



SPOLJNA POLITIKA SRBIJE I ZAJEDNIČKA SPOLJNA I BEZBEDNOSNA POLITIKA EU

Priredivači: Dragan Đukanović i Miloš Jončić

Mina ZIROJEVIĆ FATIĆ¹

Dejan GAJIĆ²

Željko BJELAJAC³

PRAVNI OKVIR EU U BORBI PROTIV TERORIZMA

APSTRAKT

U ovom radu autori se fokusiraju na modalitete međunarodne saradnje u borbi protiv terorizma u periodu posle terorističkih napada na mete u Sjedinjenim američkim državama 11. septembra 2001. godine. U tom smislu, autori ukazuju na promene u tradicionalnom shvatanju terorizma i, s tim u vezi, načine na koji države pokušavaju da odgovore na izazov koji ova pretnja predstavlja. Autori posebnu pažnju posvećuju „vojnom odgovoru“ koji su u tom pravcu preduzele Sjedinjene američke države kao modelu koji je najvećim delom preslikan u pravne okvire kroz koje Evropska unija pokušava da se suprotstavi navedenim izazovima, ističući sve negativne implikacije na zagarantovane slobode i ljudska prava širih slojeva evropskog

¹ Dr Mina Zirojević Fatić, naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Elektronska adresa: mina@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je rezultat rada na projektu Ministarstva prosvete i nauke, u okviru Programa osnovnih istraživanja za period 2011-2014, pod nazivom „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“.

² Mr Dejan Gajić, istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Elektronska adresa: dgajic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je rezultat rada na projektu Ministarstva prosvete i nauke, u okviru Programa osnovnih istraživanja za period 2011-2014, pod nazivom „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“.

³ Prof. dr Željko Bjelajac, vanredni profesor, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad. Elektronska adresa: zeljkobjelajac067@gmail.com.

stanovništva. Načini borbe protiv terorizma usvojeni od strane Evropske unije posebno su značajni u svetlu daljih evropskih integracije Republike Srbije i usaglašavanja dela domaćeg zakonodavstva koje se odnosi na ovu oblast sa *aquis communiter*.

Stoga su autori u ovom radu najpre kritički ispitali osnovne mere i zakonodavne inicijative Evropske unije u oblasti borbe protiv krivičnih dela terorizma, a donesenih posle Deklaracije o evropskom odgovoru na bombaške napade u Londonu, usvojene od strane Saveta 13. jul 2005. godine.

Ključne reči: terorizam, borba, SAD, EU, legislativa, ljudske slobode, vladavina prava.

UVOD

Pogled na terorizam, kao i pokušaj preciznog definisanja ove pojave, bitno je izmenjen posle terorističkih napada na mete u SAD od 11. septembra 2001. godine. Ovaj događaj predstavlja svojevrsnu prekretnicu na tom planu jer se terorizam više ne posmatra na tradicionalni način – kao sukob između jasno definisanih neprijatelja (određenih grupacija na određenoj) teritoriji – već kao sukob globalnih razmera.

Istraživanja sprovedena u vezi sa načinima borbe protiv terorizma posle napada na Ameriku, Veliku Britaniju (napad u londonskom metrou 7. jula 2005) i Madrid ukazuju na neadekvatnost i necelishodnost ove borbe. Problemi su nastali u najvećoj meri zbog politika koje ne odgovaraju problematici i nisu u potpunosti usklađene sa principima zakonitosti, proporcionalnosti i efikasnosti. Ovo tvrdnja se posebno odnosi na sporna pitanja međuvladinih inicijativa poput Prum Ugovora, koje su na prvi pogled kompatibilne sa definisanom politikom u oblasti terorizma.⁴

Ovo potvrđuje i *Richard Folk* (Ričard Folk) u knjizi *Veliki teroristički rat* u kojoj se detaljno analizira strateška i politička necelishodnost dosadašnjeg modela SAD za borbu protiv terorizma, ali se isto može preneti i na EU.⁵ On naglašava

⁴ The Treaty of Prüm (Schengen III), increasing cross-border cooperation in the fight against terrorism, organized crime and illegal immigration, međuvladina inicijativa potpisana 27 maja 2005 u Prumu (Prüm) (Nemačka).

⁵ Ričard Folk, *Veliki teroristički rat*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

Tačnije, Ričard Folk (str. 172) ukazuje da je: „potrebno biti oprezan i suzdržati se od tvrdnje da je uspeh u Avganistanu u osnovi uklonio pretnju od budućih napada. I suviše je pokazatelj koji svedoče o tome da avganistanska kampanja nije uspela da razori znatan deo alkaidine mreže... Operacije takvog tipa pokazuju tendenciju da se zaglube u blato, da se oslanjaju na taktiku koja nanosi veliku štetu civilima u društvu – meti, da proizvode mnogo žrtava na američkoj strani i, generalno gledano, završavaju u političkim frustracijama i domaćem metežu“.

da „ideja o ostvarivanju prevage u ratu protiv globalnog terorizma koja se u ovoj knjizi razrađuje jeste ideja koja priznaje nužnost upotrebe vojne sile u prvoj fazi odgovora, ali se oslanja na transnacionalnu primenu prava u drugoj fazi, stavljajući težište u trećoj fazi na uspešno utvrđivanje osnovnih korena političkog terorizma“.⁶ U tom smislu, Folk analizira vojni odgovor SAD sa više aspekata:

- da osnove na kojima je građen legitimitet vojnog (ratnog) odgovora ne mogu da sakriju njegov izrazito geopolitički i geostrateški karakter, s obzirom da „iza dimne zavese globalnog terorizma leži raniji i fundamentalniji američki projekat globalne dominacije povezan sa naoružavanjem prostora, čiji je jedan od aspekata, ali samo jedan, tzv. zaštitni štiti raketne odbrane. Stvarni cilj je proširenje vojne dominacije“.⁷ Pri tome je rat protiv terorizma bio zasnovan na pristupu koji uzrokuje kršenje međunarodnih normi i urušavanje međunarodnog poretka;⁸
- da je ratna opcija „revalorizovana i odlučno uzdignuta, predstavljajući se kao delotvorna i jeftina odbrana strateških interesa“;⁹
- da se postavlja pitanje proporcionalnosti odgovora, odnosno „da li je nasilje upotrebljeno u samoodbrani bilo srazmerno nanetoj šteti i anticipaciji buduće štete“, mada, nastavlja Folk „teško je tvrditi da je nivo nasilja bio izrazito disproporcionalan u odnosu na, s razlogom, postavljene ciljeve:

⁶ Ibidem, str. 36.

⁷ Ibidem, str. 35.

⁸ Ibidem, str. 181–182: „Upotreba vatrene i infantilne retorike s ciljem da se objasni američka reakcija na 11. septembar proizvodi nekoliko opštih posledica: gubitak uverljivosti i time opravdanih razumnih razloga za oslanjanje na pravo na samoodbranu (nema pravnog osnova za prizivanje prava na invaziju na 'izopačene') države; širenje područja vojnih operacija sa očitom ravnodušnošću prema zlu rata; davanje zelenog svetla za državni terorizam; nepoštovanje važnih pravnih i etičkih ograničenja upotrebe sile u međunarodnim odnosima; i sleđenje geopolitičkih ambicija pod plaštom vođenja rat protiv zla i terorizma... Taj suštinski napad na normativna ograničenja uveliko je osnažen stalnim ponavljanjem da će Amerika sama odlučivati o upotrebi sile prilikom ispunjavanja svojih bezbednosnih ciljeva i da nema nikakve potrebe da ona za to pribavlja odobrenje od svojih građana ili od drugih vlada, tj. UN“.

⁹ Ibidem, str. 154–155: „Taj novi oblik vođenja rata dobio je i 'plašt', pošto je bio proglašen sredstvom zaštite slabih država od teritorijalne agresije (kao u slučaju Kuvajta) i instrumentom za obezbeđivanje osnovnih ljudskih prava posredstvom zaštite ranjivih naroda. ...oživljavanje teze o relevantnosti rata za uspostavljanje bezbednosti i za usmeravanje ponašanja međunarodne diplomatije. Od 2001. mogu se zapaziti dalje indikacije da očitno osnaženje globalnog normativnog poretka do kojeg je došlo tokom devedesetih neće biti dužeg roka: jedno izvitoperenje bilo je povezano sa široko rasprostranjenim mišljenjem da je mesto nasilnih sukoba pomeren sa međunarodnih na unutrašnje konflikte i da je postojeći okvir međunarodnog prava i Povelje UN u velikoj meri zastareo“.

obnavljanje bezbednosti i postizanje odmazdne pravde".¹⁰ Folk ipak zaključuje da se legitimitet ne može zasnivati na vanredno značajnom principu proporcionalnosti;¹¹

- da se ratom stvarao prostor za širi koncept delovanja na međunarodnoj sceni, naglašavajući „da je to što je administracija stavila u postavganistanskoj fazi naglasak na rat protiv Al Kaide značilo da se sada težište sa borbe protiv terorizma prenosi na borbu protiv navodne opasnosti od neprijateljskih država koje stiču oružje za masovno uništenje”.¹² Koncept je usmeren da sakrije globalne osnovne mete, a da je „jasno da se taj rat protiv terorizma vodi protiv svih nedržavnih revolucionarnih snaga koje se shvataju kao neprijateljski raspoložene prema američkim globalnim interesima”.¹³

MEĐUNARODNE KRIVIČNE NORME O SUZBIJANJU TERORIZMA

Međunarodne krivične norme o suzbijanju terorizma slede puteve razvoja međunarodnog prava u celini. Države su rano uvidele opasnost od terorističkih akata, ali su kasno prišle njihovoj kodifikaciji. U mnogim bilateralnim i multilateralnim ugovorima, s kraja 19. veka, sporadično se stvarao sistem normi koje su vodile suzbijanju terorizma na tačkama gde su države bile najranjivije — atentati na državnike, ugrožavanje diplomatskog osoblja, piraterija, otmice aviona, uzimanje talaca, ugrožavanje javnih dobara i sl.

S obzirom da se na terorizam gledalo kao na delo pojedinca ili manjih grupa, smisao je bio, pre svega, na uspostavljanju obaveze država da počinioce navedenih akata isporuče državi koja je ovim aktom pogođena. Otuda se sve do kraja sedamdesetih godina prošloga veka, tzv. „zlatnih godina” terorizma u Evropi i svetu, suzbijanje terorizma svodilo na pitanje ekstradicije.

Počevši od sedamdesetih godina prošlog veka, pod okriljem Ujedinjenih Nacija i Saveta Evrope, stvara se nešto širi i obuhvatniji sistem preporuka i normi za suzbijanje terorizma, u kome se ne insistira isključivo na ekstradiciji, već i na obavezi država da neće na bilo koji način pomagati i podržavati terorizam.

¹⁰ Ibidem, str. 128.

¹¹ Ibidem, str. 200: „Pored toga što mu nedostaje pravedan razlog i što se ne može pozvati na pravo na samoodbranu, američki atak na Irak se ne može opravdavati time što će predstavljati kao srazmeran odgovor na 11. septembar ili time što će se Irak tretirati kao zemlja koja može pomoći Al Kaidi da izvede nove napade. Ako su razlozi zbog kojih se talibanski režim Kabulu okrivljuje za napad izveden 11. septembra uverljivi, oni to nisu u slučaju Huseinovog Iraka”.

¹² Ibidem, str. 43.

¹³ Ibidem, str. 178.

Mada je tretiranje borbe protiv terorizma u velikoj meri u koordinatama zaštite ljudskih prava, u ređim okolnostima teroristički akti dospevaju i pred Savet Bezbednosti, gde bivaju kvalifikovani kao pretnja međunarodnom miru i bezbednosti.

Evropska Konvencija o sprečavanju terorizma potpisana je 1978. godine i predstavljala je prvi sporazum članica Evropske zajednice (EZ) u borbi protiv terorizma.¹⁴ Cilj Konvencije je da olakša ekstradicija, kao i suđenje počiniocima terorističkih dela, čak i u slučajevima kada su oni politički motivisani i kao takvi isključeni iz ugovora o ekstradiciji. Najvažniji delovi Konvencije su:

Deo prvi koji se odnosi na ekstradiciju bez elementa političke motivacije; deo drugi koji pokriva druge zakonske prekršaje koji nisu politički; Treći deo se bavi odredbama ugovora o ekstradiciji; osmi deo obavezuje države potpisnice da pruže međusobno, najširi oblik saradnje u krivičnim stvarima; i deo 13. kojim se dozvoljava državama da odbiju ekstradiciju ako je u slučaju politički prekršaj.

Evropska zajednica, a potom i Evropska Unija podizale su nivo bezbednosti pomoću različitih akcija. Pre svega uspostavljena je bolja saradnja policije i pravosuđa sa SAD. Na diplomatskom planu činjeni su naponi kako bi se poboljšao stepen evropske bezbednosti i ustanovile procedure u vezi sa zamrzavanjem imovine terorističkih organizacija. Povećana je, takođe, bezbednost na aerodromima, donet čitav spektar ekonomskih i fiskalnih zakona u vezi sa pranjem novca, mere protiv pretnji bio-terorizma.

Međutim, rezultati postignuti na polju normativno-pravnog regulisanja borbe protiv terorizma, usled nespremnosti država da se odreknu dela suvereniteta, nisu praćeni adekvatnim akcijama. Interpol (International Criminal Police Organization), koji je stvoren još 1923. godine kako bi se obezbedila međunarodne saradnje u prevenciji zločina, je tek januara 1987. godine dobio jedinicu za borbu protiv terorizma. Tada je razrađen je i plan borbe akcija protiv državnog terorizma.

Evropske policijske snage (EUROPOL), ustanovljene Ugovorom iz Matrihta 1992. godine, nisu bile uključene u borbu protiv terorizma sve do 1998. Od tada Evropol pomaže u prikupljanju podataka, stvara i učestvuje u analitičkim projektima vezanim za terorizam, stvara i olakšava pristup dokumentima od važnosti za anti terorističku borbu. Interpol i Evropol zajedno grade sistem komunikacije između nacionalnih policija i uobličavanja stavova suđenja i kažnjavanja terorista.

¹⁴ The European Convention on the Suppression of Terrorism. Internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm> 21/06/2006.

EVROPSKI ODGOVOR NA DOGAĐAJE U LONDONU

Odgovor EU na terorističke akcije sadrži dve komponente – prva je psihološka, a druga funkcionalna/operativna. Psihološki deo evropske strategije bezbednosti predstavlja neku vrstu „umirujuće akcije“ čiji se cilj odnosi na unapređenje i jačanje veza među državama članicama – promovisanje solidarnosti i saosećanja među državama članicama u teškim okolnostima. U tom svetlu, sastanak Saveta od 13. jula 2005. i Deklaracija doneta tom prilikom bili su od izuzetnog značaja.

Operativni odgovor EU, s druge strane, fokusiran je na odbrambene i proaktivne političke akcije sa namerom da ubrzaju transnacionalnu saradnje kroz paket bezbednosnih mera koje su deo EU plana akcije za borbu protiv terorizma. Savet je u uvodnom delu proglasio da je „njegov neposredni prioritet izgradnja jakog okvira EU za pokretanje i vođenje istrage protiv terorista širom EU, a kako bi se time otežalo planiranje terorističkih akcija, remećenje podrške, razbijanje mreža, prekid finansiranja i dovođenje terorista pred lice pravde”.¹⁵

Važno je, međutim, imati u vidu da mnogi od zakonskih instrumenata i inicijativa uključenih u deklaraciji Saveta nisu ni novi ni inovativni. Stare, a „renovirane” inicijative su, na primer: borba protiv finansiranja terorizma, poboljšana razmena informacija između bezbednosnih i agencija za sprovođenje zakona, intenziviranje razmene informacija između policije i pravosuđa, zaštita građane i infrastrukture (uz korišćenje novih naprednih tehnologija), kao i upravljanje i smanjenje posledica akata političkog nasilja.¹⁶

1. Test legitimiteta i vladavina prava

Brojna su mišljenja da navedeni paket mera nije u potpunosti usklađen sa čl. 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama;¹⁷ pravom na

¹⁵ Council Declaration on the EU Response to the London Bombings, Extraordinary Council Meeting, Justice and Home Affairs, Council of the European Union, 11116/05, Brussels, 13 July 2005.

¹⁶ Didier Bigo & Sergio Carrera, “From New York to Madrid: Technology as the Ultra-Solution to the Permanent State of Fear and Emergency in the EU”, *Commentary*, CEPS, Brussels, April 2004.

¹⁷ Art. 8 of the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms states that “1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

privatnost i zaštitu podataka, kao i garantovanim pravima iz Direktive Saveta 95/46 o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka;¹⁸ kao i „slobodom“ u celini.¹⁹

Zaštita prava i sloboda pojedinca trebalo bi da bude u središtu svake pravne i sudske mere pa i onih koje se odnose na bezbednost. Neophodno je zaštititi život pojedinaca i opstanak države, ali ne po cenu ugrožavanja svakodnevnog kvaliteta života zarad katkad nedokazane opasnosti koja se može zloupotrebiti. Nedostatak političkog dogovora unutar Saveta ministara o predlogu za okvirne odluke o određenim proceduralnim pravima „osumnjčenih terorista“ u krivičnom postupku širom EU otkriva državama članicama oklevanja koja postoje.²⁰

Glavni rizik ogleda se u činjenici da su princip legitimiteta i vladavina prava veoma ugroženi pravnim okvirima EU koji sadrže mere za borbu protiv terorizma.²¹ Ona se ogleda u nepostojanju transparentnosti i smanjenju uloge Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde. Evropski parlament bi trebalo da bude uključen u donošenje odluka i odobravanje postupaka koji garantuju demokratsku odgovornost pravnih instrumenata, dok uloga Evropskog suda pravde treba ojačati kako bi se obezbedilo sudsko ispitivanje i zaštita vladavine prava. Učešće sudstva je, u tom smislu, od vitalnog značaja za zaštitu demokratskih tekovina, kao i prava i sloboda pojedinaca.

2. Test proporcionalnosti

Smatra se da bi svaki bezbednosni instrument trebalo da se procenjuje kroz prizmu proporcionalnosti. Ovaj princip se zasniva na dve pretpostavke. Prvo, EU deluje samo kada je to neophodno ili „obavezno“ radi ostvarenja određenog cilja. To podrazumeva ideju uravnoteženog odnosa između sredstava i ciljeva. Drugo, i još važnije, ona zahteva da su usvojene mere najmanje restriktivne. U tom svetlu, nameće se i logično pitanje u kolikoj meri su predložene bezbednosne mere u skladu sa ovim opštim principom EU.

¹⁸ European Council Directive 95/46/EC of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, Official Journal L 281, 23 December 1995, pp. 31-50.

¹⁹ Title VI of the Treaty on European Union, Provisions on Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, Arts. 29-43.

²⁰ Proposal for a Framework Decision on certain procedural rights in criminal proceedings through the European Union, COM(2004) 328 final, 28 April 2004.

²¹ See T. Balzacq & S. Carrera, *Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy*, CEPS, Brussels, July 2005.

Neki od pravnih akata koje je predložila britanska vlada na sastanku Saveta su temeljno ispitivani od strane Evropskog parlamenta, organizacija civilnog društva, nevladinih organizacija i akademskih institucija zbog ozbiljnih problema u pogledu njihove usklađenosti sa principom srazmernosti i zaštite ljudskih prava (predviđeno međunarodnim i evropskim obavezama o ljudskim pravima). Na primer, predlog o zadržavanju i čuvanju telekomunikacionih podataka odbačen je od strane Evropskog parlamenta 18. aprila 2005. Ova inicijativa je prethodno predstavljena 28. aprila 2004 od strane Francuske, Irske, Švedske i Velike Britanije.²²

Glavni razlozi zbog kojih je Evropski parlament opravdano odbacio ovaj predlog su:

- izbor pravnog osnova, kao čl. 31. Ugovora o Evropskoj uniji, koji se bavi „zajedničkom akcijom pravosudnih organa u krivičnim stvarima“, nije u saglasnosti sa Haškim programom dogovorenim u novembru 2004. Predlog se sastoji od različitih mera koje dolaze iz I i III stuba Unije. Naime, uvođenje zakonske obaveze provajdera da podatke čuvaju, obrađuju nije u saglasnosti sa članovima tzv. *Community* zakona;
- neadekvatnost u pogledu principa proporcionalnosti. Kao što se i u samom skupštinskom izveštaju ističe, „cilj ne opravdava sredstva, pa predložene mere nisu odgovarajuće, neopravdano su oštre“, i „s obzirom na obim zadržanih podataka, a posebno internet podataka, odgovarajuća analiza je malo verovatna;“²³
- nekompatibilnost sa čl. 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja garantuje pravo na poštovanje privatnosti od strane javnih vlasti.

Nezavisno od izveštaja parlamenta i mnogih kritika koje su ispratile ovu konkretnu inicijativu, na prethodno pomenutom sastanku Saveta od 13. jula ona je ponovo uvedena u političku agendu. I druge bezbednosne inicijative umetnute u Deklaraciju Saveta kao odgovor na teroristički napad u Londonu prošle su raspravu u nacionalnim parlamentima. Tako je, recimo, Dom lordova

²² Draft Framework Decision 8958/2004 of 28 April 2004 on the retention of data processed and stored in connection with the provision of publicly available electronic communications services or data on public communications networks for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of crime and criminal offences including terrorism.

²³ Videti European Parliament, Draft Legislative Resolution on the initiative by the French Republic, Ireland, the Kingdom of Sweden and the United Kingdom for Draft Framework Decision 8958/2004 of 28 April 2004 on the retention of data processed and stored in connection with the provision of publicly available electronic communications services or data on public communications networks for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of crime and criminal offences including terrorism, 8958/2004 - C6-0198/2004 - 2004/0813(CNS), 18.4.2005.

u Velikoj Britaniji izrazio zabrinutost da su ove mere etički pogrešne i opasne. Sve ovo dovodi do utiska da se osporeni akti uvode na mala vrata u toku kritičnih vremena, bez obzira na zakonodavni proces i etičke brige.

3. Test efikasnosti

Dalje se postavlja pitanje efikasnosti ovih pravnih instrumenata u suzbijanju pretnje političkog nasilja. Treći stub EU ima tri slabosti: 1) pravilo jednoglasnosti, 2) isključivanje Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde, i 3) nedostatak transparentnosti u procesu donošenja odluka. Efikasnost i ukupna korisnost operativnog podešavanja je, kao posledica toga, smanjena.

Dobar primer međudržavne saradnje u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala je ugovor Prum ili Šengen III, potpisan između sedam država članica EU (Španija, Francuska, Nemačka, Belgija, Holandija, Austrija i Luksemburg) 27. maja 2005. Ovaj ugovor ima za cilj jačanje međudržavne saradnje protiv organizovanog kriminala, terorizma i ilegalne imigracije. Prum ugovor obezbeđuje pravni okvir za učvršćivanje razmene informacija između policije i bezbednosnih agencija zemalja potpisnica. Međunarodna saradnja u tom smislu povećava moć bezbednosnih agencija (kroz stvaranje nacionalnih kontakt tačaka koje se određuju u skladu sa nacionalnim pravom) kako bi imale direktan pristup bazama DNK i otisaka prstiju u svim državama članicama koje učestvuju u projektu u cilju sprečavanja „terorističkih napada“.

Ovaj ugovor nije jedini pozitivan primerer. Dana 6. marta 2004, članovi G5 (Francuska, Nemačka, Italija, Španija i Velika Britanija), složili su se da će uspostaviti mrežu za razmenu informacija o pojedincima povezanih sa terorističkim aktivnostima. Baza podataka sadrži informacije o otiscima prstiju, DNK i lažnim ličnim detaljima.²⁴

4. Test uzajamnog poverenja

Saradnju EU u oblasti bezbednosti i pravosuđa otežava uvek prisutno nepoverenje i zaštita integriteta države koje postoji bez obzira na donete okvire o saradnji bezbednosnih agencija, kao i sudskih vlasti u EU. Ovo se može objasniti različitim pravnim i istorijskim tradicijama, kao i vizijama svake od država članica EU. Poverenje je od suštinskog značaja za održavanje stabilnih odnosa, a to je posebno važno za efikasnu saradnju u oblasti pravosuđa i

²⁴ Videti podatke na internet adresi: <http://europa.eu.int/idabc/>).

unutrašnjih poslova. Uspostavljanje visokog nivoa poverenja je u tesnoj vezi sa progresivnim uspostavljanjem područja slobode, bezbednosti i pravde.

Evropski nalog za hapšenje (*EAW*) predstavlja jedan od prvih pravnih instrumenata za sprovođenje principa uzajamnog priznavanja odluka u krivičnim stvarima koji je formalno usvojen od strane Saveta.²⁵ Međutim, nedostatak međusobnog poverenja je stvorio teškoće koje su se pojavile tokom sprovođenja procesa na nacionalnom nivou. Ovo je u velikoj meri miniralo efikasnost i kredibilitet režima *EAW*.²⁶

ZAKLJUČAK

Pitanja koja se odnose na mogućnost usvajanja odlučnije politike u vezi sa borbom protiv „terorizma“ uz istovremenu posvećenost zaštiti građanskih sloboda i ljudskih prava predstavljaju aktuelne izazove sa kojima se Evropska unija suočava.

Prvo, usvojene mere trebalo bi da odgovaraju problematici. Razmena biometrijskih podataka, baza DNK, kontrole unutrašnjih granica, kao i jačanje spoljnih graničnih kontrola su svakako primerene i efikasne mere u borbi protiv terorizma.²⁷ Nasuprot tome, politika priznavanja (jednak tretman) i integracije (socijalna inkluzija), ne samo tolerancije, verovatno bi napravila značajnu razliku.²⁸ U tom smislu, Unija bi trebalo da preispita svoj diskurs i ukupan odnos prema grupama građana (i „ne-građanima“) koji pripadaju različitim etničkim i verskim zajednicama, što je, svakako, komplikovano. Pravila o integraciji i socijalnoj inkluziji su i dalje u velikoj meri rezervisana za lokalne, odnosno nacionalne vlasti, ali neophodno je da postoji odlučna politika u vezi sa izgradnjom tolerancije i nediskriminacije.

Drugo, usvojene mere moraju da poštuju vladavinu prava. To je preduslov za njihovu demokratsku prirodu i sudsku odgovornost.

²⁵ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Official Journal L 190, 18.07.2002.

²⁶ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Official Journal L 190, 18.07.2002.

²⁷ Videti na primer the Commission's Proposal for a Council Decision on the improvement of police cooperation between the Member States of the European Union, posebno deo o međunarodnim granicama konvencija koje implementiraju Šengen sporazum, COM(2005) 317, 18.7.2005.

²⁸ *Briefing Paper on Security, Terrorism and the UK*, Chatham House, Royal Institute of International Affairs, London, 18 July 2005.

Treće, Evropski parlament predstavlja građane EU i odražava vrednosti i principe savremenih liberalnih demokratija, pa tako svaka njegova odluka utiče na živote građana Unije. U skladu sa prethodno rečenim, transparentnost i legitimnost zakonodavstva su najvažnije.

Konačno, pristup terorizmu treba da bude globalan, da se izdigne iznad problema takmičenja međuvladinih institucija. Terorizam je suviše složen problem i potrebno mu je prići sa pozicija koherentnog institucionalnog okruženja. Previše novostvorenih institucija, agencija, kao i inicijativa, imaju potencijal da zamagle usvojene politike i utiču na efikasnost njihovog sprovođenja.

Postoje mišljenja da ozbiljnost pretnje opravdava „izuzetne mere“ koje su nesrazmerne i nisu u skladu sa ljudskim pravima i građanskim slobodama. U tom smislu, najveći problem je da bi mere borbe protiv terorizma koje se promovisu od 2005. godine mogle da podrivaju vrednosti koje su ključne za identitet Unije, što bi nesumnjivo predstavljalo ozbiljan neuspeh politike u ovoj oblasti – možda ozbiljniji nego i same terorističke pretnje jer suštinski narušava osnovne temelje EU kao prostora slobode, bezbednosti i pravde.

LITERATURA

1. Agamben, Giorgio, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
2. Akcioni plan Saveta EU dostupan je na stabilnoj internet adresi: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15358.en09.pdf>.
3. Anastassia Tsoukala, "Democracy Against Security: The Debates About Counterterrorism in the European Parliament", September 2001 – June 2003. *Alternatives*, No 29, 2004.
4. Apap, Joanna and Carrera Sergio, "Maintaining Security within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?", *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol 29, No. 4, October 2004, pp. 399-416.
5. Apap, Joanna and Carrera Sergio, "Judicial Cooperation and the European Arrest Warrant – A Good Testing Ground for Mutual Recognition in an Enlarged EU?", *Policy Brief* No. 46, CEPS, Brussels, 20 February 2004.
6. Arendt, Hana, *Izvori totalitarizma*, Feministička izdavačka kuća 94, Beograd, 1998
7. Balzacq, Thierry and Carrera Sergio, *Migration, Border and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy*, CEPS, Brussels, July 2005.

8. Baudrillard, Jean, "The Spirit of Terrorism", *Telos*, No 121, Fall 2001, Telos Press, USA, 2001.
9. Bigo, Didier and Carrera Sergio, "From New York to Madrid: Technology as the Ultra-Solution to the Permanent State of Fear and Emergency in the EU", *Commentary*, CEPS, Brussels, April 2004.
10. Convention for the Suppression of Terrorist Bombings. Internet: http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_terrorist_bombing.html, 15/06/2006.
11. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA)
12. House of Lords, *Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent), X (FC) and another (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, on Thursday 16 December 2004. Session 2004-05 [2004] UKHL 56, on appeal from: [2002] EWCA Civ 1502. Доступно на интернет адреси: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm>. Приступ 28/01/2005.
13. Human Rights Watch, *No safe Refuge. The Impact of the September 11 Attacks on Refugees, Asylum Seekers and Migrants in the Afghanistan Region and Worldwide*. Human Rights Watch Backgrounder, October 18, 2001. Доступно на интернет адреси: <http://www.hrw.org/backgrounder/refugees/afghan-bck1017.htm>, приступ 3/02/2005.
14. Kegli ml., Ćarls V. Vitkof, Judžin R. *Светска политика: тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, Београд, 2004,
15. Royal Institute of International Affairs, *Security Terrorism and the UK*, Briefing Paper, Chatham House London, 18 July 2005.

EU LEGAL FRAMEWORK IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM

ABSTRACT

In this paper, the authors focus on the modalities of international cooperation in the fight against terrorism in the aftermath of the terrorist attacks on targets in the United States, September 11, 2001. In this sense, the authors recognize existence of changes in the traditional

understanding of terrorism and, the ways in which states try to respond to the threat. The authors pay special attention to "military response" that is taken by the United States as a model that is largely copied in the legal framework through which the European Union is trying to confront these challenges. Authors pointed out all the negative implications of the guaranteed freedoms and human rights. Ways to combat terrorism adopted by the European Union are important in the light of further European integration of Republic of Serbia and harmonization of domestic legislation related to this area with the *acquis communiter*.

Therefore, the authors in this paper critically examine the basic measures and legislative initiatives of the European Union in the fight against terrorism adopted the Declaration on the European response to the bombings in London, adopted by the Council July 13, 2005.

Keywords: terrorism, the fight, the U.S., the EU, legislation, human freedom, the rule of law.