијама Европске уније којима је поверено обављање класичне обавештајне и криминалистичко-обавештајне функције. Аутор анализу ставља у теоријски оквир омеђен концептима секуритизације јавних политика, демократске контроле обавештајне функције и демократског легитимитета, будући да је преношење методологије обавештајног рада из области националне безбедности у рад полиције, царине, пореских органа итд. отворило нови простор у којем може да дође до нарушавања комунитарних јавних интереса и угрожавања људских и грађанских права деловањем наднационалних институција. Аутор указује на озбиљну претњу коју појачана и неселективна секуритизација комунитарних политика има по крхку равнотежу између доследног поштовања људских права и безбедносних обзира, о чему сведоче и бројне контроверзе које су се недавно појавиле око*

\* Научни сарадник у Институту за међународну политику и привреду, Београд.

\*\* Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2014.

демократске легитимности масовне примене обавештајних метода и техника спрам потенцијалног угрожавања права на приватност и других људских и грађанских права. Аутор закључује да само транспарентна наднационална обавештајна служба смештена у нормативни и институционални оквир ЕУ може да допринесе делотворнијој заштити виталних безбедносних интереса, а без подривања заштите људских права као једне од темељних вредности европске интеграције.

*Кључне речи: обавештајна служба, демократска контрола, функционална интеграција, Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ, институције ЕУ, наднационалност.*

*„Преусмеравање” обавештајног рада у контексту секуритизације јавних политика  
Европске уније*

Обавештајна делатност представља један од најстаријих и уједно најоспораванијих потпорних стубова државе са становишта општеприхваћених друштвених вредности. Колико год да задатак делотворне заштите националних интереса и безбедности грађана оправдава прагматски, вредносно „неутралан” приступ у примени обавештајног рада на потенцијалне спољне носиоце ризика и претњи, толико жеља носилаца највиших јавних положаја да знају шта о њима мисле најважнији домаћи друштвени актери доводи у питање моралну исправност обавештајног рада усмереног на сопствено становништво. Савремени тренд секуритизације јавних политика још више наглашава контроверзност примене обавештајног рада са становништва делотворне контроле извршне власти, демократских вредности и поштовања основних људских права. Овај тренд се односи на праксу дефинисања неког јавног проблема и осмишљавања ваљаног институционалног одговора тако што се првенствено сагледавају безбедносне импликације у контексту евентуалних штетних последица које тај проблем може да има по нормално функционисање државе и друштва.<sup>1</sup> Секуритизација је делом по-

1 Више о појму секуритизације видети у: Catherine Charrett, *A Critical*

везана са променом у схватању садржине вредносног елемента обухваћеног појмом безбедности до које је дошло од средине деведесетих година двадесетог века, када је почела да се обраћа већа пажња на тзв. људску безбедност.<sup>2</sup> За разлику од класичног концепта безбедности у чијем средишту се налази безбедност (националне) државе, нови концепт наглашава једнаку важност заштите људи, њихових заједница и животног окружења, па сходно томе безбедносне претње долазе и од разноврсних природних и друштвених процеса и појава које превазилазе националне границе.

Ширење садржине појма безбедности продубило је вечну дилему политичких одлучилаца и обавештајних руковођилаца о томе како непристрасно и објективно препознати које су безбедносне претње реалне и утврдити ваљане институционалне одговоре. Добро постављена анализа квалитета безбедносних претњи претпоставља разликовање између објективне и субјективне димензије безбедности, којим се наглашава неопходност опрезног приступа у процени да ли је нека претња стварна или су је политички одлучиоци преценили/потценили у зависности од контекста осмишљавања и спровођења јавне политике и прокламованих интереса и циљева.<sup>3</sup> Концепт безбедности у конкретном времену заправо никада не представља одговор на објективне друштвене околности, већ је производ политичких и сазнајних избора којима се одређује његова садржина.<sup>4</sup> Теоретичари нису сагласни у сагледавању квантитативног елемента појма безбедности односно могућности степеновања безбедности. Према да се чини да идеја безбедности сама по себи подразумева

---

*Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*, International Catalan Institute for Peace, Barcelona, 2009, pp. 13–14.

- 2 Концепт људске безбедности се први пут појављује у Извештају о људском развоју Програма Уједињених нација за развој (UNDP) објављеном 1994. године, где се као његова основна обележја наводе универзалност, међузависност саставних елемената, нагласак на политици превенције и антропоцентричност. Наведено према: “Human Development Report 1994”, UNDP, 1994, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en.pdf), 21/10/2007.
- 3 Arnold Wolfers, “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, Vol. 67, December 1952, p. 485.
- 4 Keith Krause and Michael C. Williams, “Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods”, *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, October 1996, p. 234.

да је нешто или безбедно или небезбедно, чињеница да је у пракси скоро немогуће постићи да нека вредност буде апсолутно безбедна од угрожавања ипак намеће потребу степеновања приликом процене потенцијалних претњи.<sup>5</sup>

Обавештајне и безбедносне службе играју значајну улогу у процесу секуритизације јавних питања, тако што израдом процена степена безбедносних претњи посредно утичу на то који смер деловања државних органа ће изабрати политички одлучиоци. Ауторитет и аргументација обавештајних служби се заснива на специфичним стручним знањима и наталоженом организационом искуству којима оне располажу у погледу утврђивања шта представља безбедносну претњу и које је мере потребно осмислити и предузети како би се та претња умањила или скроз уклонила.

Да ли ће противречности у сагледавању објективних и субјективних димензија неке безбедносне претње бити ваљано разрешене никако није питање које се тиче само политичких одлучилаца и уских кругова обавештајних и безбедносних служби. Реч је питању које може да у значајној мери погоди интересе грађана, о чему сведоче грешке и злоупотребе у обавештајном раду које су у протеклој декади начињене у погледу припрема за напад на Ирак и око терористичког напада на САД од 11. септембра 2001. године. Највиши јавни функционери САД и Велике Британије грубо су манипулисали обавештајним подацима и анализама о наводно великој претњи коју су власти у Багдаду због поседовања наоружања за масовно уништење представљале по њихове виталне интересе, како би се успешно придобила подршка јавности двеју земаља за војну интервенцију на територији Ирака.<sup>6</sup> Администрација Џорџа Буша млађег (George W. Bush) и влада Тонија Блера (Tony Blair) заговарале су доктрину превентивних напада ради благовременог заустављања – како се касније показало непостојећег – ирачког програма за развој и производњу наоружања за масовно уништење. Доктрину је ваљало

5 David A. Baldwin, "The concept of security", *Review of International Studies*, Vol. 23, 1997, pp. 5–14.

6 Опширније о томе у: Peter Gill, "The Politicization of Intelligence: Lessons from the Invasion of Iraq", in: Hans Born, Loch K. Johnson, and Ian Leigh, *Who's Watching the Spies?: Establishing Intelligence Service Accountability*, Potomac Books, Dulles, 2005, pp. 12–29.

подупрети обавештајним анализама са претераним, суштински нетачним проценама безбедносних ризика које би наводно донело одсуство ангажовања против власти у Багдаду. Реч је о уподобљавању закључака обавештајне анализе унапред одређеним политичким циљевима (у овом случају је то била промена власти у Ираку) посредством селективне употребе обавештајних података тако што се бирају појединачни подаци који потврђују жељени закључак, а игноришу они који му противрече.

Приоритет борбе против међународног тероризма, те криминалних активности попут прања новца и транснационалног организованог криминала, учинио је неопходним оснаживање примене обавештајног рада на сопствене грађане. Будући да су истраге показале да су починиоци терористичких напада имали држављанство развијених земаља у којима су напади извршени, круг особа потенцијално интересантних за обавештајне активности драматично је проширен и то на основу нетранспарентних критеријума. Логика обавештајног рада у функцији репресивне политике претпоставља тајни упад у приватност грађана који се опајају као потенцијална претња поретку, често само на нивоу сумње, без јасних доказа. Обавештајни рад одувек је био подложен било ненамерним грешкама било злоупотребама, са понекад тешким последицама по праћене грађане. Утолико се пре неуверљивим чини становиште заступљено у академским разматрањима, а са разлогом популарно у обавештајном еснафу, према којем обавештајни рад схваћен првенствено као сакупљање и обрада информација сâм по себи не чини ништа нажао људима – „нико тиме није повређен [прикупљањем информација, прим. аум], макар не непосредно”<sup>7</sup>. Другачије речено, овако дефинисан обавештајни рад не само да нема негативан морални предзнак, већ се измешта из поља етичког просуђивања. Ипак, обавештајни рад се никако не може свести само на сакупљање и обраду информација. Сакупљене информације служе за израду обавештајне анализе, на основу чијих се резултата одлучује о предузимању конкрет-

7 Michael Herman, "Ethics and Intelligence After September 2001", in: Len V. Scott and Peter D. Jackson (eds), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Routledge, London and New York, 2004, p. 180.

них радњи које могу посредно да нанесу штету праћеним особама.

Тајни надзор појединаца или група није новост у демократским порецима, нити је сâм по себи нелегитиман. Оно што озбиљно подрива демократски легитимитет примене обавештајног рада у очувању националне и јавне безбедности јесу несагласност сврхе и размере праћења грађана са јавним интересом заштите права на приватност. Проблеми настају увек када политички одлучиоци или обавештајни руководиоци дају претежност безбедносним обзирима над несметаном уживању људских и грађанских права, па се циљано праћење замењује масовним надзором.<sup>8</sup> Оправданост сумњи у велике размере програма праћења становништва, првенствено у САД и Великој Британији, недавно су потврдиле информације које су јавности процуреле након откривања скандала у британском Штабу за владине комуникације (*Government Communications Headquarters – GCHQ*), или су их доставили „инсајдери”, попут некадашњег службеника америчке Националне безбедносне агенције (*National Security Agency – NSA*) Едварда Сноудена (*Edward Snowden*).<sup>9</sup> Масовно праћење сопствених грађана тешко се може оправдати аргументом да је реч о стандардној процедури обавештајног рада усмереног на откривање и прикупљање доказа о криминалним активностима или припреми терористичких напада, те ни не чуди што америчка и британска влада нису до сада пружиле смислен одговор на откривене злоупотребе.<sup>10</sup>

Обелодањивање редовне праксе америчке Националне безбедносне агенције да масовно пресреће електронске комуникације и размењује податке са обавештајним службама земаља чланица Европске уније, показало је да се на мети

8 Опширније о овом проблему видети у студији: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.

9 Искрпна прича о Едварду Сноудену доступна је на: [www.theguardian.com/world/the-nsa-files](http://www.theguardian.com/world/the-nsa-files). Скандал о британском Штабу за владине комуникације видети у: “GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world’s communications”, *The Guardian*, online edition, 21 June 2013, [www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/gchq-cables-secret-world-communications-nsa](http://www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/gchq-cables-secret-world-communications-nsa), 15/06/2014.

10 О импликацијама које по несметано уживање људских права доноси некритички продор у приватност грађана више погледати у: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, *op. cit.*, стр. 213–252.

нашла и приватност грађана, компанија и званичника Уније и кредибилитет наднационалних институција у погледу способности да заштите право на приватност од продора више испреплетаних транснационалних обавештајних мрежа којима доминира администрација у Вашингтону.<sup>11</sup> Сноуденово сведочење открило је да су подаци о личности грађана Уније предмет прикупљања и обраде Националне безбедносне агенције САД, без судског налога, и то пресретањем интернет саобраћаја у реалном времену и непосредним приступом подацима похрањеним на серверима информатичких компанија са седиштем у САД – *Microsoft, Yahoo, Google, Apple, Facebook* и *Skype*. Поред тога, могуће су штетне последице по компаније са седиштем у Унији у виду отицања пословних тајни ка САД, које потом могу да злоупотребе америчке компаније зарад стицања предности на тржишту.<sup>12</sup>

Сноуден је обелоданио да је Национална безбедносна агенција прислушкивала просторије делегације Уније у САД и седиште у Бриселу, као и више лидера земаља чланица ЕУ, и то баш пред почетак преговора о споразуму о слободној трговини.<sup>13</sup> Посланичка група Зелених у Европском парламенту је јула 2013. године затражила да се до даљег откаже примена споразума које Унија има са САД о размени података о личности путника у авио саобраћају и о банковним трансферима, а да се „замрзне” почетак преговора о трговинском споразуму – док се овај случај не разјасни са администрацијом у Вашингтону. Потпредседница Европске комисије и комесарка за правду, основна права и грађанство Вивијан Рединг (*Viviane Reding*) нагласила је поводом овог открића да Европска унија мора да се позабави уређивањем тешње сарадње националних обавештајних служби земаља члани-

11 Didier Bigo et al., “Mass Surveillance of Personal Data by EU Member States and its Compatibility with EU Law”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 61, November 2013, Centre for European Policy Studies, [www.ceps.eu/system/files/No%2062%20Surveillance%20of%20Personal%20Data%20by%20EU%20MSs.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/No%2062%20Surveillance%20of%20Personal%20Data%20by%20EU%20MSs.pdf), pp. 19–28.

12 *Ibid.*, p. 2.

13 Christoph Hasselbach, “EU demands answers on surveillance claims”, *Deutsche Welle*, 2 July 2013, [www.dw.de/eu-demands-answers-on-surveillance-claims/a-16921058](http://www.dw.de/eu-demands-answers-on-surveillance-claims/a-16921058), 10/06/2014.

ца, док би на наднационалном нивоу ваљало до 2020. године установити заједничку обавештајну службу.<sup>14</sup>

Изјава потпредседнице Европске комисије о потреби оснивања наднационалне обавештајне службе наводи ширу јавност на погрешан закључак да још увек не постоје наднационални органи и тела који обављају обавештајне задатке. Циљ овог рада је да покаже да тврдња делимично није тачна, односно да докаже претпоставку да у одсуству јединствене обавештајне службе Уније као посебне институције већ годинама уназад постоји више тела или организационих јединица при постојећим наднационалним институцијама које обављају јавне послове из домена класичног обавештајног и криминалистичко-обавештајног рада. У раду ћемо настојати да укажемо и на озбиљну претњу коју појачана и неселективна секуритизација комунитарних политика има по танану равнотежу између доследног поштовања људских права и старања о безбедносним обзирима. Као и у случају деловања националних обавештајних служби, и на наднационалном нивоу власти појавила су се контроверзна питања око стварне сврхе употребе обавештајних метода и техника и њихове демократске легитимности спрам потенцијалног угрожавања права на приватност и других људских и грађанских права, до којег неизбежно долази услед продора масовног електронског праћења и надзора у свакодневни живот грађана Уније.

*„Тиха” историја наднационалних тела  
са обавештајном функцијом: развој  
неприметним корацима*

Мада је према тврдњама директора белгијске Службе за државну безбедност (VSSE) Алена Винана (Alain Winants) један од градова са највећим бројем обавештајаца, Брисел тешко да се може сматрати симболом европске интеграције у подручју обавештајног рада.<sup>15</sup> Вишедеценијско постепено

14 Ben Knight, “Does the EU need its own spies?”, *Deutsche Welle*, 6 November 2013, [www.dw.de/does-the-eu-need-its-own-spies/a-17207051](http://www.dw.de/does-the-eu-need-its-own-spies/a-17207051), 05/05/2014.

15 Wolf Richter, “The EU’s Out-Of-Control Intelligence Services (That Don’t Exist, Officially)”, *Zero Hedge*, webportal, 9 May 2013, [www.zerohedge.com/contributed/2013-05-09/eu%E2%80%99s-out-control-intelligence-services-don%E2%80%99t-exist-officially](http://www.zerohedge.com/contributed/2013-05-09/eu%E2%80%99s-out-control-intelligence-services-don%E2%80%99t-exist-officially).



преношење дела по дела надлежности са државног на државни ниво ради делотворног одлучивања о различитим подручјима јавне политике од заједничког интереса, заобило је љубоморно чувану обавештајну функцију будући да је она одувек сматрана језгром националног суверенитета. Иницијатива за стварање наднационалне обавештајне службе потекла је од влада Аустрије и Белгије након терористичког напада на путнички воз извршеног 2004. године у Мадриду, али су је хладно дочекале владе Велике Британије, Француске и Немачке уз образложење да би то било задирање у део надлежности које нису пренете на ниво Уније. Истоветна али грубља реакција владе у Лондону стигла је 2013. године када је Европски парламент отворио истрагу на основу Сноуденових навода о масовном електронском пресретању и надзирању комуникација дипломата, компанија и грађана Уније. Британска влада је одбила позив Европског парламента за сведочење упућен директору британског Штаба за владине комуникације Иејну Лобану (Sir Iain Lobban), челнику обавештајне службе за коју се основано сумња да је учествовала у америчком програму масовног надзора „Призма” (PRISM). Основни аргумент у прилог одбијању да високи обавештајни функционер сведочи је нађен у тврдњи да је национална безбедност у искључивој надлежности земаља чланица ЕУ, те да не спада у домен подељених или искључивих надлежности Уније.

Реч је о осетљивим информацијама које нико не жели да отворено и без одређене задршке дели са другим државама, зато што се тиме може нашкодити њиховој оперативној употребљивости уколико није осигуран висок степен поверљивости. Успостављање јединственог отежава чињеница да се стандарди унутрашње безбедности и обавештајног рада 28 чланица ЕУ налазе на различитим нивоима, што не ствара атмосферу узајамног поверења која је пресудна за успешну међудржавну сарадњу у овако осетљивој области.<sup>16</sup> Због тога се обавештајна сарадња унутар појединих међународних организација, попут НАТО-а, одвија искључиво на добровољној основи, од случаја до случаја и сходно томе је уоквирена лабавим правилима.

16 Ben Knight, “Does the EU need its own spies?”, *op. cit.*

Премда нема типичне атрибуте државности, може се рећи да Европска унија поседује основне елементе политичког система, те је сходно томе организација власти пратила ширење опсега комунитарних јавних политика. Европска унија нема сопствену обавештајну службу која би спроводила тајне операције на терену. Премда се ослања на обавештајни рад националних служби земаља чланица, у стварности ЕУ је током последње две декаде – без унапред усвојене стратегије и плана, односно према текућим потребама спровођења комунитарних политика – изградила мрежу од шест служби које обављају различите обавештајне функције са укупно око 1300 запослених.<sup>17</sup> Ове службе нису под надзором Европског парламента само због чињенице да у називу не носе предметак „обавештајна”. Оно што може да завара је да су службе грађене без унапред усвојене стратегије и плана, у *ad hoc* маниру према текућим потребама спровођења некадашње Заједничке спољне и безбедносне политике.

Први корак је било оснивање Европола Споразумом из Мастрихта (члан К3), једине институције Уније са обавештајном функцијом која задовољава мерило демократског легитимитета будући да је установљена основним уговорима. Европол представља зрео плод вишедеценијске сарадње полиција развијених европских земаља зачете седамдесетих година минулог века, када је ради успешног супротстављања прекограничним криминалним активностима установљена тзв. Група Треви сачињена од министара унутрашњих послова и правде чланица тадашње ЕЗ.<sup>18</sup> Мада је 1994. године скромно почео од малобројне Европске полицијске јединице за наркотике (*Europol Drugs Unit* – EDU), Европол је током протеклих петнаест година пуне оперативности израстао у агенцију ЕУ (од 2010), односно европски пандан америчком FBI, који као својеврсна кровна организација националних полиција своје деловање темељи превасходно на криминалистичко-обавештајној анализи и размени ове врсте података.

17 Wolf Richter, “The EU’s Out-Of-Control Intelligence Services (That Don’t Exist, Officially)”, *op. cit.*

18 О настанку и развоју Европола детаљније видети у: “Ten years of Europol: 1999–2009”, Europol, 2009, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary-publication.pdf>.

Међутим, током протекле декаде основане су два нова тела Уније и две организационе јединице у оквиру постојећих институција Уније којима су поверени обавештајни задаци: Сателитски центар (*Satellite Center – SATCEN*) и Европска агенција за руковођење оперативном сарадњом на спољним границама земаља чланица ЕУ (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex*); Центар за обавештајну анализу (*Intelligence Analysis Center – INTCEN*) и Обавештајни директорат (*Intelligence Directorate – INTDIR*) при Војном штабу Уније (*European Union Military Staff – EUMS*).

### SATCEN

SATCEN је основан 1991. године као организациона јединица некадашњег војног савеза Западноевропске уније (*Western European Union – WEU*), а преображен је у агенцију ЕУ 2002. са задатаком да пружа подршку одлучивању у области Заједничке спољне и безбедносне политике, посебно у делу тадашње Европске безбедносне и одбрамбене политике.<sup>19</sup> SATCEN пружа обавештајне аналитичке производе сачињене на основу сателитских снимака и пратећих података, попут нпр. снимака из ваздуха, првенствено за потребе Европске службе за спољно деловање, тачније њеног Директората за управљање кризама и планирање. SATCEN се налази на услузи и Европској комисији, земљама чланицама Уније, владама трећих земаља и међународним организацијама попут Уједињених нација, НАТО-а и ОЕБС-а. Сходно приоритетима дефинисаним Европском стратегијом за безбедност, тежиште SATCEN-овог деловања стављено је на праћење регионалних сукоба, криза изазваних урушавањем државних институција, организованог криминала, тероризма и ширења наоружања масовног уништења, као и на пружање помоћи у спровођењу теренских мисија Уније (нпр. ЕУ NAVFOR, операција „Аталанта“) – за пружање хуманитарне помоћи, очување мира и спасавање. Сателитски центар при-

19 О историјату SATCEN-а више у: “European Union Satellite Centre: Mission, Facts and Figures”, [www.satcen.europa.eu/images/stories/satcen%20leaflet\\_en.pdf](http://www.satcen.europa.eu/images/stories/satcen%20leaflet_en.pdf).

према и информације потребне за рано упозоравање, односно благовремено уочавање и спречавање оружаних сукоба и хуманитарних криза.

### *Frontex*

Оснивање Frontex-а 2004. године представљало је институционални одговор Уније на проблеме који прате либерализацију кретања људи у тзв. Шенгенској зони, јер је укидање контроле унутрашњих граница уједно олакшало прекограничну сарадњу криминалних група из различитих земаља чланица и премештање терориста.<sup>20</sup> Због тога је Frontex-ово деловање усмерено на унапређење, координисање и развијање управљања спољним границама ЕУ у складу са концептом обједињеног управљања границом (*Integrated Border Management*) и уз поштовање основних људских права.<sup>21</sup> Поверене надлежности Frontex остварује кроз планирање и координисање здружених акција усмерених на контролу спољних граница Уније на копну, мору и у ваздуху у којима на терену учествују одговарајуће националне јавне службе земаља чланица са својим људским и материјалним ресурсима. Оно што Frontex сврстава у ред наднационалних тела са обавештајном функцијом јесу процене безбедносних ризика које ова агенција израђује на основу обавештајних података које прикупља са граничних прелаза и из отворених извора, док део оперативних података или обавештајних производа добија од земаља чланица. Током последњих година расте обим активности Frontexа у подручју развоја обједињених информационих база и система размене информација у реалном времену о појави и природи евентуалних безбедносних ризика по ефикасно управљање спољним границама.<sup>22</sup> Реч је недавно успостављеном Европском систему надзора границе

20 О настанку Frontexа погледати на: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin>, 19/06/2014.

21 "Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", *Official Journal of the European Union*, L 349, 25 November 2004, [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_regulation\\_en.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf).

22 Видети више на: <http://frontex.europa.eu/intelligence/information-management>, 19/06/2014.

– EUROSUR (скраћено од енгл. *European Border Surveillance System*), који у виду информатичког портала садржи информације о догађајима, оперативне податке и анализе о стању на границама Уније и у суседним земљама.<sup>23</sup> Сврха EURO-SUR-а је да смањи број илегалних улазака у ЕУ, број смртних случајева на поморским границама Уније и да повећа унутрашњу безбедност Уније као целине спречавањем прекограничног криминала.

*Институционално језгро наднационалне  
обавештајне функције:  
INTCEN, INTDIR i SIAC*

Будући да су само Европол и Frontex подвргнути извесном степену парламентарне контроле, нашу анализу ћемо усмерити на тела из домена Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (INTDIR и INTCEN) придодата 2010. године Европској служби за спољно деловање (*European External Action Service* – EEAS), која судећи према повереним задацима представљају језгро наднационалне обавештајне функције. Обавештајни директорат при Војном штабу Уније (у даљем тексту: INTDIR) је као наднационални пандан националним војно-обавештајним службама успостављен да обезбеди обавештајне податке и производе неопходне за рано упозоравање, ваљану процену и планирање одговора у случају појаве кризних ситуација које представљају безбедносну претњу по Унију, а посебно за извођење операција и вежби на терену, те за квалитетно планирање у Војном штабу ЕУ.<sup>24</sup>

Центар за обавештајну анализу (у даљем тексту: INTCEN) је заправо делом наследник некадашњег Здруженог ситуационог центра (*Joint Situation Centre* – SITCEN), чији тачан датум оснивања као одељења у оквиру Војног штаба

23 “Regulation (EU) No. 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosir)”, *Official Journal of the European Union*, L 295, 6 November 2013, [http://frontex.europa.eu/assets/Legal\\_basis/Eurosir\\_Regulation\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/Eurosir_Regulation_2013.pdf).

24 “European Union Military Staff: An integral element of the EU comprehensive approach”, European External Action Service, 2014, [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new\\_spring\\_summer\\_eums\\_brochure\\_march\\_2014.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new_spring_summer_eums_brochure_march_2014.pdf).

некадашње Западноевропске уније није познат. SITCEN је 2002. године преображен у директорат Генералног секретаријата Савета ЕУ, када је Западноевропска унија од самосталне међународне организације уграђена у институционални оквир Уније у виду Европске безбедносне и одбрамбене политике. Премештање је учињено без правног утемељења у одговарајућој одлуци Савета ЕУ, већ на личну иницијативу тадашњег генералног секретара Савета ЕУ и високог представника за спољну политику и безбедност Хавијера Солане (Javier Solana).<sup>25</sup> SITCEN је првобитно имао задатак да буде центар ЕУ за реаговање на кризне ситуације и личио је на „мирну собу са телевизијским мониторима који емитују програм CNN-а и рачунарима повезаним са највећим новинским агенцијама”.<sup>26</sup> SITCEN је прво прикупљао информације само из тзв. отворених обавештајних извора и тежиште рада је било на стратешком, дугорочном предвиђању спољних безбедносних претњи.<sup>27</sup> Убрзо је методологија рада обухватила и размену обавештајних података између уског круга земаља чланица – Велика Британија, Немачка, Француска, Холандија, Шведска, Италија и Шпанија – а на службу су делегирани обавештајци из националних служби наведених седам држава. Тиме је био увезан проток обавештајних података о унутрашњим и спољним безбедносним проблемима, што је омогућило SITCEN-у да се постави као тело чије деловање задире једнако у тзв. други и трећи стуб интеграције – у Заједничку спољну и безбедносну политику и подручје сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Управо ове „привилеговане” чланице су на тај начин добиле могућност

25 Björn Müller-Wille, “For your eyes only?: Shaping an intelligence community within the EU”, *Occasional Papers*, No. 50, January 2004, Institute for Strategic Studies, [www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf), p. 34. Велика Британија је успела да од осталих чланица ЕУ изнуди да њен кандидат (William Sharcott) буде именован за директора SITCEN-а, чиме је посредно САД остварила уплитање и утицај на евентуално стварање наднационалне обавештајне службе (Наведено према: Jelle van Buuren, “Secret Truth: The EU Joint Situation Centre”, *Eurowatch*, 2009, [www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf](http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf), p. 10).

26 Florian Güssgen, “Of Swiss Army Knives and Diplomacy: A Review of the Union’s Diplomatic Capabilities”, *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, No. 33, April 2001, <http://aei.pitt.edu/396/1/jmwp33.htm>, 03/06/2014.

27 Jelle van Buuren, “Secret Truth: The EU Joint Situation Centre”, *op. cit.*, p. 9.

да касније утичу на секуритизацију појединих претњи и њихово представљање као виталних безбедносних проблема за читаву ЕУ – што се убрзо видело на примеру стварања слике о опште европске угрожености од међународног тероризма. Током претходне декаде, SITCEN је постепено ширио обавештајне изворе јер су земље чланице биле подстакнуте да преко њега размењују информације, обавештајне производе и процене о унутрашњим безбедносним претњама.<sup>28</sup> SITCEN постаје 2010. године организациони део Европске службе за спољно деловање, а 2012. је преименован у INTSEN и реструктурисан тако да сада има Аналитичко одељење (подељено по темама и географским подручјима) и Одељење за опште послове и спољне односе (правни, административни и информатички задаци).<sup>29</sup>

У оквиру генералног секретаријата Савета ЕУ као посебно тело од 2007. године делује Јединствени капацитет за обавештајну анализу (*Single Intellugence Analysus Capacity* – SIAC), који обједињује цивилне обавештајне производе INTSEN -а (пре 2010. је то био SITCEN) и обавештајне извештаје INTDIR-а, како би се квалитетно сачиниле свеобухватне процене безбедносних претњи у неком конкретном случају.<sup>30</sup>

*Остала тела и иницијативе са  
обавештајном функцијом  
на наднационалном нивоу*

Стручњаци за борбу против тероризма се састају редовно под окриљем Радне групе Савета ЕУ за примену посебних мера у борби против тероризма усвојених Заједничким ставом бр. 2001/931 (*Common Posutuon 2001/931/CFSP*) – тзв.

28 “Fight against terrorism”, Council of the European Union, 12685/04, 22 September 2004, [www.statewatch.org/news/2004/sep/12685.pdf](http://www.statewatch.org/news/2004/sep/12685.pdf), p. 2.

29 “Joint answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written question E-006017/2012”, 25 July 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN, 01/07/2014](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN, 01/07/2014).

30 “Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written questions E-006018/12 and E-006020/12”, 16 August 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS, 01/07/2014](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS, 01/07/2014).

Радна група СР 931.<sup>31</sup> Радна група има мандат да испита и процени информације о особама, групама и правним лицима у контексту откривања и спречавања терористичких активности на територији Уније, те на основу анализе предлаже стављање или скидање са листе осумњичених за учешће у припреми терористичких активности. Представници Европола и SITCEN-а учествују у раду овог тела када треба да пружи информације које могу да помогну у процени. Место и време одржавања, дневни ред, дискусија и закључци саста-нака су поверљиве природе.

Упоредо са описаним наднационалним телима у оквиру којих се одвија проток обавештајних података, од седамдесетих година минулог века постоји Бернски клуб (*Club de Berne*) као неформалан редовни форум за разматрање безбедносних питања, посебно у подручју борбе против тероризма, а окупља челнике безбедносних и обавештајних служби земаља чланица Уније, Швајцарске и Норвешке, док САД имају статус посматрача. Меморандуми о разумевању и процене безбедносних претњи као основни документи Бернског клуба су поверљиве природе, али је тежиште рада стављено на опасност од исламског тероризма. Стратешке анализе и безбедносне процене Клуба шаљу се INTCEN-у као допуна његовим активностима, што практично отвара канал непосредног утицаја званичника националних влада окупљених у неформалној групи која делује ван институционалног оквира Уније, а самим тим и ван увида медија и јавности.

Традиционалан мањак поверења почела су да мењају два пројекта Европске комисије о обавештајним подацима из тзв. отворених извора (*open source intelligence* – OSINT). Будимпештански клуб (*Budapest Club*) покренут је 2007. године и окупља званичнике националних обавештајних служби држава чланица ЕУ и обавештајне стручњаке из приватног сектора са циљем да оснажи размену идеја и добре праксе између наднационалних институција и држава чланица ради стварања предуслова за делотворнији одговор на спречавање и управљање кризним ситуацијама.<sup>32</sup> Други пројекат

31 “Fight against the financing of terrorism — implementation of Common Position 2001/931/CFSP”, Council of the European Union, 28 June 2007, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st10826-re01en07.pdf>.

32 Обавештајни подаци из отворених извора су подаци који се прикупљају



*Eurosint Forum* је покренут 2005. године из приватног сектора безбедности и усмерен је на развој наднационалних политика Уније у контексту коришћења OSINT-а у области безбедности. Реч је о редовним радионицама које окупљају обавештајне стручњаке из приватног сектора, обавештајних служби држава чланица и институција ЕУ, а специфичне су по томе што се на њима отворено дискутује о свим питањима и учесници имају прилику да се социјализују ван радног дела скупа, што је неформалан корак ка постепеној изградњи заједничке европске обавештајне заједнице на нивоу струке. То је и корак у правцу стварања заједничке обавештајне културе која би требало да превазиђе неповерење међу националним службама.

*Да ли постоји потреба да се интеграција „прелије” у и област обавештајног рада?*

Обавештајна функција по општем уверењу политичких елита и носилаца власти представља језгро националног суверенитета и услед њене осетљиве природе није до сада представљала званично прокламован и у основна документа уграђен циљ функционалне интеграције. Обим и степен сарадње у овом подручју препуштен је доброј вољи влада земаља чланица и, као што смо показали у претходном одељку, временом су успостављени мање или више формални форуми за размену обавештајних података. Чини се ипак да је у извесној мери закономерност теорије неофункционалистичке интеграције, по чијим поставкама преношење суверених права са националног на наднационални ниво у једној области јавне политике временом ствара потребу за преношењем и у друге области, тачна и када је реч о обавештајном раду.<sup>33</sup> Будући да формулише сопствену спољну, безбедносну и одбрамбену политику и утврђује деловање на глобалној сцени, Европска унија мора да има и властиту обавештајну службу

---

из извора доступних јавности. Данас се националне обавештајне службе у свом раду претежно ослањају на ову врсту обавештајних извора, јер су лако доступни и не укључују теренски рад у трећим земаљама.

33 Поставке неофункционализма примењеног на европску интеграцију видети у: Ben Rosamund, *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke, 2000, pp. 50–74.

која ће стручно и професионално припремати материјал потребан за одлучивање о смеру вођења ових јавних политика.

Функционална предност наднационалне обавештајне службе над националним парњацима је што потоње својим деловањем не покривају све регионе нити њихови спољно-политички приоритети обухватају све проблеме који постоје у савременим међународним односима. Грађански рат у Сирији и прерастање текуће кризе у Украјини у грађанске оружане сукобе примери су који сведоче у прилог постојања наднационалне обавештајне службе, јер сада INTSEN обезбеђује квалитетне извештаје на основу којих Европска служба за спољно деловање и Савет ЕУ одлучују о томе какве активности да предузму.<sup>34</sup> Поред тога, терористички напади извршени на Мадрид и Лондон подстакли су владе држава чланица да делотворан одговор на нараслу претњу међународног тероризма делом заснују на повећању обима и ефикасности размене обавештајних података између националних безбедносних служби. Упоредо са тим је део надлежности пренет на наднационални ниво тако што је INTSEN-ов мандат тихо проширен и на унутрашње безбедносне претње – илегалне миграције, трговину људима, везе организованог криминала и тероризма – а његова овлашћења су ојачана у виду могућности прикупљања, обраде, анализирања и размене поверљивих информација.<sup>35</sup>

INTSEN нема сопствене обавештајне ресурсе попут оних којима располажу националне обавештајне службе, нити спроводи оперативан рад у смислу прикупљања обавештајних података о појединцима за које постоји сумња да спроводе активности које представљају претњу за безбедност грађана Уније.<sup>36</sup> INTSEN највећи део информација

34 Kristof Clerix, "Ilkka Salmi, the EU's spymaster", *Mondial Nieuws*, online edition, 4 March 2014, [www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007](http://www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007), 20/05/2014.

35 Jelle van Buuren, "Secret Truth: The EU Joint Situation Centre", *op. cit.*, p. 16.

36 У прилог томе говори скроман обим људства, које броји око 70 службеника, од чега је 30 службеника делегирано из националних обавештајних служби а 40 су службеници Уније. О профили службеника које INTSEN запошљава можда најбоље сведочи оглас који је објављен за попуну радног места „теренски службеник за безбедносне информације”, где су као захтеви наведени физичка спремност, отпорност на стресне ситуације и способност за рад у потенцијално психо-физички непријатном радном окружењу. Наведено према: *ibid.*

добија од Војног штаба ЕУ (тачније INTDIR-а), SATCEN-а, Frontex-а, Европола, те од 28 држава чланица, Норвешке и Швајцарске. Када се говори о оперативном раду INTCEN-а онда се заправо мисли на стратешки ниво анализе и процене безбедносних претњи, те на праћење обавештајних аспеката међународних мисија Уније и њених делегација у трећим земљама. Праћење и процењивање развоја кризних ситуација у реалном времену има за циљ да обезбеди свеже обавештајне производе, како би Европска служба за спољно деловање, односно Савет ЕУ, као и друге институције и тела ваљано одлучивали у ком смеру да делују у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и борбе против тероризма. Због тога је тежиште рада стављено је на праћење ситуације у осетљивим регионима света (нпр. Блиски исток и поједини делови Африке), као и на процену појединих глобалних безбедносних изазова – попут тероризма, ширења наоружања за масовно уништење итд.

INTCEN је задужен и за одржавање комуникације и координације са националним безбедносним/обавештајним службама, а служи и као оперативни центар за вођење међународних мисија у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Такође, INTCEN одржава мрежу за размену поверљивих информација – COREU (скраћеница од *Correspondance Europeenne*), којом су обухваћени Европски савет, Европска комисија (само у области спољне политике), делегације ЕУ у трећим земљама и владе држава чланица. Службеници INTCEN-а пружају подршку званичницима Уније када путују у треће земље и служе као координациони оперативни центри који спајају чланице и треће стране током кризних ситуација у које су укључени држављани двеју или више чланица, а воде и операције и оцењују спровођење мисија ЕУ у кризним подручјима. На пример, INTCEN је послао своје људе у кризна подручја на Хаитију и у Либији да утврде стварно стање на терену, процене ситуацију и обезбеде техничку подршку дипломатама Уније. Ипак, INTCEN нема формално овлашћење да прикупља обавештајне податке у традиционалном смислу, већ аналитички рад заснива на коришћењу отворених извора и информација добијених од националних влада и њихових обавештајних и безбедносних

служби. Утолико Европска служба за спољно деловање захтева увођење мисија прикупљања обавештајних података како би се попунила празнина која постоји услед недовољно детаљних или поузданих података сакупљених сателитским осматрањем или путем медија и Интернета. Реч је о прикупљању тачних информација из удаљених подручја посредством обавештајног рада кроз сарадничку мрежу.

Делотворност рада Европола и INTСЕН-а ограничава одсуство комунитарних прописа о обавештајном раду, што ова тела чини зависним од националног нивоа власти и тиме смањује домет њихове координационе улоге. Примера ради, Европолово деловање практично зависи од тога да ли ће земље чланице да му проследи сопствене обавештајне податке и како ће да их класификују, односно који степен поверљивости ће им придати. Проблем је у томе што Европол може да рекласификује неки обавештајни податак, али искључиво уз одобрење националне обавештајне службе која је тај податак проследила, што у пракси значи да земље чланице имају својеврстан вето у погледу информација које прослеђују овој наднационалној агенцији.<sup>37</sup> Поред тога, Европол има проблем са недовољним обимом учешћа земаља чланица у његовом раду, будући да су само две земље делегирале своје обавештајне официре за везу у оквиру Радне групе за борбу против тероризма (*Counter Terrorism Task Force*), иако је реч о грубом кршењу смерница Европског савета од 2004. године.<sup>38</sup> Према појединим мишљењима, земље чланице избегавају ову обавезу јер обавештајне податке већ размењују преко INTСЕН-а, па не желе да непотребно троше ресурсе.<sup>39</sup>

Лоше искуство Европола је последица потцењивачког става који националне власти у значајној мери гаје према способности наднационалних тела са обавештајном функцијом у поређењу са домаћим службама са много дужом

37 Christina Eckes, "Decision-making in the Dark?: Autonomous EU Sanctions and National Classification", in: Iain Cameron (ed.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, Cambridge, Antwerp and Portland, 2013, pp. 190–191.

38 Jelle van Buuren, "Secret Truth: The EU Joint Situation Centre", *op. cit.*, p. 18.

39 "Europol: coordinating the fight against serious and organised crime", European Union Committee, House of Lords, November 2008, [www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/183/183.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/183/183.pdf), p. 38.

традицијом.<sup>40</sup> Националне владе још увек нису уверене да наднационална обавештајна функција може да пружи нешто више од онога што већ деценијама постоји на националном нивоу. Оне чак не могу ни да наметну или ојачају сарадњу обавештајних служба држава чланица, јер државе имају потпуну слободу да одреде када, како и са ким ће да сарађују и да евентуално позову Европол да им помогне. Како је сада замишљена наднационална обавештајна функција, надлежности Европола и INTSEN-а преплићу се у области борбе против тероризма, што може да доведе до збрке и створи обавештајне празнине услед лоше координисаности. Чињеница је да је нпр. INTSEN посматрано по мерилима људских и материјалних ресурса сувише мали да би могао делотворно да прати терористичке претње које погађају унутрашњу и спољну безбедност Уније.

*Контроверзе и проблеми: „нормално” стање у наднационалним обавештајним службама?*

Обавештајне службе као део репресивног механизма истовремено су насушна потреба и потенцијална претња демократски устројеној политичкој заједници. Обавештајни службеници могу да буду „коке које носе златна јаја” својој влади (Черчил), али им привилегован приступ специфичном знању о стварним процесима у политичком и друштвеном животу омогућује да постану прикривени „господари” легитимно изабране власти.<sup>41</sup> Политичари на власти се често устежу да ефективно контролишу рад обавештајних служби. Такав став носилаца највиших државних функција делом потиче од свести о сопственим оскудним знањима о томе како обавештајне службе треба да функционишу, а делом из жеље да избегну nelaгоду коју би осећали када би сазнали шта је све незаконито или неетично рађено у њихово име. Као до-

40 Constantin-Marian Birsan, “Intelligence Effectiveness in the European Union in the New Security Environment”, Master’s Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey (CA), 2012, [http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/27795/12Dec\\_Birsan\\_Constantin-Marian.pdf?sequence=1](http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/27795/12Dec_Birsan_Constantin-Marian.pdf?sequence=1), p. 26.

41 Robert Jarvis, “Intelligence, Civil-Intelligence Relations, and Democracy”, in: Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2007, pp. 7-19.

датни разлог се појављује страх да би уколико се превише мешају у рад тајних служби могли и сами да постану предмет уцена обавештајаца на основу компромитујућих информација о нпр. њиховом приватном животу.<sup>42</sup>

Обавештајни рад било које врсте представља активност чије успешно спровођење претпоставља црту конспиративности и строго чување тајни од увида не само „непријатељске” стране већ и од домаће јавности — чак и у демократском поретку. Чињеница да је ради делотворне заштите интереса националне и јавне безбедности, идентитета и професионалних задатака оперативаца, аналитичара и спољних сарадника неопходна тајност није сама по себи спорна. Проблем настаје у тачкама ланца одлучивања у којима руководиоци обавештајног рада на основу обавештајног производа дефинишу спровођење будућих ширих активности и/или конкретних оперативних радњи које у пракси треба да доведу до остварења циљева различитих безбедносних стратешких докумената и планова. У процесу операционализације може да дође до својевољног, нетачног или нестручног тумачења уопштено дефинисаних одредби стратешких и планских докумената, те, у крајњем исходу, до извитоперења првобитне формулације јавних интереса саздане у оквирима законодавне или највише извршне власти. Исто важи и за процес производње обавештајних анализа о, на пример, потенцијалним безбедносним ризицима и претњама по политичку заједницу, на основу којих наручиоци (највиши јавни функционери) треба да одлучују о будућем смеру вођења јавне политике, односно управљања јавним функцијама и оптималној потрошњи често недовољних ресурса.<sup>43</sup>

Откривени обавештајни скандали описани у првом одељку указују да постоји простор у којем може да дође до сукоба националних и наднационалних надлежности и до покретања питања правне одговорности институција Уније, тамо где њене безбедносне активности укључују коришћење

42 Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz, “Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness”, in: Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, *op. cit.*, p. 13.

43 Детаљније о овом проблем погледати у: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, *op. cit.*, стр. 253–285.

и дељење података о личности прикупљених радом националних обавештајних служби. Замагљивање границе између националне безбедности и питања која спадају у домен било подељених надлежности било искључивих надлежности Уније, као што је то на пример случај са унутрашњим аспектима безбедности ЕУ који се налазе на удару организованог криминала и тероризма представља посебан проблем. Наднационалне агенције и тела са обавештајном функцијом примају обавештајне податке од полицијских, безбедносних и обавештајних служби земаља чланица о потенцијалним претњама Унији, али немају ресурсе да провере поузданост извора тих података нити да утврде ли су ти подаци прикупљени на законит и демократски легитиман начин. Пријемом, употребом и прослеђивањем података прикупљених незаконитом применом обавештајних метода и техника, наднационална обавештајна служба може на посредан начин да постане правно саодговорна за кршење људских и грађанских права које се одиграло на националном нивоу. Ризик те врсте присутан је у области спровођења свеобухватне размене информација предвиђене Стратегијом ЕУ за унутрашњу безбедност (*EU Internal Security Strategy in Action*), посебно у раду Европола и INTCEN-a (у мањој мери Eurojusta, Frontex-a и OLAF-a), будући да уопште не постоји механизам верификације да су подаци послати са националног на наднационални ниво прикупљени и обрађени на законит начин и у складу са јавним интересом.<sup>44</sup> Актуелни директор Европола Роб Вејнрајт (Rob Wainwright), у саслушању које је септембра 2013. одржао Одбор за грађанске слободе, правду и унутрашње послове Европског парламента (*Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*), није пружио чврсте аргументе да ова комунитарна агенција у свом раду користи искључиво податке о личности прикупљене сагласно стандардима садржаним у националним и наднационалним прописима.<sup>45</sup> Утолико постоји извесна вероватноћа да се на

44 "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe", COM(2010) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 22 November 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2>.

45 Видео снимак саслушања доступан је на: LIBE Committee Inquiry on Electronic Mass Surveillance of EU Citizens, 24 September 2013, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=](http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=)

наднационалном нивоу размењују и обрађују обавештајни подаци прикупљени на неком другом месту и то на споран начин са становишта владавине права и демократског легитимитета.

Премда наводно не прикупљају тзв. сирове обавештајне податке оперативним путем – односно применом класичних метода и техника него користе отворене изворе и готове обавештајне производе националних служби – моћ утицаја наднационалних тела и организационих јединица са обавештајном функцијом на наднационални политички процес услед тога није мања, како то њихови руководиоци стално покушавају да прикажу у јавности. Моћ обавештајног рада нпр. INTСЕН-а огледа се у снази стручних аргумената које нуде његове анализе и процене стања безбедности и степена претњи по виталне вредности ЕУ, посебно када је реч о терористичкој претњи која је већ више од једне деценије актуелна и велика је вероватноћа да ће тако остати и у ближој будућности. Утицај није ни мало вредносно неутралан, како се то обично приказује у идеалним представама о предностима технократског начина управљања јавним пословима јер готов обавештајни производ увек садржи и практичне препоруке за одлучивање, што претпоставља одређене последице по смер и начин спровођења јавне политике. Европол (за Процену претње од организованог криминала, енгл. *Organized Crime Threat Assessment*), Frontex и Eurojust користе обавештајне производе INTСЕН-а у изради својих безбедносних процена, што додатно шири обавештајни утицај на одлучивање у Савету ЕУ и Европској комисији.

Начин процене терористичке претње може значајно да погоди свакодневни живот грађана Уније и трећих земаља, о чему говори пример Стратегије Европског савета за борбу против радикализације и регрутовања терориста (*European Council Strategy for combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*) усвојене 2005. године, а која је створила квазиправну основу за отворено мешање јавних службеника (затворских чувара, наставника, социјалних радника) у приватност грађана зарад спречавања наводне радикализације



становништва.<sup>46</sup> Реч је о томе да се одлучивање о избору животног стила и личних уверења измешта у домен деловања јавних институција и то само за део популације за који се сумња да је склон политичкој радикализацији, што дугорочно још више продубљује социјалну неправду за маргинализоване слојеве и додатно их отуђује од „моралне већине”. Разлике у економској и спољнополитичкој моћи пресликавају се и на ову област наднационалне политике, па су тако земље чланице у раду INTСEN-а неједнако заступљене, при чему велике силе као „инсајдери” имају далеко већу могућност уплива у секуритизацију на плану формулације и спровођења противтерористичких мера.<sup>47</sup>

Постојање INTСEN-а само по себи није спорно, као што није упитна ни сврха постојања националних обавештајних служби. Контроверзност рада наднационалних организационих јединица и посебних тела са обавештајном функцијом огледа се у чињеници да она нису установљена основним уговорима нити правним актима Савета ЕУ, као што је у земљама чланицама положај обавештајних служби у систему јавних институција строго уређен законом. Списак и опис надлежности и овлашћења INTСEN-а нису доступни јавности, односно није ни познато да ли уопште постоји засебан документ којим је ово тело конституисано, већ их је могуће једино посредно реконструисати на основу изјава функционера Уније и извештаја других институција ЕУ. На пример, на основу одговора потпредседнице Европске комисије и високе представнице ЕУ Кетрин Ештон (Catherine Ashton) на питања европских посланика сазнајемо да ова организациона јединица годишње изради око 200 стратешких процена стања и око 50 посебних анализа и извештаја.<sup>48</sup> Такође, не постоји ниједан правни документ Уније који уређује надзорну улогу Европског парламента или националних парламената над овим организационим јединицама и телима, што довољно сведочи о структурном мањку демократског

46 Опширније у: Marieke De Goede, “The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe”, *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, 2008, p. 170–171.

47 Jelle van Buuren, “Secret Truth: The EU Joint Situation Centre”, *op. cit.*, p. 15.

48 “Joint answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written questions E-006018/12 and E-006020/12”, *op. cit.*

легитимитета. „Заобилазан” начин изградње наднационалних тела са обавештајном функцијом који их измешта из домена демократске контроле, чини се да подстиче оправдану сумњу стручне и шире јавности у изворне мотиве и намере владајућих елита земаља чланица у погледу остварења већег степена безбедности Уније.

Аргумент против њиховог увођења у основне правне акте ЕУ заснива се на тврдњи да ове службе користе само готове обавештајне производе које им проследи националне службе држава чланица. Мартин Еренхаузер (Martin Ehrenhauser), независни посланик Европског парламента из Аустрије и члан Пододбора за безбедност и одбрану, тврди да је наведени аргумент нетачан јер ове службе и ван територије Уније самостално прикупљају и анализирају обавештајне податке, те шаљу строго поверљиве извештаје наднационалним политичким одлучиоцима.<sup>49</sup> Према мишљењу генералног секретара Европске службе за спољно деловање Пјера Вимона (Pierre Vimont), преображај INTСEN-а у истинску наднационалну службу са традиционалним обавештајним задацима захтевало би не само измене основних уговора већ и корениту промену садашње обавештајне културе која преовладава у земљама чланицама. Поред тога, Вимон сматра да би стварање наднационалне обавештајне агенције створило пометњу, јер би њено стављање у положај главне службе у односу на националне обавештајне службе довело до непотребног удвајања и преклапања организационих и финансијских ресурса, што највероватније не би водило повећању степена безбедности грађана Уније. Садашњи директор INTСEN-а Илка Салми (Ilkka Salmi) и Пјер Вимон такође заговарају становиште да нема потребе за надзором Европског парламента над INTСEN-ом зато што он не делује оперативно и зато што европски посланици сходно Лисабонском споразуму већ строго контролишу рад Европске службе за спољно деловање – чији је INTСEN саставни део, надзором поверљивих докумената и анализом извештаја о раду које висока представница редовно шаље Парламенту.<sup>50</sup>

49 Martin Ehrenhauser, “EU Intelligence Service without Democratic Control”, [www.ehrenhauser.at/archiv/lang/en/issues/secret-service/](http://www.ehrenhauser.at/archiv/lang/en/issues/secret-service/), 03/04/2014.

50 Kristof Clerix, “Ilkka Salmi, the EU’s spymaster”, *op. cit.*

Чак и ако оставимо по страни намерне злоупотребе у обавештајном раду вођене остварењем личних или приватних интереса, редовна обрада великог броја података о личности у свакодневном раду институција Европске уније упућује на претпоставку да озбиљна штета за грађане не мора нужно да настане као производ кршења етичких стандарда, већ може да проистекне из пукe нетачности или застарелости податка, или његове доступности особи која није за то овлашћена. Посматрано из тог угла, посебно је осетљиво одлучивање у подручју борбе против тероризма, на шта указује деловање Радне групе СР 931 на плану састављања и ажурирања листе потенцијалних терориста. Одлучивање Радне групе и даље није транспарентно нити је подложно јасним критеријумима о томе ко треба да буде на листи а ко не, па због тога особа која је неосновано осумњичена за повезаност са терористичким деловањем нема могућност да своју невиност докаже пред националним судовима и издејствује уклањање са листе.<sup>51</sup> Највећа препрека покретању судског поступка је поверљива природа докумената Радне групе и чињеница да је увршћивање на листу засновано не на чврстим доказима него на аргументацији типичној за обавештајни рад, односно на претпоставкама.

Посматрано из перспективе сложеног институционално-функционалног устројства Уније са испреплетаним наднационалним и националним надлежностима, надзор Европског парламента има најјачи легитимитет будући да представља непосредну везу између посланика као изабраних представника и грађана који су их бирали. Ипак, наднационална контролна функција је делом закомпликована због тога што рад Европола и INTСЕН-а припадају кругу подељене надлежности Европског парламента и националних парламената. Укључивање националних парламената је сврхисходно јер националне владе делегирају своје службенике на рад у ова два тела Уније, али је у највећем делу проблематично будући да преовладава став незаинтересованости и мањак стручних знања, људских и материјалних ресурса

51 Више о овом проблему у: Mikael Eriksson, *In Search of a Due Process: Listing and Delisting Practices of the European Union*, Uppsala University, Uppsala, 2009, pp. 42–43; Christina Eckes, "Decision-making in the Dark?: Autonomous EU Sanctions and National Classification", *op. cit.*, pp. 24–25.

потребних за делотворан надзор. Европски парламент има моћно оруђе контроле – формулисање буџетске политике и утврђивање обима новчаних средстава која могу да буду на располагању обавештајним службама Уније. Ипак, чини се да Европски парламент недовољно добро разуме своју улогу у процесу надзора, што је условљено слабом свешћу посланика о обиму и врстама обавештајног рада који се одвија у наднационалном институционалном оквиру и његовом потенцијалном утицају на људска права.<sup>52</sup>

Док је деловање Европола у већој мери под лупом јавности, INTSEN остаје у сенци, чак и за чланове Европског парламента у Одбору за спољне послове (*Foreign Affairs Committee*) и Пододбору за безбедност и одбрану (*Subcommittee on Security and Defence*) који су показали слабо интересовање за контролу рада средишњег обавештајног тела Уније. На другој страни, висока представница ЕУ за спољне послове и сама Европска служба за спољно деловање, чији је INTSEN организациони део, уздржавају се од пружања информација. Захтев невладине организације *Statewatch* упућен Европској служби за спољно деловање за увидом у теме којима се баве документа INTSEN-а одбијен је уз образложење да су сва документа класификована као поверљива и да стога нису ни убележена у регистар информација од јавног значаја.<sup>53</sup> Одбијање да се пруже елементарне информације о темама докумената неубичајена одлука, јер Савет ЕУ често обелодањује описе информација садржаних у својим документима које из разлога поверљивости не може да учини у потпуности доступним јавности. Директор INTSEN-а Илка Салми тврди да међуинституционални споразум између Европског парламента и Савета ЕУ омогућују посланицима приступ поверљивим информацијама посредством посебног пододбора Одбора за спољне послове Европског парламента, чији чланови су након безбедносних провера добили одобрење за приступ.<sup>54</sup> У пракси то не значи много са становишта грађа-

52 Constantin-Marian Birsan, "Intelligence Effectiveness in the European Union in the New Security Environment", *op. cit.*, p. 69.

53 Chris Jones, "Secrecy reigns at the EU's Intelligence Analysis Centre", *Statewatch Journal*, Vol. 22, No. 4, January 2013, [www.statewatch.org/subscriber/protected/sw22n4.pdf](http://www.statewatch.org/subscriber/protected/sw22n4.pdf), p. 4.

54 Kristof Clerix, "Ilkka Salmi, the EU's spymaster", *op. cit.*

на као крајњих корисника права на приступ информацијама од јавног значаја, будући да узак круг посланика којима је одобрен увид из разлога поверљивости докумената не смеју да износе у парламентарним расправама њихов садржај. Без расправе и познавања стварног стања ствари није могућ делотворан надзор ниједне јавне службе, а посебно не обавештајне. Због тога је Европски парламент на основу извештаја Одбора за грађанске слободе, правду и унутрашње послове упутио Европској комисији иницијативу да до септембра 2014. године сачини предлог за стављање у правни оквир деловања INTSEN-а и пратећег механизма контроле који треба да укључи и редовно извештавање Европском парламенту.

*Суморна будућност наднационалног  
обавештајца: на удару традиционалне  
антипатије јавности према еврократима*

Истраживање „тихе” еволуције и актуелног деловања посебних наднационалних тела и организационих јединица при постојећим институцијама ЕУ којима је поверено обављање обавештајних задатака, показало је да је појачана и неселективна секуритизација наднационалних јавних политика нарушила крхку равнотежу између доследног поштовања људских права и безбедносних обзира. О томе јасно сведоче злоупотребе обавештајних овлашћења откривене последњих пар година у развијеним демократијама, преваходно храбрим „дувањем у пиштаљку” инсајдера – обавештајних службеника попут Едварда Сноудена. Након ових открића контроверзе око демократске легитимности масовне примене обавештајних метода и техника спрам потенцијалног угрожавања права на приватност и других људских права пренеле су се и на ниво ЕУ.

Налази ове анализе указују да је одговор на питање суштинско за даљи развој наднационалног обавештајног апарата – како осигурати да готови обавештајни производи претворени у практичне препоруке не „заробе” поступак формулисања и спровођења комунитарних јавних политика – двозначан. Напетост између двеју крајности сваке врсте обавештајног рада – пожељне користи коју доноси и нежељене штете коју може да проузрокује по јавни интерес – није

могуће у потпуности разрешити. Врло је вероватно да ће непристрасна „одежда” саткана од стручних знања и искустава које наднационалне обавештајне службе поседују у изради процена безбедносних претњи однети превагу у вагању између разлога увећања безбедности и очувања неприкосновености приватне сфере – поготово када се вагање одвија далеко од увида медија и јавности.

Како је утицај обавештајног еснафа на политички процес структурно обележје савремене демократије и очигледно се не може избећи, уместо идеалистичких очекивања о достизању апсолутне користи и послушности обавештајних служби, на природу обавештајног рада ваља најпре одговорити квалитетним надзором повереним институцијама и телима извршне, парламентарне и судске власти, као и медијима и организацијама грађанског друштва. Европски суд за људска права је на добром путу јер је развио судску праксу у погледу тога шта конституише законитост и демократску легитимност продора обавештајних активности у приватност појединца. На основу судске праксе Европски парламент би могао да угради стандарде минималне заштите приватности од разлога очувања и унапређења наднационалне безбедности у комунитарно законодавство. Неопходно је установити механизме којима би се онемогућило незаконито или нелегитимно прикупљање и употреба обавештајних података у поседу наднационалних агенција и тела са обавештајном функцијом. На пример, треба утврдити које су тачке укрштања националних и наднационалних безбедносних и обавештајних агенција које могу да буду у будућности укључене у тајно праћење масовних размера, а потом те тачке подвргнути демократској, правној и судској контроли. Успостављање делотворног механизма контроле наднационалних институција и тела са обавештајном функцијом чини се да је једини пут ка спречавању масовног електронског праћења комуникације грађана и очувању темељних вредности које већ деценијама чине идејну окосницу европске интеграције.

Истраживање не даје ни једнозначан одговор на питање да ли претежу предности или мане упостављања јединствене наднационалне обавештајне службе и јачања обавештајне функције ЕУ. Садашњи директор INTSEN-а Илка Салми сматра да је мало вероватно да ће Унија чак и дугорочно гледано успети да развије сопствену обавештајну службу због пот-

реба за сложеним изменама основних уговора које захтевају широку сагласност свих чланица, те традиционалног отпора националних власти према преношењу надлежности у овако осетљивој области безбедносне политике на ниво ЕУ.<sup>55</sup> Додашња пракса развоја наднационалне обавештајне функције неприметним корацима сходно прагматским мерилима неофункционалистичког приступа интеграцији, ван предвиђених демократских процедура, сведочи да водеће чланице Уније ни не сматрају неопходним установљавање јединствене обавештајне службе. Не треба сметнути са ума да је идеја уједињене Европе као ексклузивистичког пројекта националних политичких елита сазрела далеко од грађана и тиме утицала на стварање слике у јавном мњењу о свемоћној бирократији из Брисела, која неконтролисано троши новац пореских обвезника и за то никоме не одговара. Посматрано из перспективе прибављања демократског легитимитета и подршке грађана, избор „заобилазног” пута за оснивање јединствене обавештајне службе како би се избегла контрола Европског парламента и медија, чини се да ће још више да оснажи вишедеценијска осећања антипатије грађана према еврократама. Стога само транспарентно обављање наднационалне обавештајне функције уграђене у нормативни и институционални оквир ЕУ – било у садашњем организационом облику или неком новом – може да допринесе делотворнијој заштити виталних безбедносних интереса Уније, а без подривања заштите људских права као једне од темељних вредности европске интеграције. Једино на тај начин продубљивање интеграције неће довести до даљег пада иначе релативно ниског нивоа поверења у рад институција ЕУ.

### Литература

“Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written questions E-006018/12 and E-006020/12”, 16 August 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=CS).

Baldwin, David A., “The concept of security”, *Review of International Studies*, Vol. 23, 1997.

55 Andrew Rettman, “EU intelligence bureau sent officers to Libya”, *EU Observer*, 12 April 2011, <http://euobserver.com/foreign/32161>, 25/06/2014.

- Bigo, Didier et al., "Mass Surveillance of Personal Data by EU Member States and its Compatibility with EU Law", *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No. 61, November 2013, Centre for European Policy Studies, [www.ceps.eu/system/files/No%2062%20Surveillance%20of%20Personal%20Data%20by%20EU%20MSs.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/No%2062%20Surveillance%20of%20Personal%20Data%20by%20EU%20MSs.pdf).
- Birsan, Constantin-Marian, "Intelligence Effectiveness in the European Union in the New Security Environment", Master's Thesis, Naval Postgraduate School, Monterey (CA), 2012, [http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/27795/12Dec\\_Birsan\\_Constantin-Marian.pdf?sequence=1](http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/27795/12Dec_Birsan_Constantin-Marian.pdf?sequence=1).
- Bruneau, Thomas C., and Boraz, Steven C., "Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness", in: Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2007.
- Buuren, Jelle van, "Secret Truth: The EU Joint Situation Centre", Eurowatch, 2009, [www.statewatch.org/news/2009/aug/Sit-Cen2009.pdf](http://www.statewatch.org/news/2009/aug/Sit-Cen2009.pdf).
- Charrett, Catherine, *A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security*, International Catalan Institute for Peace, Barcelona, 2009.
- "Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", *Official Journal of the European Union*, L 349, 25 November 2004, [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_regulation\\_en.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf).
- Eckes, Christina, "Decision-making in the Dark?: Autonomous EU Sanctions and National Classification", in: Iain Cameron (ed.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, Cambridge, Antwerp and Portland, 2013.
- Eriksson, Mikael, *In Search of a Due Process: Listing and Delisting Practices of the European Union*, Uppsala University, Uppsala, 2009.
- "European Union Military Staff: An integral element of the EU comprehensive approach", European External Action Service, 2014, [http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new\\_spring\\_summer\\_eums\\_brochure\\_march\\_2014.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-military-staff/documents/new_spring_summer_eums_brochure_march_2014.pdf).
- "European Union Satellite Centre: Mission, Facts and Figures", [www.satcen.europa.eu/images/stories/satcen%20leaflet\\_en.pdf](http://www.satcen.europa.eu/images/stories/satcen%20leaflet_en.pdf).



- “Europol: coordinating the fight against serious and organised crime”, European Union Committee, House of Lords, November 2008, [www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/deucom/183/183.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/deucom/183/183.pdf).
- Фатић, Александар, Кораћ, Срђан и Булатовић, Александра, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- “Fight against terrorism”, Council of the European Union, 12685/04, 22 September 2004, [www.statewatch.org/news/2004/sep/12685.pdf](http://www.statewatch.org/news/2004/sep/12685.pdf).
- “Fight against the financing of terrorism — implementation of Common Position 2001/931/CFSP”, Council of the European Union, 28 June 2007, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st10826-re0en07.pdf>.
- Gill, Peter, “The Politicization of Intelligence: Lessons from the Invasion of Iraq”, in: Hans Born, Loch K. Johnson, and Ian Leigh, *Who’s Watching the Spies?: Establishing Intelligence Service Accountability*, Potomac Books, Dulles, 2005.
- Goede, Marieke De, “The Politics of Preemption and the War on Terror in Europe”, *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, 2008.
- Güssgen, Florian, “Of Swiss Army Knives and Diplomacy: A Review of the Union’s Diplomatic Capabilities”, *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, No. 33, April 2001, <http://aei.pitt.edu/396/1/jmwp33.htm>.
- Herman, Michael, “Ethics and Intelligence After September 2001”, in: Len V. Scott and Peter D. Jackson (eds), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Routledge, London and New York, 2004.
- “Human Development Report 1994”, UNDP, 1994, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en.pdf).
- Jarvis, Robert, “Intelligence, Civil-Intelligence Relations, and Democracy”, in: Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2007.
- “Joint answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to written question E-006017/2012”, 25 July 2012, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006017&language=EN).
- Jones, Chris, “Secrecy reigns at the EU’s Intelligence Analysis Centre”, *Statewatch Journal*, Vol. 22, No. 4, January 2013, [www.statewatch.org/subscriber/protected/sw22n4.pdf](http://www.statewatch.org/subscriber/protected/sw22n4.pdf).

- Krause, Keith, and Williams, Michael C., "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, October 1996.
- LIBE Committee Inquiry on Electronic Mass Surveillance of EU Citizens, video recording, 24 September 2013, European Parliament, [www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE](http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130924-0900-COMMITTEE-LIBE).
- Müller-Wille, Björn, "For your eyes only?: Shaping an intelligence community within the EU", *Occasional Papers*, No. 50, January 2004, Institute for Strategic Studies, [www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf).
- "Regulation (EU) No. 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur)", *Official Journal of the European Union*, L 295, 6 November 2013, [http://frontex.europa.eu/assets/Legal\\_basis/Eurosur\\_Regulation\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/Eurosur_Regulation_2013.pdf).
- Rosamund, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke, 2000.
- "Ten years of Europol: 1999–2009", Europol, 2009, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary-publication.pdf>.
- "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe", COM(2010) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 22 November 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF#page=2>.
- Wolfers, Arnold, "'National Security' as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, Vol. 67, December 1952.

*Srdjan Korac*

## *SUPRANATIONAL INTELLIGENCE SERVICE IN MAKING?*

### *Resume*

*The paper analyses the evolution and performance of both supranational bodies and organisational units which are parts of the EU institutions with the classical intelligence and crime-intelligence functions and assignments. The author employs concepts*

*of securitization of public policy, democratic oversight of the intelligence, and democratic legitimacy, because the use of the classical intelligence work methodology in the law enforcement opens a new area where activities of supranational institutions may cause damage to the EU public interest as well as violations of human and civil rights. In the aftermath of 9/11, several scandals in the U.S. and the United Kingdom revealed the persistent practice of political abuse of the intelligence to justify the “war on terror” abroad and the jettisoning of many restrictions on civil liberties at home. The former employee of the U.S. National Security Agency, Edward Snowden, disclosed the existence of non-transparent governmental programmes of massive unselective electronic surveillance, real-time interception, collection and exchange of personal and business data of the EU officials, citizens and companies — with no judicial oversight. This revelation endangers the credibility of supranational institutions to protect right to privacy effectively against intrusion of a number of intertwined intelligence services primarily based in the United States, in clandestine cooperation with Microsoft, Yahoo, Google, Apple, Facebook and Skype.*

*The author shows how a “silent” evolution of the EU bodies with intelligence assignments has been going on for a decade, and almost completely out of the reach of oversight powers of the European Parliament. The analysis includes the following steps in the evolution: Europol (earlier Europol Drugs Unit), SATCEN (Satellite Center), Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union), INTCEN (Intelligence Analysis Center), INTDIR (Intelligence Directorate attached to the EU Military Staff), SIAC (Single Intelligence Analysis Capacity) as a part of the Secretariat-General of the Council of European Union. There are also three initiative on the EU level that deal with the intelligence in the context of anti-terrorism and crisis prevention policy: CP 931 Working Party (named after Common Position 2001/931/CFSP), Club de Berne and Budapest Club. The author argues that the need for a separate supranational intelligence service that will provide sound expertise in order to support an effective implementation of both the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Defence and Security Policy (CDSP) is to some extent grounded in the neofunctional-*

*ist assumption that the deepening of European integration correlates strongly with the so-called positive spill-over effect.*

*The analysis suggests that the further development of supranational intelligence network must ensure that the finalised intelligence products when transformed into policy recommendations do not “hijack” the process of formulation and implementation of the CFSP and the CDSP. Moreover, there is no unambiguous evidence to support only either pros or cons of the establishing a single and more powerful intelligence function on the EU level. Yet, from the perspective of democratic legitimisation and the public support, the current decision of the EU leaders to “bypass” the set up of a supranational intelligence service through legislative process in order to avoid control of the European Parliament and the media is likely to strengthen decades-long aversion towards Brussels Eurocrats.*

*The author concludes that only a transparent supranational intelligence service placed firmly in the EU normative and institutional framework can contribute to more effective protection of vital security interests without violations of human rights – a cornerstone of the European integration. Besides, an effective control mechanism of supranational institutions and bodies with intelligence function seems to be the only way to prevent potential harm that enforcement of the intrusive techniques may have for the fragile balance between the consistent protection of human rights and effective security.*

*Keywords: intelligence service, democratic control, functional integration, EU Common Foreign and Security Policy, EU institutions.*

Овај рад је примљен 17. септембра 2014. године а прихваћен за штампу на састанку редакције 27. новембра 2014. године.