

ПРОБЛЕМИ У РАДУ ЕВРОПОЛА – УЛОГА ЕВРОПОЛА У БОРБИ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА

Сажетак: Након бројних терористичких напада на тлу Европе почетком 21. века, поставило се питање способности Европске уније да одговори на ову претњу. Управо је зато створен Европол, као агенција ЕУ за борбу против тероризма и организованог криминала. У раду сагледавамо главне предности и препреке раду Европола у борби против тероризма. Главна активност Европола је координисање размене података и информација између држава чланица и њихових полицијских структура. Највећи допринос ове агенције је стварање информационих база које садрже велики број информација о терористичким претњама на тлу Европе. С друге стране, препреке раду Европола су бројне, од неповерења држава чланица и одбијања размене података од стране националних тела, до политичке структуре Европола. Ова агенција је јединствена полицијска структура која је створена политичком вољом, тј. „одозго на доле“, те се услед тога сусреће са бројним бирократским проблемима, као у случају када је због политичких превирања Европол остао без директора. Сви ови проблеми указују на то да Европол неће скоро завредити веће поверење од стране држава чланица и да ће његов опсег овлашћења остати исти.

Кључне речи: Европол, тероризам, Европска унија, размена информација, државе чланице, неповерење

Увод

Један од главних безбедносних проблема с којима се Европа данас суочава јесте претња од тероризма. Иако овај проблем није нов на тлу Европе, нарочито је актуелан након терористичког напада на САД 11. септембра 2001. године. Убрзо након овог догађаја, и европске престонице је погодио талас терористичких напада – од Мадрида 2004. године, преко Лондона 2005. године и Париза 2015. године до Берлина 2016. године. С обзиром да се Европа суочава са проблемом тероризма од 70-их година 20. века, покушаји да се ојача сарадња између држава чланица у борби против тероризма датирају од

* stevanovic.kosa@gmail.com

тада. Уговором у Мастрихту створена је „европска полиција“ - Европол, управо у циљу повећања међународне сарадње у борби против тероризма и организованог криминала крајем 20. и почетком 21. века.

Предмет рада биће главни проблеми са којима се Европол суочава у борби против тероризма на тлу Европе. Европол је настао као идеја о европској полицији која ће повећати сарадњу европских земаља у борби против тероризма и организованог криминала. Временом, улога и правна основа Европола су се мењали, да би данас Европол представљао агенцију у оквиру Трећег стуба ЕУ (сарадња у областима правосудја и унутрашњих послова), чиме су се степен његове аутономије и обим рада повећали, али је такође настао проблем легитимности и одговорности његовог рада. Појавио се и проблем неспремности држава чланица да се одрекну државног суверенитета проширивањем оперативних овлашћења Европола. И полицијске и обавештајне националне структуре такође немају поверење у рад Европола с обзиром да је креиран „одозго на доле“, тј. од стране политичких структура ЕУ, а не од стране полицијских и безбедносних стручњака.

Структура рада се састоји најпре из кратког осврта на настанак и еволуцију Европола, као и на најважније политичке одлуке и уговоре којима су дефинисани опсег његовог рада и структура. Потом ћемо видети какви су били одговори Европола на терористички напад 11. септембра и како је то утицало на формирање његове улоге у борби против тероризма на тлу Европе. Након тога, анализираћемо две основне врсте проблема с којима се Европол суочава - проблеме које он има у координацији сарадње држава и полицијских и безбедносних служби, што му је и основна сврха и проблеме који проистичу из његове политичке природе, као што је неефикасност политичког процеса у одговору на кризне ситуације и координисању полицијских активности, али и мањак контроле и легитимности унутар структуре ЕУ. На крају рада ћемо видети које су то основне предности и главни доприноси којима Европол може да се похвали у области анти-терористичке политике и видећемо на које закључке о његовом будућем раду нас анализа његових предности и мана наводи.

Настанак и развој Европола

Идеја о интензивирању међународне полицијске сарадње зачета је крајем 19. и почетком 20. века, када се Европа суочавала са претњама од анархизма, који је заправо представљао „прво идеолошко тло тероризма“ (Симеуновић, 2009: 110). Овај период обележио је и велики развој револуционарног и националистичког тероризма, те су тада настале терористичке организације као што су ИРА у Ирској и ВМРО у Македонији (Симеуновић, 2009: 118). У овом бурном периоду еволуирала је идеја о интернационалној сарадњи полиција у Европи, да би свој први конкретан облик добила након Првог светског рата 1923. године, када је у Бечу те године створена *Комисија интернационалне криминалистичке полиције* (International Criminal Police Commission – ICPC) (Occhipinti, 2003: 29). Ово је био зачетак међународне полицијске орга-

низације која је данас позната под називом *Интерпол* (International Criminal Police Organization), и која садржи 194 земље чланице.

За разлику од Интерпола, који обухвата земље на глобалном нивоу, све до 70-их година прошлог века није постојало тело или организација која управља полицијском сарадњом земаља на нивоу Европе. Заправо је идеја о стварању организације која ће поред Интерпола служити државама чланицама тадашње Европске економске заједнице (Европска заједница) формирана још 60-их година 20. века, а разговор о томе је предводила Немачка (Verhage, 2010: 21). Овај разговор је потом интензивирао 70-их година, када су се бројне европске земље суочиле са порастом претње од тероризма и терористичких организација - ЕТА у Шпанији, ИРА у Уједињеном Краљевству, РАФ у Немачкој, Brigade Rosse у Италији, Action Directe у Француској (Verhage, 2010: 21).

Тако је 1975. године на конференцији у **Риму** основана неформална мрежа за полицијску и судску сарадњу у борби против тероризма, тзв. *Треви група*, која је како неки тумаче, назив добила по познатој римској фонтани (Verhage, 2010: 21), док други сматрају да је означавала прва слова француских речи *terrorism, radicalisme, extremismisme et violence internationale* (Occhipinti, 2003:31). Оснивање ове групе је формализовано 1976. године на састанку министара унутрашњих послова земаља чланица Европске заједнице, а готово две деценије касније идеја о стварању Европола као наследника Треви групе унета је у Уговор из Мастрихта, којим је основана Европска унија (Вунуан, 1993: 1-4). Ово је деловало као почетак остварења идеје немачког канцелара Хелмута Кола, који је пропагирао идеју стварања „европске ФБИ“.

Уговором из Мастрихта, или Уговором о Европској унији, који је донет 7. фебруара 1992. године, а ступио на снагу 1. новембра 1993. године, политика Европске уније (ЕУ) је подељена на три области тј. *три стуба*. Први стуб је познат под називом *Европске заједнице*, други стуб представља *Заједничка спољна и безбедносна политика* и за нас најважнији, трећи стуб носи назив *Сарадња у областима правосуђа и унутрашњих послова*, у оквиру којег је дефинисано функционисање **Европола** (De Moor & Vermeulen, 2010: 64). Члан К.1 Уговора о ЕУ идентификује 9 области политика које су дефинисане у **трећем стубу**, а једна од њих представља управо формирање и функционисање Европола: „(9) полицијска сарадња у циљу спречавања и борбе против тероризма, илегалне трговине наркотицима и осталих тешких форми међународног криминала, укључујући по потреби одређене аспекте сарадње између царина, које су у вези са организацијом системске размене информација на нивоу ЕУ у оквиру Европске полиције (Европол)“ (Occhipinti, 2003: 36).

Европол је међутим настао потписивањем *Конвенције о Европолу* 26. јула 1995. године, али је тек од **1. јула 1999.** године Европол почео коначно да ради као **полицијска организација ЕУ** стационарна у Хагу, али без извршних овлашћења. Главни задатак Европола је био да помаже надлежним институцијама држава чланица (полицијама, царинама) у обавештајном раду у откривању активности тероризма и организованог криминала, када су погођене

две или више држава чланица (De Moor & Vermeulen, 2010: 65). Европол нема овлашћења да извршава хапшења, нити да покреће своје истраге, већ само да помаже извршним органима држава чланица **скупљањем и анализирањем података и координисањем операција**. Он, такође, може да саставља **стратешке уговоре** са трећим државама и међународним организацијама, као што су *Интерпол* и *Канцеларија Уједињених нација за дрогу и криминал*. Међутим, аналитичари из Европола такође учествују у **Заједничним истражним тимовима** (Joint Investigation Teams), који истражују криминалне случајеве на територији ЕУ (Roze, Kaunert & Leonard, 2013: 373).

Европол сарађује са државама чланицама ЕУ преко Европолових националних јединица (Europol National Units), које представљају везе између Европола и надлежних државних тела и које шаљу бар једног официра за везу у базу Европола у Хаг да представља интересе своје земље (Roze, Kaunert & Leonard, 2013: 373). Националне јединице се састоје од припадника националних полицијских служби који раде у складу са својим националним законима и нису под директном командом Европола. Они стога имају задатак побољшавања и олакшавања сарадње националних тела са радом Европола. Ова сарадња је регулисана законима државе чланице, тако што се чак уређују три ситуације у којима се национална служба може искључити из рада Европола. То су случајеви када је размена информација супротстављена државним интересима, угрожава истрагу у току или безбедност појединца и када су те информације везане за обавештајне активности у вези са националном безбедношћу (Cirlig, 2019: 5). Проблем у раду националних полиција увек представља постојање конфликта између њихових овлашћења и поштовања људских права, али и недовољна контрола рада полиција. Са овим проблемима се суочава и рад Националних јединица, поготово кад се има у виду често одбијање размене информација са Европолом под изговором заштите националне безбедности и интереса.

Кључни елементи рада Европола су информациони системи који складиште велики број података о криминалним активностима на тлу Европе. Европолов информациони систем (EIS) је направљен управо у ову сврху и складишти податке који се односе на осумњичена и осуђена лица, али и на коришћена средства при извршењу злочина (Cirlig, 2019: 3). Битни алати у раду Европола су и **аналитички радни фајлови (AWF)** који садрже шири дијапазон података од ЕИС-а, нпр. о жртвама, сведоцима, али и специјалистичко знање о националним истражним процедурама (Cirlig, 2019: 3).

Што се тиче **структуре** Европола, она се састоји од **Управног одбора, Извршног директора** и осталих **надзорних тела**. Управни одбор је тело које креира политику и доноси одлуке. Састоји се од једног представника из сваке државе чланице, уз још једног члана из Европске комисије и њихов мандат траје 4 године (Cirlig, 2019: 4). Одбор одређује стратешки правац активности и рада Европола и надгледа примену његових задатака, затим одлучује о унутрашњим питањима, нпр. о финансијским и људским ресурсима, али и о успостављању нових водича за чување података. Он одобрава и оснивање додатних специјализованих тела и усваја годишњи извештај о раду Европола који се

шаље Европском парламенту и Савету. Одлуке се углавном доносе већином гласова, изузев у случајевима неких битних одлука за чије усвајање је прописана двотрећинска већина гласова, рецимо при доношењу годишњег плана рада за наредну годину и усвајању буџета, при избору председавајућег, при давању мишљења о Извршном директору итд (Cirlig, 2019: 4). **Извршни директор** је правни заступник Европола који је одговоран Управном одбору. Након изношења мишљења Одбора, Извршни директор се бира од стране Савета министара за правосуђе и унутрашње послове на мандат од 4 године (Cirlig, 2019: 4). Извршни директор има 3 заменика који се бирају по истој процедури. Такође, важну улогу игра и **Заједничко надзорно тело**, које се састоји од националних представника надзорних тела, а чија је улога да штити права појединаца приликом употребе информација у раду Европола (Deflem, 2006: 343).

Од *Конвенције о Европолу* разним документима и одлукама полако су се ширила овлашћења Европола. Након терористичког напада на САД 11. септембра 2001. године, али и серије терористичких напада на тлу Европе почетком 21. века, Европол је добио додатна овлашћења у борби против тероризма, те је тако под његовим окриљем створена **Анти-терористичка јединица** (Counter-terrorist Task Force) састављена од официра за везу и полицијских службеника која омогућава дељење и размену информација 24 сата дневно (Roze et al, 2013: 374).

Хашким програмом из 2004. године наглашена је улога Европола у ефикасној размени података и у процени претњи, те је од 2006. Европол почео да објављује **годишње извештаје о проценама претњи од тероризма („EU Terrorism Situation and Trend Report“)** и организованог криминала („European Organized Crime Threat Assessment“) (Roze et al, 2013: 374). Значајна промена десила се **2009.** године, када је усвојена **Одлука** Савета¹ којом је Европол уврштен у трећи стуб ЕУ у области полицијске и судске сарадње у криминалним стварима. Тиме је Европол постао **званично тело ЕУ**, које је сада финансирано директно из буџета ЕУ, а не прилозима држава чланица као до тада. Овиме су и овлашћења Европола проширена, тако што није више укључен само у ствари организованог криминала, већ и „тешког“ криминала и проширен је обим категорија података чије складиштење је дозвољено у информационом систему (Cirlig, 2019: 3).

Данас је Европол правно регулисан **Чланом 88 Уговора о функционисању Европске Уније**.² Регулативом усвојеном од стране Парламента и Савета одређени су структура, задаци и функционисање Европола (Cirlig, 2019: 3). Наглашене су две врсте задатака Европола: **1) скупљање, складиштење, процесуирање, анализирање и размена информација, 2) координација, организација и имплементација оперативних акција** које се изводе заједно са државама чланицама и оне које се заснивају на раду **Заједничких истражних тимова**. Европски парламент, заједно са националним парламентима надгледаће рад Европола (Cirlig, 2019: 3).

¹ 2009/371/JHA

² <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1568103770518&uri=CELEX:12016E088>

На трагу ових промена и Одлука о Европолу је замењена *Регулативом о Европолу*, која је усвојена маја 2016. године од стране Парламента и Савета, а која је ступила на снагу 1. маја 2017. година за све државе чланице осим Данске, која је изашла из Трећег стуба ЕУ (Cirlig, 2019: 3). Члан 3 *Регулативе* дефинише циљеве рада Европола као **ојачавање рада надлежних тела** држава чланица и унапређивање њихове сарадње у циљу „*спречавања и борбе против тешког криминала који утиче на две или више чланица, тероризма и облика криминала који утиче на заједничке интересе одређене политиком Уније*“, при чему је овлашћење Европола проширено на чак 30 облика криминала (Cirlig, 2019: 6), што је највероватније последица замене термина „организовани криминал“ термином „тешки криминал“. И даље, међутим, Европол нема могућност самосталног оперативног деловања и такве акције може изводити само путем канцеларија за везу и са дозволом држава чланица (Cirlig, 2019: 7).

Улога Европола у европској борби против тероризма

С обзиром да је деценијама Европа имала проблем са тероризмом од стране бројних етно-сепаратистичких и екстремистичких група, од самог почетка стварања Треви групе, као што смо већ видели, борба против тероризма била је примарни циљ полицијске сарадње између европских држава. Овај циљ је додатно наглашен и избачен у први план након терористичког напада на САД 11. септембра 2001. године. На специјалном самиту Европске уније 21. септембра 2001. године усвојена је листа под називом „**план мера и иницијатива у борби против тероризма**“ (Szyszkowitz, 2005: 174). Земље Уније су тада усвојиле четири оквирне одлуке: **1) о прању новца и конфискацији имовине стечене криминалом, 2) заједничким истражним тимовима, 3) европском налогу за хапшење и 4) борби против тероризма** (Szyszkowitz, 2005: 174). У складу са повећаним интересовањем за борбу против тероризма, додељена су и проширена овлашћења Европолу, у виду већ поменуте *Анти-терористичке јединице*.

Анти-терористичка јединица се састоји од националних официра за везу из полиција и обавештајних агенција и пружа могућност размене података 24 сата дневно. Рад ове Јединице укључује сакупљање свих релевантних података о тренутним терористичким претњама по земље ЕУ, анализу сакупљених података и процену претње (Roze et al., 2013: 374). Ова јединица је обновљена после терористичког напада на Мадрид 2004. године и њена овлашћена су редефинисана тако да садрже: 1) скупљање свих релевантних података о тренутној опасности од тероризма у ЕУ, 2) израду стратегијских и оперативних анализа сакупљених података и 3) процену претње која постоји, уз анализу мете, потенцијалног извршитеља, начина могућег угрожавања, као и процену могућих последица по безбедност мете али и јавну безбедност уопште (Kauert, 2010: 656).

Објављивање извештаја о проценама претњи постао је најважнији циљ ове јединице, а процене се тичу: 1) финансирања тероризма, 2) информа-

ција о кретањима терориста по Европи и 3) стварања функционалне преводилачке службе са арапског на енглески ради обраде и процене арапских обавештајних података (Kaunert 2010: 656). Додатна овлашћења су испољена и кроз формирање посебних аналитичких радних фајлова, од којих је један носио назив „Исламски тероризам“ и фокусирао се само на претње од исламског фундаменталистичког тероризма, а други је носио назив „Делфин“ и обухватао је све остале врсте тероризма. Европол је добио овлашћења и да захтева започињање истрага од националних полиција и размену података са ФБИ-ем и осталим трећим странама (Rozee et al., 2013: 374).

Као што је већ поменуто, Европол нема овлашћење да сам започиње истраге и оперативне радње. Међутим, након 11. септембра 2001. године, направљене су одређене промене и по питању *оперативних овлашћења*. Наиме, у Луксембургу 2002. године, проширено је овлашћење Европола тако да може да учествује у истражним тимовима, као и да затражи од државе чланице да започне истрагу (Szyzkowitz, 2005: 177). Оквирне одлуке донете од стране Савета дефинишу терористичке активности као бројне криминалне активности: угрожавање живота, киднаповања, уништавање јавне имовине, заплена средстава јавног превоза као и претње о чињењу ових дела, а у циљу озбиљног застрашивања популације ради присиљавања владе или међународне организације на (не)чињење одређених аката, и/или озбиљне дестабилизације или уништавања темељних структура државе или интернационалне организације (Deflem, 2006: 345). Одлуке такође позивају на побољшање сарадње анти-терористичких јединица земаља чланица, ради чега две или више држава чланица могу да оснују *Заједнички истражни тим* због одређеног задатка током ограниченог периода. Лидер тима мора да буде из земље у којој тим оперише, а операције морају бити вршене у складу са законима државе чланице (Deflem, 2006: 345).

Нагласак на размену података о тероризму је условио и развој **размене информација** са ФБИ-ем и трећим актерима као што су Интерпол и националне полицијске снаге држава ван ЕУ (Bureš, 2016: 59). Сарадња је интензивирана и са европским агенцијама као што су Европска агенција против превара (European Anti-Fraud Office), Европска јединица полицијских шефова (European Police Chiefs Task Force) и Еуројуст (агенција која се бави правосудном сарадњом у кривичним стварима) (Bureš, 2016: 59). У складу са овом повећаном сарадњом са трећим странама, неки од њих имају своје официре за везу у бази Европола, али тако и Европол има свог официра за везу у Вашингтону. Овај уговор је обновљен након бомбардовања Мадрида 2004. године, када је ЕУ усвојила нову *„Декларацију о борби против тероризма“* која је потврдила закључке из 2002 (Deflem, 2006: 345).

Још једна значајна промена у политици након 2001. године јесте успостављање *Европског налога за хапшење*. Међутим ово је изазвало противљење неких држава, које су га тек накнадно, јуна 2002. године прихватиле, као што су: Данска, Шведска, Ирска, Уједињено Краљевство и Холандија (Szyzkowitz, 2005: 175). Налог за хапшење је ступио на снагу 2004. године, међутим Италија се још увек противила и то због суђења које је тада било у току италијан-

ском премијеру Силвију Берлусконију у Шпанији (Szyzkowitz, 2005: 175). Иако налог за хапшење треба да побољша полицијску сарадњу у оквиру ЕУ, у пракси се показало да његова употреба може да буде проблематична. Наиме, 2004. године француски суд је наложио изручење бившег члана милитантне групе Чезаре Батистија, који је оптужен да је 70-их година прошлог века убио троје људи. Њега је у међувремену француски председник Франсоа Митеран поштедео јер су левичари у тој земљи тврдили да он више не представља претњу те је Батисти живео на слободи у Француској (Szyzkowitz, 2005: 175). Да је Италија ратификовала споразум о европском налогу, овај бивши терориста би издржавао казну затвора у Италији.

Замрзавање имовине појединаца, група и ентитета укључених у терористичке активности још једна је оквирна одлука битна у борби против тероризма на почетку 21. века. На основу Резолуције 1373 УН о борби против финансирања тероризма, Европска унија је саставила листу појединаца и група повезаних са Ал Каидом и Талибанима, која укључује терористичке организације као што су курдска ПКК, колумбијски ФАРЦ и АУЦ, Сендеро Луминосо из Перуа, палестински Хамас (Szyzkowitz, 2005: 176).³ Друга листа је усвојена независно од Уједињених нација и обухвата европске терористичке организације, као што су ИРА у Ирској, ЕТА у Шпанији, палестинске терористичке организације, турска група ИБДА-Ц, која је извела напад на Истанбул 2003. и италијанска анархистичка група која је исте године слала писма бомбе званичницима ЕУ (Szyzkowitz, 2005: 176).

Проблеми Европола у усклађивању борбе против тероризма

Упркос овим проширеним овлашћењима Европол се и даље сматра слабим актером у борби против тероризма, најпре из два разлога: **1) мањак наднационалних овлашћења** која су дата Европолу уговорима о ЕУ и Конвенцијом о Европолу и **2) неповерење у Европол** од стране држава чланица (Kaunert, 2010: 656). Као што истиче Каунерт, недостатак оперативних овлашћења који онемогућава Европол да заузме битнију улогу у борби против тероризма, управо и доводи до неповерења националних истражних тела у ову агенцију, те се овај проблем врти у круг и чини се нерешивим (Kaunert, 2010: 656).

Веома сликовит пример који објашњава **неоперативност** Европола је случај када му није додељено овлашћење да истражи писма-бомбе која су примљена од стране високих званичника ЕУ (Kaunert, 2010: 656). Слабости у сарадњи европских држава у борби против тероризма посебно су били видљиви након терористичког напада на Мадрид 2004. године, када су француски службеници јако негодовали због тога што њихове шпанске колеге нису хтеле да пруже информације о томе какав експлозив је коришћен у нападу (Deflem, 2006: 353). Још један случај који показује ове мањкавости је када је италијан-

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7dd58116-ef12-4927-b637-c520e1159ee2/language-en>

ска полиција 2003. године ухапсила Мароканца који је имао везе са ћелијом Ал Каиде у Милану, а за кога се испоставило да га је немачка полиција испитала након 11. септембра 2001. али информацију о томе није поделила са колегама из Италије (Deflem, 2006: 353).

Недостатак поверења држава чланица у Европол резултат је бројних фактора: 1) политички, судски и административни оквири за борбу против тероризма варирају од државе до државе, 2) у неким чланицама ЕУ анти-терористичке јединице припадају полицији, а у другим обавештајним службама, 3) неке полицијске и обавештајне службе не одобравају покушај централизације скупљања података, јер се тиме потенцијално смањује безбедност података (Kaunert, 2010: 656). Значајан фактор неповерења у Европол представља и различит начин организовања безбедносних структура. Тако на пример док у Шпанији постоје национална полиција, цивилна гарда и безбедносна служба, у Скандинавији углавном постоји само једна служба која се бави свим тим задацима (Szyszkowitz, 2005: 176).

Проблем додатно компликује сама природа и **бирокупатска структура** безбедносних служби као главних чинилаца сарадње у интернационалном анти-тероризму. Ове службе одликује јака национална идеја и оне су усмерене пре свега на унутрашњу сигурност, те су мање спремне за интернационалну сарадњу од служби које се баве спољним обавештајним радом или од војних обавештајних служби (Fagersten, 2010: 517). И бивши директор Европола Јирген Сторбек је изјавио једном приликом да су полицајци на високим положајима, а који се ближе крају својих каријера мање отворени за сарадњу с обзиром да су „њихови ставови и оданости створени у другачијој ери“ (Fagersten, 2010: 517). Такође, у вези са различитим структурама анти-терористичких јединица, јавља се проблем комуницирања и сарадње између полиције и обавештајних служби, с обзиром да се сматра да оне традиционално немају добре односе и да их не одликује међусобно поверење (Bureš, 2008: 504).

Овај проблем се додатно усложњава **културним и језичким баријерама** на које се наилази у интернационалној сарадњи ових служби, па тако свака информација у области анти-тероризма мора бити преведена на 23 језика пре него што се пошаље свим националним службама (Bureš, 2008: 504). Један од оснивача Европола је изјавио да велика културолошка разлика између полиција и обавештајних агенција спречава сарадњу упркос политичкој вољи држава (Fagersten, 2010: 518). Такође, примећује се **различит однос према информацијама**, тј. како каже један испитаник: „у свету спољне политике, подаци се посматрају као начин да продате свој поглед на свет и тако утичете на политике других држава. У свету унутрашње безбедности, на податке се гледа у светлу моћи, као добро којим може да се тргује, али које увек треба да се држи при руци“ (Fagersten, 2010: 518).

Након терористичког напада на Мадрид 2004. године, европске владе су биле шокиране што су земље ЕУ постале мете цихадистичког тероризма, те су и оне и Европски савет (који је обновио Анти-терористичку јединицу која је претходно затворена због неактивности) позвали на већу сарадњу међу држа-

вама, али и већу улогу Европола у борби против тероризма (Fagersten, 2010: 508). Међутим, ови позиви су остали без одговора и државе чланице су се оглушивале о напоре креатора политика да побољшају кооперацију у размени информација, што показује и већ наведени случај некооперативности шпанске и француске полиције. Сарадња обавештајних и полицијских служби као да се није нимало побољшала, те је забележена изјава једног обавештајца из структуре ЕУ који поставља питање зашто би се Европол уопште бавио анти-тероризмом „када ионако нема приступ подацима“ (Fagersten, 2010: 509).

Иако је Европол био замишљен као централни актер у борби против тероризма, недостатак подршке и сарадње од стране полицијских и обавештајних структура увелико је онемогућио да он испуни ову своју улогу. Међутим, 2005. године примећено је да су државе чланице у већој мери него 2002. користиле алате Европола, као што су радни фајлови који садрже бројне податке о исламистичком тероризму, те су и службеници Европола приметили да се права вредност ове агенције налази у овим подацима, а не у Анти-терористичкој јединици, која је створена од стране политичара (Fagersten, 2010: 510).

Након терористичког напада на Лондон 2005. године поново су упућивани позиви на сарадњу и интензивирање размене информација и обавештајних података кроз Европол, те је и Савет те године усвојио одлуку која обавезује државе чланице да пружају информације о терористичким случајевима (Fagersten, 2010: 511). Међутим, ови позиви су опет остајали углавном без одговора и без подршке држава чланица. Опет је примећено да до Европола долази **недовољан број квалитетних података** од стране држава. Упркос овом негативном тренду, Европска комисија је предложила да се ове обавезе из одлуке наметну и обавештајним службама, што су државе чланице одбиле, с обзиром да су обавештајне службе још у већој мери уздржане од државних врхова што се тиче дељења података (Fagersten, 2010: 511).

Ово неповерење између држава чланица и националних служби повлачи значајне последице по рад Европола, као што су: систем података Европола је значајно оштећен с обзиром да је дељење информација засновано на добровољној бази, па полицијске службе могу да одбију дељење информација са Европолом (што није ретко); државе чланице радије користе неформалне билатералне и мултилатералне мреже сарадње ван ЕУ него што сарађују са Европолом; САД представљају чвориште размене обавештајних података о тероризму, што отежава европске покушаје унапређивања кооперације европских полиција (Kaunert, 2010: 656).

Неки показатељи указују на то да јака и наметнута улога САД-а у борби против тероризма до одређеног степена омета сарадњу између европских држава, што је изражено у извештају Европске комисије из 2007. године (Vugeš, 2008: 505). У извештају се каже да се обавештајна сарадња између држава чланица одвија на два нивоа: први представљају институционални актери као што су полиција, унутрашња безбедност, обавештајне службе и креатори политика, а други је географски, у виду глобалне, регионалне и билатералне сарадње (при чему се САД сматра толико значајним актером да би требало да представља посебну класу). Значај САД-а као обавештајног актера је у томе

што има опсежну политику о анти-тероризму, укључује државе чланице ЕУ у доношење и имплементацију политике, пружа техничку помоћ у виду тренинга и опреме и учествује у размени података (Bureš, 2008: 505).

Политичка ограничења Европола

Још један битан разлог који спречава сарадњу националних полицијских служби јесте тај што Европол није настао од стране полицијских службеника и представника, већ је **креиран „одозго на доле“**, тј. од стране политичких тела ЕУ (Bureš, 2016: 60). Ово је имало две последице по рад Европола: додељена му је **аутономија** у одабиру циљева и средстава у политици против тероризма, али је и утицало на **мањак воље** релевантних националних полицијских и обавештајних агенција да сарађују са овом агенцијом (Bureš, 2016: 60).

Управо овај **законски оквир** разликује Европол од осталих интернационалних полицијских организација, које се углавном заснивају на неформалним уговорима и меморандумима. Европолов рад, структура и циљеви су дефинисани сетом закона који јасно одређују делокруг рада ове агенције, док за неформалне међународне полицијске организације може бити проблем одређивање опсега рада услед разних тумачења структуре и функција полиције од стране различитих полицијских култура (Deflem, 2006: 347). Лош утицај политичког уплива у послове полицијског рада Европола, међутим, најбоље се видео након терористичког напада на Мадрид 2004. године, када у јеку овог ванредног догађаја Савет министара услед својих политичких зађевица није успео да изгласа новог директора Европола а такво стање је остало све до 2005. године (Deflem, 2006: 347).

Међутим, треба приметити да постоје тенденције да се унутар ЕУ ојача **међудржавна сарадња** само одређених држава чланица, као што је показао **Уговор из Прима из 2005.** који је потписало седам држава чланица (Шпанија, Француска, Белгија, Холандија, Луксембург, Аустрија, и Немачка), а којим су предвиђене иновације као што су: дељење осетљивих података (ДНК, отисци прстију, регистрација возила), заједничка правила аеродромске безбедности и могућност полицијских снага да прате починитеље ван граница своје земље (Bureš, 2008: 506-507). Неке одредбе су унете у право ЕУ, али оне су, као што можемо претпоставити, предмет велике критике до данас због тога што су потписнице само седам држава чланица.

Упркос овим напорима и повећању броја терористичких организација и њихових активности на почетку 21. века, земље чланице и даље избегавају мултилатералну сарадњу, те се задржавају најчешће на **билатералним** и **неформалним односима** у борби против тероризма. Билатерална сарадња је видљива и у односу ФБИ са европским државама. Наиме, упркос уговорима између Европола и ФБИ-ја, чак се и ту може видети нефункционалност међународне сарадње, с обзиром на то да ФБИ сарађује директно са полицијом држава чланица преко билатералних односа, пре него кроз Европол (Deflem, 2006: 353).

Постоје бројни примери када су се државе чланице радије одлучиле на **билатералну сарадњу** у борби против тероризма, него на сарадњу кроз Европол. Тако су 2004. године Шпанија и Француска, које имају заједнички проблем тероризма на територији Баскије, оформиле заједничку анти-терористичку јединицу која се састојала од полицајаца и судија. Британска и ирска влада су 2005. године склопиле споразум о анти-терористичкој сарадњи у борби против ирске етно-сепаратистичке организације ИРА (Bureš, 2008: 505-506). Такође, бројне државе чланице формално подржавају политичке иницијативе ЕУ, али учествују у неформалним мултилатералним мрежама као што су **Полицијска радна група о тероризму** и **Клуб Берна**, који је 2001. оформио **Анти-терористичку групу** са циљем да координише и побољша рад националних полицијских и обавештајних агенција (Bureš, 2008: 506).

Такође треба поменути и групу Г6 коју чине министри унутрашњих послова 6 највећих чланица ЕУ - Француске, Немачке, Пољске, Италије, Шпаније и Уједињеног Краљевства. Она је основана 2003. године, међутим Пољска се придружила тек 2006. услед незадовољства због бирократске структуре Трећег стуба ЕУ. Они се сусрећу неформално три пута годишње да би разговарали о проблемима тероризма, организованог криминала и безбедности. Одлуке које су донели тичу се заједничке базе података о појединцима за које се сумња да имају везе са терористичким организацијама, као и о крађи оружја или експлозива, али и мултилатералне подршке од стране полицијских тимова у случајевима озбиљних терористичких напада (Bureš, 2008: 506).

Разлог опредељивања држава за билатералне и неформалне односе јесте то што се сматра да су овакве мреже, које су флексибилније, релативно независне од националних влада и отворене за разне актере, делотворније у борби за заједничке циљеве него формалне вертикалне структуре, као што је Европол. Међутим, овакве мреже одликују бројне слабости, као што је недовољна транспарентност услед одсуства формалних уговора, као и нижи ниво легитимитета у односу на формалне организације (Bureš, 2008: 507). Још један недостатак оваквих мрежа је што услед тајности њиховог рада не можемо процени-ти до које мере је модел такве сарадње ефикасан, чиме је смањен простор за корекције и подизање квалитета рада (учење из искуства). Сталан проблем такође представља ривалитет између националних обавештајних служби упркос бројним добитима које би се оствариле сарадњом (Bureš, 2008: 507).

Европол је, с друге стране, заснован на **политичком уговору** и због тога је оквир у коме функционише **јаснији**, али му је и делокруг рада **ограниченији** у односу на остале међународне полицијске организације и до одређеног степена је политички надгледан (Jansson, 2016:2). Међутим, он има висок ниво **аутономије** у раду, што показује чињеница да је тероризам формално постао део Европолових овлашћења 3 године пре него што је Европски парламент дефинисао терористичке активности (Jansson, 2016: 2).

Као што примећује Јансон, велика промена у европској политици се десила када је борба против тероризма додељена полицијским службама, с обзиром да је тероризам, који је изузетно политички феномен, ушао у опсег рада бирократизованих тела као што су полицијске службе. Проблем је, међутим, у

томе што је број полицијских служби јако велики, те их је тешко надгледати и пратити квалитет њиховог рада. Поред великог бирократског апарата који га опслужује и велике количине поверљивих информација на којима ради, Европол поседује и доста велики степен аутономије. Ту се појављује проблем мањка транспарентности и слабих контролних механизма којима се прати рад Европола, али и проблем одговорности овог тела. То су често разлози неповерења држава чланица према овом органу (Jansson, 2016: 5).

Управо из наведених разлога Европол се може суочити са мањком легитимности, иако би услед своје формалне и вертикално устојене хијерархије требало да има већи легитимитет и одговорност од неформалних хоризонталних организација. (Jansson, 2016: 7). У свим националним државама у раду полиције и безбедносних служби због природе њиховог посла јавља се проблем између поштовања демократских права и независности рада ових агенција. Иако неки аутори сматрају да је рад Европола под већом контролом него рад националних полиција, он се суочава са истим проблемима у контроли као националне службе (Jansson, 2016: 7).

Одлуком Савета из 2010. године, којом је замењена Конвенција о Европолу, а којом је Европол постао **агенција ЕУ** у оквиру Трећег стуба, повећала се улога Европског парламента у његовој контроли. У складу са овом Одлуком, Парламент сада учествује у **доношењу буџета** Европола (Jansson, 2016: 8). Одлука Савета такође омогућава лакше доношење амандмана и дозвољава официрима за везу да деле информације које су ван делокруга рада Европола. Лоша страна Одлуке је, међутим, то што се Европол мора повинovati правилима запошљавања ЕУ, што може резултирати падом броја професионалног и квалитетног кадра услед ограничења броја запослених и компликоване процедуре избора (Fagersten, 2010: 513). Иако је улога Европског парламента увећана, он ипак нема легислативна овлашћења, с обзиром да не може да предложи, нити одбије законске одредбе, већ углавном има улогу пасивног примаоца информација (Den Boer & Bruggeman, 2007: 84).

Што се тиче **проблема контроле**, Европски суд правде има јурисдикцију само у случају спора у тумачењу овлашћења Европола између државе чланице и агенције, или две државе чланице (Den Boer & Bruggeman, 2007: 85). Такође, ни национални судови немају јурисдикцију над радом Европола, што је један од разлога слабог легитимитета. У случају повреде права појединца, он се може обратити Суду људских права, али тек пошто се обратио националном суду (Jansson, 2016: 8). Можда најважнији инструмент контроле од стране држава чланица чини управо Извршни одбор, који се састоји од представника свих држава чланица, а то су углавном министри правде или унутрашњих послова као и једног представника Комисије. Поред Извршног одбора, Еуропол је одговоран и Заједничком надзорном телу (Jansson, 2016: 8).

И поред одређеног степена аутономије, али и одређене врсте преусмеравања тероризма у област полиције која се десила у европској политици након терористичког напада 2001. године, Европол је ипак агенција ЕУ. Као таква она у великој мери зависи од **политичког процеса** у оквиру ЕУ. У одређеним критичним случајевима се показало да политички процес може бити **неефика-**

сан у вођењу међународне полицијске сарадње. То се десило након терористичких напада на Мадрид и Лондон 2004. и 2005. године, када је Савет ЕУ осудио ове нападе, позвао на повећану сарадњу и примену оштријих мера у борби против тероризма, али већина ових мера није заживела у државама чланицама. За разлику од политичких позивања на сарадњу, практична полицијска сарадња након напада на Лондон је била брза. Тада су се, само неколико дана након напада, полицијски и обавештајни представници 30 земаља, укључујући САД, Аустралију и Јапан, али и представници Интерпола и Европола састали у Скотланд Јарду (Deflem, 2007: 22).

И поред тога што правни оквир претпоставља нека ограничења у раду Европола, он и даље има могућност да **склапа уговоре** са институцијама и државама. Тако је он успоставио везе и са земљама које нису део ЕУ, као што су Швајцарска, Колумбија, САД, али и са интернационалним полицијским организацијама (нпр. Интерпол и Анти-терористичка група, која је основана након терористичког напада 2001. од стране водећих полицајаца и обавештајца), што проширује овлашћења Европола ван граница формалне надлежности (Deflem, 2007: 22). С обзиром да је политика ЕУ од почетка била флексибилна и отворена за сарадњу, за разлику од ригидности сарадње између полицијских и обавештајних служби, тај принцип отворености се односи и на Европол (Gless, 2016: 469-470). У складу са тим, Европол може да размењује податке са другим европским агенцијама, државама ван ЕУ и интернационалним организацијама (Gless, 2016: 470-472).

Међутим, с обзиром на велики број информација које складишти и размењује Европол, ту се јавља **проблем заштите података**. Заштитом података у Европолу баве се Официр за заштиту података, постављен од стране Управног одбора и Заједничко надзорно тело, које се састоји од два представника из сваке државе чланице. Њихов задатак је да контролишу и идентификују случајеве у којима Европол нарушава људска права у скупљању, анализи и коришћењу података. Рад ових тела је често критикован и стручњаци сматрају да је на ниском нивоу због недостатака у систематичности (Gless, 2016: 478). Проблем заштите података се додатно усложњава када је у питању размена података са трећим актерима, када ова тела немају надлежност (Jansson, 2016: 10).

Перспективе улоге Европола у борби против тероризма

Због многобројних изнетих недостатака и ограничења Европола, углавном се у литератури среће мишљење да он **нема велики досег** у борби против тероризма, те се он помиње у већој мери у борби против међународног криминала. Мулер-Виле износи два критеријума на основу којих процењује вредност Европола: 1) да ли производи нешто што може, јесте, или се не производи на националном нивоу и 2) одговорност за одређене обавештајне податке су пренете на ниво Европе, тј. да ли европска агенција може да растерети национална тела (prema Вуреџ, 2008: 509). Он сматра, а можемо се сложити на основу ана-

лизе у раду, да Европол не испуњава ниједан услов. Наиме, Европол зависи од података које добија од држава чланица и нема овлашћења да сам спроводи истраге, те стога не производи информације, већ их преноси и складишти. Европол такође пада и на другом критеријуму, односно не можемо рећи да је одговорност пренета на Европол што се тиче обавештајних података, јер као што смо видели, државе чланице и националне агенције нису склоне ни да деле информације међусобно, а камоли да пренесу одговорност на европске агенције.

С обзиром да је Европол јединствена полицијска агенција која почива на политичким и правним основама и упркос многим ограничењима која су му тиме постављена, управо та основа може да представља извор главних предности Европола. Како Буреш наводи, постоје три главне **предности** Европола у борби против тероризма: **1) пружање стандардизованих канала** и спецификација облика кооперације, **2) увиђање и ширење најбољих пракси** у борби против тероризма, **3) пружање јединствене услуге** креаторима политике унутар ЕУ на стратешком нивоу путем постављања **дугорочних циљева, типологије и процена претње и ризика од тероризма** (Bureš, 2008: 509).

Значај Европола је најпре у томе што је успоставио сарадњу са државама чланицама ЕУ преко **Европолових националних јединица** које представљају основни канал комуникације између Европола и државних полицијских и безбедносних агенција. Кључни елементи рада Европола, као што смо већ навели, јесу информациони системи који складиште велики број података о криминалним и терористичким активностима у Европи - **Европолов информациони систем и аналитички радни фајлови**. И поред бројних препрека и неповерења који ометају ову сарадњу, ове базе података представљају важан искорак у стварању **заједничке платформе** за интернационалну сарадњу у области безбедности и полиције тако што пружају могућност свим државама чланицама да дођу до релевантних података у области тероризма и тако повратно ојачају и своје стратегије унутрашње безбедности. Сматрамо да је ова информациона база главни искорак Европола и да ће тако остати и у скорој будућности, с обзиром на националне суверенитете држава чланица у оперативним полицијским пословима.

Важна одлика Европола је то што има **овлашћење да склапа уговоре** са другим агенцијама и трећим странама ван оквира ЕУ. Посебно је битна сарадња Европола са интернационалним полицијским организацијама, које су, за разлику од Европола, оформљене од стране полицијских и обавештајних стручњака. Тако Европол сарађује са Интерполом, Анти-терористичком групом и Јединцом полицијских шефова, што му омогућава да се упозна са најефикаснијим полицијским и безбедносним стратегијама које су развијене од стране струке. Како истиче Дефлем, међународна полицијска сарадња датира још од краја 19. века и достигла је висок ниво у борби против криминала, тако да повезивање Европола са овим неформалним организацијама представља велику предност за његов даљи развој и квалитет рада (Deflem, 2006: 351). Ова сарадња Европола са полицијским организацијама је од виталног значаја за рад Европола, не само због повећања квалитета рада његовог кадра већ повезивање

ове институције са стручним кадром уједно јача поверење између припадника полиција и безбедносних националних структура и Европола.

Процена претње и ризика од тероризма представља још један значајан допринос рада Европола у борби против тероризма. Европол објављује годишњи извештај о ситуацији и трендовима у области тероризма (EU Terrorism Situation and Trend report) на територији Европе. Међутим, како примећује Буреш, с обзиром да Европол нема сопствене капацитете да започиње и спроводи истраге, он мора да се ослони на податке које добије од националних агенција, што представља један од главних проблема у раду Европола (Bureš, 2008: 509). Ми ипак сматрамо да је ово битан елемент рада Европола који има потенцијала да напредује и да стави ову агенцију у бољи положај у борби против тероризма. С обзиром да је Европол млада агенција, уз квалитетан кадар који долази из струке, добру анализу података и процену ризика, он има добре шансе да завреди поверење држава чланица у будућности, јер је јасно да међународна природа тероризма онемогућава да се државе појединачно боре против ове појаве.

Европол је након терористичког напада 2001. на САД, у коме је учествовао европски огранак Ал Каиде, али и након напада на Мадрид 2004. и Лондон 2005. године, с којима је такође била повезана ова терористичка група, означио исламистички тероризам као главну претњу безбедности Европе (Deflem, 2006: 355). Чак и више од тога, како истиче Дефлем, Европол је у децембру 2004. управо и означио Уједињено Краљевство као могућу мету напада (Deflem, 2006: 355). Ово је пример који показује да је заједничка европска стратегија, која ће садржати анализу и процену ризика и претњи, један од кључних инструмената у борби против тероризма. Без ове заједничке стратегије, различите земље различито одређују и реагују на терористичке претње, што последично онемогућава и ограничава кооперацију између њихових агенција. Проблем који се такође јавља у одсуству заједничке европске стратегије, јесте тај што то онемогућава одређивање ефикасне политике у борби против тероризма, постављање приоритета, али ни процене колико су одређене мере успешне (Bureš, 2008: 510).

Европол и даље покушава да оствари значајнију улогу у борби против тероризма, с обзиром да се Европа суочила са великим бројем терористичких напада на почетку 21. века. Тако је **2016.** године у оквиру Европола оформљен **Европски анти-терористички центар** (European Counter Terrorism Center), оперативни и експертски центар ЕУ за борбу против тероризма.⁴ Главни циљеви Центра су: **1) пружање оперативне помоћи** у истрагама на захтев држава чланица, **2) бављење проблемом страних бораца**, тј. грађанима ЕУ који учествују у ратним конфликтима на Блиском истоку, **3) дељење података и стручног знања о финансирању тероризма** (кроз *Програм за праћење финансирања тероризма* и *Финансијску обавештајну јединицу*), **3) бављење терористичком пропагандом и екстремизмом на интернету**, **4) борба против илегалне трговине оружјем**, **5) међународна сарадња** између анти-терористич-

⁴ <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>

ких јединица. Центар сарађује и са другим оперативним центрима Европола, као што су *Европски центар за сајбер-криминал* (који је основан 2013. године са циљем координисања међународне борбе против сајбер-криминала и пружања помоћи националним телима у раскринкавању сајбер-криминалних група) и *Европски центар за кријумчарење миграната*.

Циљеви Центра нам указују на усмерење Европола ка улози коју је до сада најбоље обављао – координисање информација и података између држава чланица. Важан новитет је оснивање Европског центра за сајбер-криминал, што нам говори да је Европол свестан велике пропагандне улоге интернета у савременом тероризму, као и важне функције коју он може имати у потискивању ових активности управо због своје фокусираности и опремљености за откривање и сузбијање сајбер криминала. Важан нови елемент који је битно истаћи је и стављање акцента на финансирање тероризма, што је изузетно актуелан и велики проблем савременог друштва, нарочито када се има у виду пораст сарадње тероризма и организованог криминала крајем 20. и почетком 21. века. Ова сарадња је најизраженија у виду нарко-тероризма, тј. учешћа терористичких организација у трговини дрогом ради финансирања терористичких активности. Стога нам овај фокус који је стављен на финансирање тероризма наговештава већу укљученост Европола у борбу против ове врсте тероризма у будућности.

Закључак

У раду смо анализирали највеће проблеме и препреке у раду Европола у области борбе против тероризма на тлу Европе. Најважнија ограничења ефикаснијем раду Европола леже у националним сувереностима држава чланица, које су посебно осетљиве по питањима унутрашње и спољне безбедности. Баш из тог разлога је до данас немогуће да се направи „европски ФБИ“, што је била идеја немачког канцелара Хелмута Кола. Још једну препреку представљају структура и култура рада обавештајних служби, које су изузетно бирократизоване и затворене организације, што их аутоматски чини нефлексибилним за кооперацију.

Познато је да је сарадња обавештајних служби са полицијом веома слаба у оквирима националних држава, а када се томе дода и интернационална компонента и међународни актери, ситуација постаје још сложенија. Овај проблем некооперативности још више долази до изражаја када се има у виду да Европол нема супранационална овлашћења над државама чланицама. Наиме, једна од највећих препрека Европола јесте то што нема могућност покретања истрага, осим у сарадњи и са допуштењем држава чланица на чијој територији се одвијају операције, што оне лако могу да одбију.

Како Европол практично нема оперативних овлашћења, основу и главни допринос његовог рада у борби против тероризма представља скупљање, анализирање и дељење података о тероризму које добије од држава чланица кроз европолов информациони систем и аналитичке радне фајлове. И у овом

случају размене података, као и у оперативним деловањима, Европол зависи од сарадње држава чланица, које се често позивају на поверљивост података због националне безбедности када одбијају да пруже релевантне податке.

Разлог некооперативности држава чланица почива на неповерењу у Европол и ефикасност његовог рада. Један од могућих разлога је и тај што је Европол релативно млада организација, која је активна тек од 1999. године. Међународна полицијска сарадња у Европи датира још од краја 19. века и функционише углавном на неформалном нивоу на ком стручњаци из области полиције и безбедности деле искуства својих држава. Оваква неформална сарадња представља део интернационалне полицијске традиције, те је већина држава неспремна да се ове традиције одрекне и препусти овако важно питање безбедности агенцији под окриљем ЕУ. Полицијске и безбедносне организације су увек имале одређен степен независности од политике у раду, те не желе да потпадну под „политичко“ окриље ЕУ.

Функционисање Европола међутим, иако јесте правно и политички уоквирено разним уговорима - од Мадридског, преко Амстердамског, до Уговора у Лисабону, даје разлог државама чланицама за неповерење. Наиме, управо зависност од политичког тела ЕУ довела је до ситуације да је Европол након терористичког напада на Мадрид 2004. године био без директора све до 2005. године, услед нефункционалности рада Савета. Још једна негативна последица повинувања процесима политике ЕУ јесте то што запошљавање у Европол мора да прати правила ЕУ, што отежава ефикасно и брзо запошљавање квалитетног кадра. Још један проблем представља недовољна контрола заштите података у раду Европола, поготово у сарадњи са трећим странама, када не постоје јасна правила већ се она заснивају на потписаном уговору две стране. Такође, проблематично је и што јурисдикцију над радом Европола немају ни национални судови ни Европски суд правде, осим у случајевима спорова између држава чланица и Европола или међусобног спора између држава.

Узимајући ове проблеме у обзир, као и развој Европола до сада, морамо приметити да није вероватно да ће државе чланице показати веће поверење у рад Европола у будућности. Томе доприноси и неспремност националних полиција и обавештајних агенција да му повере већу улогу у борби против тероризма. Стога се намеће закључак да ће Европол остати у домену садашњих овлашћења, са ацентом на координацију у скупљању и размени података између држава чланица. Европол може ојачати своју улогу једино ако оствари одређен ниво аутономије у прикупљању података, тако да не мора да се ослања на државе чланице. Међутим и ово је мало вероватно имајући у виду неформалну традицију интернационалне полицијске сарадње у Европи. Додуше, треба истаћи две нове перспективе у будућем раду Европола, као што су борба против пропаганде тероризма и екстремизма на интернету и фокусирање на борбу против финансирања тероризма, што су два битна питања савременог тероризма. Ово нам говори да је Европол заинтересован да буде важан актер у борби против савременог тероризма, те да своје способности у прикупљању података усмери на сарадњу тероризма и организованог криминала, што је растућа појава која све више прети безбедности Европе на почетку 21. века.

Литература:

1. Bunyan, Tony (1993): *Trevi, Europol and the European state*, Statewatching the new Europe, <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>
2. Bureš, Oldrich (2016): *Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol*, European view, 15, Springer Berlin Heidelberg
3. Bureš, Oldrich (2008): *Europol's Fledgling Counterterrorism Role*, Terrorism and Political Violence, 20, Taylor & Francis Online
4. Cirlig, Carmen-Cristina (2019): *Europol: The EU law enforcement cooperation agency*, Briefing for the European Parliament
5. De Moor, Aleksandra & Vermeulen, Gert (2010): *Shaping the competence of Europol. An FBI perspective*, In: Cools, M. et.al, eds, *EU and International Crime Control – Topical Issues*, Maklu Publishers, Antwerpen
6. Deflem, Mathieu (2006): *Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective*, Justice Quarterly, 23:3, Taylor & Francis Online
7. Deflem, Mathieu (2007): *International Police Cooperation against Terrorism: Interpol and Europol in Comparison*, Understanding and Responding to Terrorism, IOS Press, Amsterdam
8. Den Boer, Monica & Bruggeman, Willy (2007): *Shifting gear: Europol in the contemporary policing era*, Politique europeenne, 23:3, L'Harmattan, Paris
9. Fagersten, Bjorn (2010): *Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The Case of Europol*, Intelligence and National Security, 25:4, Routledge, London
10. Gless, Sabine (2016): *Europol*, In: Mitsilegas, V, Bergstrom, M, Konstadinides, T. (ed.) *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, pp.457-480
11. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1568103770518&uri=CELEX:12016E088>
12. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7dd58116-ef12-4927-b637-c520e1159ee2/language-en>
13. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>
14. Jansson, Julia (2016): *Building resilience, demolishing accountability? The role of Europol in counter-terrorism*, Policing and Society, Routledge, London
15. Kaunert, Christian (2010): *Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension*, Studies in Conflict & Terrorism, 33:7, Routledge, London
16. Occhipinti, John D (2003): *The Politics of EU Police Cooperation – Toward A European FBI?* Lynne Rienner Publishers, Inc, London
17. Rozée, Stephen, Kaunert, Christian & Léonard, Sarah (2013): *Is Europol a Comprehensive Policing Actor?*, Perspectives on European Politics and Society, 14:3, Routledge, London
18. Simeunović, Dragan (2009): *Terorizam*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd
19. Szyszkowitz, Tessa (2005): *The European Union*, in: Von Hippel, H, ed., *Europe confronts Terrorism*, Palgrave Macmillan, New York
20. Verhage, Antoinette (2010): *Policing in Europe*, Maklu Publishers, Antwerpen

EUROPOL PROBLEMS - THE ROLE OF EUROPOL IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM

Summary: After numerous terrorist attacks against European states at the beginning of 21st century, the question arose if the European union is capable to respond to this security threat. In that purpose Europol was created as an EU agency in order to combat terrorism and organized crime. This paper will analyze the main upsides and downsides of Europol's functioning as the counter-terrorism agency. The main activity of Europol is coordination of information exchange between member states and national police and security agencies. The biggest success of Europol so far is creating data bases which contain large collection of information on terrorism threats to EU states. On the other hand, there are multiple obstacles that Europol faces, like distrust that member states have towards Europol, national police agencies refusing to share information and political structure of Europol. This police agency is unique because it is made by political will or „top-down“. That is the reason why Europol faces many bureaucratic problems, like in the case when Europol was working without chosen Director because of political disputes inside EU. All these problems indicate that Europol will stay within its current mandate and that trust from member states will arguably further dissipate.

Key words: Europol, terrorism, European union, information exchange, member states, distrust