

## EU POLITIKA BORBE PROTIV TERORIZMA I UTICAJ NA VLADAVINU PRAVA

### Apstrakt

*Teroristički napadi na Njujork i Vašington, kao i kasniji na London i Madrid uvrstili su politiku borbe protiv terorizma u jedan od prioriteta Evropske unije. Od tada Evropska unija ulaže napore i pokušava da pronađe odgovarajuću strategiju u borbi protiv terorizma. Uloga određenih EU organa je ojačana, a stvorene su i nove institucije. Najznačajnije institucije u borbi protiv terorizma su Evropska komisija, kao predlagač propisa, Europol i Eurojust. Intenzivna je normativna aktivnost na novu EU, a najznačajnija je Okvirna odluka o borbi protiv terorizma iz 2002. godine koja po prvi put na nivou EU daje definiciju krivičnog dela terorizma, kao i predlog Uputstva koji je usvojila Komisija u decembru 2015. godine, nakon terorističkog napada na Pariz. Iako donošenje ovih akata unapređuje delotvornost akcija EU u prevenciji i borbi protiv terorizma, sa druge strane otvara pitanje narušavanja osnovnih prava i građanskih sloboda. Autor u tekstu analizira pravne aspekte EU politike borbe protiv terorizma. Iako su određeni pozitivni rezultati ostvareni, potrebno je da se uloži još napora kako bi se unapredio normativni okvir EU u ovoj oblasti.*

**Ključne reči:** borba protiv terorizma, definicija terorizma, Okvirna odluka o borbi protiv terorizma, načela krivičnog postupka, pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.

### 1. Uvod

Stvaranjem jedinstvenog tržišta, a zatim i jedinstvenog šengenskog prostora, bez unutrašnjih granica, Evropska unije morala je da obezbedi građanima prostor slobode, bezbednosti i pravde. U tom pravcu kretali su se i evropski zakonopisci donoseći brojne okvirne odluke, a zatim nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine i uputstva kojima se utvrđuju minimalna pravila za definisanje krivičnih dela. Razlog za takve aktivnosti je potreba da građani Evropske unije osećaju sigurnost da gde

<sup>1</sup> Istraživač-saradnik, Institut za uporedno pravo Beograd; e-mail: maticmarina77@yahoo.com

god se kreću u Evropskoj uniji njihove slobode i bezbednost su dobro zaštićeni u skladu sa vrednostima Unije, uključujući vladavinu prava i osnovne slobode.<sup>2</sup>

Novo razdoblje u EU polici borbe protiv terorizma nastaje 1975. godine osnivanjem Grupe za terorizam, radikalizam, ekstremizam i međunarodno nasilje, poznatije kao TREVI grupa i donošenjem Evropske konvencije o borbi protiv terorizma 1977. godine. TREVI grupu osnovale su policijske službe država članica EU u cilju razmene informacija i uzajamne saradnje u borbi protiv terorizma i povezanih krivičnih dela sa međunarodnim elementom. Predstavljala je forum za razmenu informacija o oranzovanom kriminalu i terorizmu, a činili su je visoki predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova i pravde, kao i visoki predstavnici obaveštajnih službi. TREVI grupa postojala je do 1992. godine i donošenja odredbi Ugovora iz Mاستrihta koje su se odnosile na treći stub i politiku migracija i azila, policiju, carinu i pravosudnu saradnju.<sup>3</sup> Ugovor iz Mاستrihta predvideo je osnivanje Europol-a, Evropske policijske kancelarije. Pripremna grupa za borbu protiv terorizma osnovana je 1997. godine kako bi utvrdila ulogu Europol-a u oblasti borbe protiv terorizma.

Uprkos povećanoj policijskoj saradnji u okviru TREVI grupe, a kasnije i Europol-a, mora se naglasiti da je evropska saradnja u oblasti borbe protiv terorizma bila ograničena do napada na Njujork i Vašngton 11. septembra 2001. godine, i to pre svega zbog otpora država članica Evropske unije da prenesu deo svojih ovlašćenja u tako osetljivoj oblasti kao što je bezbednost.<sup>4</sup>

Iako je borba protiv terorizma u načelu u nadležnosti država članica, Evropska unija podržava njihove napore uspostavljanjem pravnog okriiva i mogućnosti za saradnju.<sup>5</sup> Međunarodni terorizam je postao jedan od prioriteta evropske političke agende posle napada na Njujork i Vašington u septembru 2001. godine. Iako je to bio napad na Ameriku, dožvljen je kao napad na Zapad i njegove vrednosti što je uticalo na donošenje odluke da se i Evropska unija uključi u oblast borbe protiv terorizma. Postoji veliki broj obavezujućih i neobavezujućih akata koji se odnose na ovu oblast, a cilj je uspostavljanje efikasnije brobe protiv terorizma na

<sup>2</sup> Evropska agenda za bezbednost, COM(2015) 625 final, 2. decembar 2015.

<sup>3</sup> J. Peek, International police cooperation within justified political and judicial frameworks: Five theses on TREVI, u J. Monar, R. Morgan (ur), The third pillar of the European Union, Brussels, European Interuniversity Press, 1994, 201-207.

<sup>4</sup> P. Wilkinson, International Terrorism: The Changing Threat and the EU's Response, Institute for Security Studies Chaillot Paper, br. 84, oktobar 2005., 29-31.

<sup>5</sup> C. C. Murphy, „Counter-Terrorism Law and Policy: Operationalisation and Normalisation of Exeptional Law after the 'War on Terror'“, u: D. A. Arcarazo, C. C. Murphy, *EU Security and Justice Law, After Lisbon and Stockholm*, Hart Publishing, 2014, 168.

teritoriji Evropske unije.<sup>6</sup> Tako su doneti 2001. godine EU Akcioni plan za borbu protiv terorizma,<sup>7</sup> 2002. godine Okvirna odluka o borbi protiv terorizma 2002/475/JHA, 2004. godine ministri pravosuđa i unutrašnjih poslova doneli su Deklaraciju o borbi protiv terorizma,<sup>8</sup> 2005. godine ministri pravosuđa i unutrašnjih poslova usvojili su Strategiju borbe protiv terorizma,<sup>9</sup> 2005 godine doneta je Odluka Saveta 2005/671/JHA o razmeni informacija i saradnje u krivičnim delima terorizma.<sup>10</sup>

Nakon bombaškog napada na London 2005. godine, održan je vanredni sastanak ministara unutrašnjih poslova država članica na kojem je odlučeno da se hitno primeni niz mera koje su već usvojene: Evropski nalog za hapšenje, jačanje Šengenskog informacionog i viznog sistema, biometrijski podaci na pasošima, borba protiv finansiranja terorizma, sprečavanje regrutovanja i radikalizacije, veća kontrola trgovine, skladištenja i transporta eksploziva.<sup>11</sup>

Na operativnom nivou, najznačajniji rezultati u borbi protiv terorizma nakon 11. septembra 2001. godine su jačanje uloge Europola, osnivanje Eurojust-a i Agencije za spoljne granice (FRONTEX), kao i imenovanje EU koordinatora za borbu protiv terorizma. Kad su u pitanju pravni akti, pored Okvirne odluke o borbi protiv terorizma iz 2002. godine, veliki značaj imaju i instrumenti koji se ne odnose samo na oblast borbe protiv terorizma, kao što su Okvirna odluka o evropskom nalogu za hapšenje iz 2002. godine kojom su na nivou EU zamenjeni tradicionalni nacionalni instrumenti ekstradicije, kao i Okvirna odluka o evropskom nalogu za dostavljanje dokaza, kojom je uspostavljen standardni obrazac za zahtevanje stvari i dokumenta u slučajevima sa prekograničnim elementom.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> C. C. Murphy, *EU Counter-Terrorism Law: Pre-emption and the rule of Law*, Hart Publishing, 2012.

<sup>7</sup> EU Action Plan on Combating Terrorism: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

<sup>8</sup> Council of the European Union, Declaration on Combating Terrorism, Brussels, 25 March 2004: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>

<sup>9</sup> Council of the European Union, EU Counter-terrorism Strategy, 2697th Council Meeting, Brussels 1-2 December 2005, doc. 14390/05 (Presse 296), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/JHA\\_1-2.12.05.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/JHA_1-2.12.05.pdf)

<sup>10</sup> Council Decision of 20 September 2005 on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences, available at: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l\\_253/l\\_25320050929en00220024.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_253/l_25320050929en00220024.pdf).

<sup>11</sup> Council of the European Union, Extraordinary Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 13 July 2005; available at: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/jha/85703.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/85703.pdf)

<sup>12</sup> Za razvoje EU politike borbe protiv terorizma videti: EU Council Secretariat, The European Union and the Fight Against terrorism, fact sheet, 9 March 2007, Brussels, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20ENMarch2007.pdf>; D.J. Koenig, D. K. Das (ur.), *International police cooperation*, New York, Lexington Books, 2001; P. De Cesari, *The European Union*, u G. Nesi (ur.) *International Cooperation in Counter-Terrorism: the United Nations and Regional Organizations in the Fight against Terrorism*, Ashgate, 2006, 207-229.

Posljednjih godina nove pretnje su pojačale potrebu za uspostavljanjem bliže saradnje na svim nivoima. Mnoge pretnje po bezbednost u Evropskoj uniji potiču od nestabilnosti u državama koje su u bližem okruženju, kao i od promjenjivih formi radikalizacije, nasilja i terorizma. Pretnje su raznolike i imaju prekogranični elementima.

Kako bi utvrdili zajednički odgovor Evropska komisija, Savet, Evropski parlament, Evropski ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona doneli su u aprilu 2015. godine<sup>13</sup> Evropsku agendu za bezbednost. Cilj Agende je da omogući bolju razmenu informacija, povećanu operativnu saradnju i uzajamno poverenje, kao i da obezbedi da unutrašnja i spoljašnja dimenzija bezbednosti zajedno funkcionišu. Prioriteti definisani u Agendi su terorizam, organizovani kriminal i visokotehnoški kriminal kao povezane oblasti sa izrazitom prekograničnom dimenzijom i gde zajednička EU akcija može da dovede do rezultata.

## 2. Predlog Uputstva

Kao odgovor na terorističke napade Islamske države na Pariz u novembru 2015, ali i kao deo primene Evropske agende za bezbednost u decembru 2015. godine godine, Evropska komisija usvojila je predlog EU Uputstva o borbi protiv terorizma.<sup>14</sup> Predlog Uputstva zamenjuje Okvirnu odluku o borbi protiv terorizma koja je usvojena 2002. i izmenjena 2008. godine. Usvajanjem Uputstva omogućava se povećanje uticaja EU prava na nacionalno krivično pravo, pre svega materijalno u oblasti borbe protiv terorizma.

Većina odredbi sadržanih u predogu Uputstva se već nalaze u Okvirnoj odluci, tako da neće zahtevati značajne aktivnosti u pogledu unošenja odredbi Uputstva u nacionalno pravo država članica.

Dok se ne usvoji uputstvo, najznačajniji akt u ovoj oblasti ostaje Okvirna odluka od 13. juna 2002. godine o borbi protiv terorizma.<sup>15</sup> Do donošenja Okvirne odluke jedan od problema u borbi protiv terorizma u okviru EU predstavljao je nedostatak jedinstvene definicije terorizma, kao i sa njim povezanih krivičnih dela. Nedostatak jedinstvene definicije otvorio je pitanje koja sve ponašanja bi trebalo da budu obuhvaćena pravnom definicijom terorizma.<sup>16</sup> Teškoće u utvrđivanju zajedničke definicije vidljive su i u EU političkim i pravnim dokumentima koji su upućivali na terorizam, ali nisu sadržali definiciju krivičnog dela. Nakon

<sup>13</sup> The European Agenda on Security, Strasbourg, 28.4.2015, COM(2015) 185 final.

<sup>14</sup> COM(2015) 625 final, Brisel, 2.12.2015.

<sup>15</sup> D. Kolarić, „Međunarodni standardi u oblasti borbe protiv terorizma i nacionalno krivično zakonodavstvo— Okvirna odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma“, *Zbornik radova sa naučno stručnog skupa Tara*, Kriminalističko-policijska akademija, 2010, 289–299; D. Kolarić, „Suzbijanje terorizma i Krivični zakonik Nemačke“, *Strani pravni život*, broj 2, 2012, 56–71.

<sup>16</sup> Više u M. Shaw, *International Law*, fifth edition, Cambridge University Press, 2003, 1048-1053.

11. septembra 2001. godine, nastala je potreba za usvajanjem zajedničke definicije, tako da je Okvirna odluka o borbi protiv terorizma uvela sveobuhvatnu definiciju terorizma u EU pravo.

Originalnost definicije ogleda se u uvođenju krajnjeg političkog cilja kao osnovnog kriterijuma za razlikovanje terorističkog krivičnog dela od drugih krivičnih dela. Okvirnom odlukom definišu se krivična dela u ovoj oblasti i predviđa se odgovornost pravnih lica.<sup>17</sup> Na ovaj način se stvaraju minimalna pravila za harmonizaciju definicije krivičnih dela terorizma u državama članicama EU.<sup>18</sup> Koncept terorizma iz člana 1. stav 1. Okvirne odluke ima dva glavna elementa:

- Objektivni element, gde se upućuje na listu teških krivičnih dela koja postoje u nacionalnim zakonodavstvima (ubistvo, telesna povreda, kidnapovanje ili uzimanje taoca, iznuda, proizvodnja oružja, izvršenje napada ili pretnja izvršenjem napada itd); i
- Subjektivni element, jer se ovi akti smatraju terorističkim krivičnim delima kada su izvršeni s ciljem zastrašivanja stanovništva uticanja na vladu ili međunarodnu organizaciju da izvrši ili ne se uzdrži od izvršenja određene radnje, ili ozbiljnog destabilizovanja ili narušavanja osnovnih političkih, ustavnih, ekonomskih ili društvenih struktura u državi ili međunarodnoj organizaciji.

Okvirna odluka u članu 2. stav 1. daje definiciju terorističke grupe kao uređene organizacije koju čine više od dva lica, koja postoji određeni vremenski period i deluje sporazumno u cilju izvršenja terorističkih krivičnih dela.

Države članice Evropske unije obavezuju se da obezbede da određene radnje izvršene u nameri budu predviđene kao krivična dela povezana sa terorističkim aktivnostima, čak i ako teroristički napad nije izvršen.<sup>19</sup> Okvirnom odlukom se navode koje su to radnje koje države moraju inkriminisati: javna provokacija da će se izvršiti krivično delo terorizma, regrutovanje i obuka za terorizam, razbojnička krađa, iznuda ili falsifikovanje dokumenata u cilju izvršenja krivičnog dela terorizma.

Okvirnom odlukom u članu 5. stav 1. predviđa se obaveza za države članice da u nacionalnom pravnom sistemu predvide odredbe koje će sadržati delotvorne, srazmerne i odvraćajuće krivične sankcije, zbog čije visine se može tražiti izručenje. U članu 5. stav 3. ove odluke utvrđuje

<sup>17</sup> A. Klip, *European Criminal Law – An integrative Approach*, 216.

<sup>18</sup> D. Kolarić, „Nova koncepcija krivičnih dela terorizma u Krivičnom zakoniku Republike Srbije“, *CRIMEN* (IV), broj 1/2013, 49–71.

<sup>19</sup> V. Mitsilegas, „The third wave of third pillar law: which direction for EU criminal justice?“, *European Law Review*, Vol. 34, No. 4, 2009., 524.

se i najmanja dužina trajanja kazne zatvora za krivično delo terorizma koje bi države članice trebalo da unesu u domaće zakonodavstvo.

U stručnoj javnosti sadržina Okvirne odluke izaziva nedoumice u pogledu stepena zaštite ljudskih prava, iako se i u preambuli insistira da EU počiva na demokratiji i vladavini prava.<sup>20</sup>

Predlog Uputstva koji je usvojila Evropska komisija ima prednosti u odnosu na Okvirnu odluku. Prvo radi se o novom instrumentu koji se usvaja u formi uputstva na osnovu člana 83. stav 1. i člana 82. stav 2. Ugovora iz Lisabona, što znači da će institucijama Evropske unije biti na raspolaganju svi mehanizmi za sprovođenje Uputstva i unošenje u nacionalno zakonodavstvo država članica, kao i pokretanje postupka pred Sudom pravde EU protiv države članice zbog nepotpunog ili neblagovremenog unošenja uputstva u domaće pravo. Kada je u pitanju okvirna odluka, kao instrument nekadašnjeg trećeg stuba, ti mehanizmi sprovođenja nisu mogli da se primenjuju. Međutim, ostaje da se vidi koliko će navedeni instrumenti biti korisni, s obzriom da su odredbe Uputstva veoma široke i nije jasno kako će se oceniti da li je u potpunosti uneto u nacionalno zakonodavstvo.

Takođe, uputstvo se neće odnositi na Dansku, kao ni na Veliku Britaniju i Irsku jer su se Protokolom 21, odnosno Protokolom 22 Ugovora iz Lisabona izuzele iz primene mera koje se donose u oblasti slobode, bezbednosti i pravde.<sup>21</sup> U slučaju da ni jedna od ove tri države ne odluči da pristupi uputstvu, u dve će se i dalje primenjivati Okvirna odluka (Irska i Danska), što je od značaja jer postoje veoma male razlike u tekstu Okvirne odluke i predloga Uputstva. Složenost pregovora oko teksta predloga Uputstva i njegove primene u svim državama članicama, pokazuje koliko je oblast krivičnog prava u EU veoma kompleksna, posebno na ustavnom nivou, što utiče na operativnu efikasnost i na zaštitu građanskih prava i sloboda.

Novine u predlogu Uputstva proističu iz međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv finansiranja terorizma i putovanja stranih terorista. Najznačajniji standardi u ovoj oblasti, koji su uneti u predlog Uputstva su Rezolucija Saveta bezbednosti UN 2178 iz 2014. godine koja se odnosi na pretnje iz Islamske države i Dodatni protokol uz Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju terorizma. Članom 9 i 10 predloga Uputstva uvodi se obaveza za države članice da uvedu krivično delo putovanja u inostranstvo zbog terorizma i organizovanje ili omogućavanje takvog putovanja. Države članice moraju preduzeti neophodne mere i predvideti kazne za takve radnje, kao za krivična dela koja su izvršena u nameri. Članom 8 predloga Uputstva predviđa se novo krivično delo – obuka za terorizam, čiji je cilj da

<sup>20</sup> S. Peers, „EU Responses to Terrorism“, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53, No. 1, 2003, 227–243.

<sup>21</sup> S. Peers, *UK and Irish opt-outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) law*, University of Essex 2009.



otkrije pojedince koji mogu postati radikalni i obučiti se koristeći materijale dostupne na internetu ili na drugi način.

Predlog Uputstva sadrži odredbe o žrtavama terorizma. Tako se članom 22 predviđa zaštita i podrška žrtvama terorizma. Od posebnog je značaja zahtev da se žrtvama pruži emotivna i psihička podrška, kao što je savetovanje i podrška zbog pretrpljene traume. Nije uređeno kako će države članice obezbediti da podrška bude poverljiva, besplatna i lako dostupna žrtvama terorizma. Odredba sadrži obavezu da države obezbede sredstva i usluge medicinskih službi, što je veoma značajno, ali će finansiranje takve podrške predstavljati izazov u praksi.

Pojedine odredbe u predlogu Uputstva su izmenjene, kao što je na primer definicija terorizma. Međutim u pojedinim slučajevima izmene su više jezičke a manje suštinske, tako da države članice koje su već posvetile vreme da unesu Okvirnu odluku u nacionalno zakonodavstvo neće morati da ulože dodatne napore kako bi samo usaglasile definiciju.

Određene suštinske razlike postoje između Okvirne odluke i predloga Uputstva. Jedan od primera je član 1. stav 2. Okvirne odluke. Ovom odredbom se predviđa da Okvirna odluka ne menja obaveze poštovanja osnovnih ljudskih prava i pravnih načela utvrđenih članom 6 Ugovora o Evropskoj uniji. U smislu primene, ova odredba nije imala velikog značaja jer sekundarno zakonodavstvo ne može da menja odredbe Osnivačkih ugovora, međutim imala je deklarativni značaj. Kada je u pitanju predlog Uputstva primećuje se da ova odredba nije uneta u tekst predloga, što već izaziva kritike stručne javnosti.

Posmatrajući u celini, predlog Uputstva nastavlja sa uvođenjem ograničenja kretanje finansija, informacija i ljudi u ime borbe protiv terorizma. Ova ograničenja predstavljaju simbol međunarodnih napora u borbi protiv terorizma počev od 11. septembra 2001. godine i terorističkog napada na Njujork i Vašington. Ali sa druge strane sva uvedena ograničenja i kontrole nisu donele očekivanu operativnu delotvornost, što je pokazao i teroristički napad na Brisel u martu 2016. godine. Kolika će biti delotvornost ovog novog instrumenta, koji će verovatno biti usvojen do kraja holandskog predsedavanja Evropskom unijom zavisi od načina na koji će biti unet u nacionalno zakonodavstvo i od njegove primene u praksi.

U oblasti borbe protiv terorizma značajna je i Uputstvo 2013/40/EU o napadima na informacione sisteme. Iako se ova odluka ne odnosi neposredno na oblast terorizma, postoji mogućnost da teroristi koriste informacione sisteme za napade, na šta upućuje i predlog Uputstva u članu 3. Ona obavezuje države članice da obezbede da se nelegalni pristup informacionim sistemima, nelegalni sistemi i ometanje podataka, kao i podstrekavanje, pomaganje i pokušaj izvršenja kažnjavaju kao krivično delo, kao i da se uvedu minimalne krivične sankcije.

### 3. Borba protiv terorizma i vladavina prava

Predlog Uputstva ponovo otvara temu odnosa borbe protiv terorizma i poštovanja i zaštite vladavine prava. Terorizam, kao pojava, postavlja izazove za vladavinu prava, pre svega u pogledu akcija koje države preduzimaju kao odgovor na terorizam. I dok terorizam predstavlja odbacivanje vladavine prava, pravu pretnju za demokratiju najčešće predstavlja odgovor države na nasilje, a ne samo nasilje.<sup>22</sup>

U mišljenju na predlog Uputstva koje su uputili Amnesty International, Međunarodna komisija pravika (ICJ), Inicijativa otvorenog društva za pravosuđe (OSJI) i Institut Otvorenog društva za evropsku politiku u februaru 2016<sup>23</sup> ukazuju da predlog Uputstva ne poštuje obaveza država članica koje proizlaze iz međunarodnog prava, posebno u oblasti ljudskih prava, i to pre svega na:

- Nedostatak odgovarajućih garancija zaštite ljudskih prava u primeni uputstva u državama članicama;
- Široke definicije mnogih krivičnih dela uređenih predlogom Uputstva, što ima posledice na načelo zakonitosti i zabranu arbitrnosti, nesrazmernih i diskriminatornih sankcija;
- Opis drugih krivičnih dela ili pokušaja kao dela povezana sa terorizmom;
- Neprecizna definicija posebne namere koja se zahteva kako bi se utvrdila odgovornost za određeni broj krivičnih dela i nedostatak zahteva za voljnim ili dobrovoljnim izvršenjem dela;
- Predlog Uputstva dovodi u pitanja obaveze država po međunarodnom humanitarnom i međunarodnom krivičnom pravu.

Tako danas imamo anti-terorističko zakonodavstvo koje nije u potpunosti usklađeno sa tradicionalnim vrednostima i demokratskim principima krivičnog prava, a sa druge strane otvorenu dilemu kako da pravosudni sistem delotvono odgovori na izazove novog fenomena. Osnovni cilj pravosudnog sistema da obezbedi i promoviše ljudska prava, kako žrtava krivičnih dela, tako i onih koji su su osumnjičeni ili osuđeni. Pravosudni sistem se ne može koristiti za sprovođenje bezbednosne politike. Bezbednosna politika i ima cilj da očuva bezbednost i mir i da spreči terorističke napade, ali ne može da poništi ciljeve i načela na kojima počiva krivično pravo i pravosudni sistem.

Dosadašnje evropske politike borbe protiv terorizma su se oslanjale na razvoj i unapređenje razmene podataka i to posebno obaveštajnih

<sup>22</sup> C. C. Murphy, *EU Counter-Terrorism Law*, Hart Publishing Oxford, 2012, 5.

<sup>23</sup> <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/submission-european-commission-proposed-antiterrorism-directive>, 10.04.2016.



podataka, i jačanje policijskih resursa. Ovakav pristup je razumljiv, jer bez dobrih i efikasnih obaveštajnih službi i dobro pripremljenih policijskih snaga, nije moguće sprečiti i izbeći terorističke napade. Ukoliko se paralelno ne unapređuju i kapaciteti pravosudnih sistema, koji će sprovoditi delotvornu kontrolu istraga koje vode policijske i obaveštajne službe neće biti moguće zaštititi osnovne demokratske vrednosti.

Postojanje dobro pripremljenog pravosuđa koje je osposobljeno da u kratkim rokovima postupa po zahtevima policije, omogućilo bi da uvođenje vanrednog stanja nakon napada ili pretnje terorističkim napadom ne traje dugo, jer u osnovi krši vrednosti demokratskog društva.

Krivična saradnja u borbi protiv terorizma otvara dva pitanja koja je neophodno razmotriti: jedno se odnosi na unaprađenje i usaglašavanje evropskog prava kako bi se izbegla fragmentiranosti i različitost zakona država članica, kojim se definišu radnje koje se smatraju terorističkim aktima; a drugo se odnosi na različite nivoe zaštite i nacionalnih ustavnih garancija, koji su značajni zbog ocene prihvatljivosti dokaza prikupljenih tokom istrage u različitim državama članicama.

Kada se radi o prvom pitanju, moguće je postići značajniji napredak i ubrzati proces harmonizacije u državama članicama, posebno jer je u nekoliko izveštaja o saradnji u borbi protiv terorizma navedeno da je neusaglašeno zakonodavstvo razlog neuspešnih istraga i suđenja. Razlog za to leži u činjenici da se određena ponašanja u jednoj državi smatraju krivičnim delom terorizma, dok se u drugoj ne smatraju.

U pogledu prihvatljivosti dokaza, problem je složeniji i počiva na različim istorijskim okolnostima koje su postojale u pojedinim državama. Tako se u okviru Evropske unije nalaže države sa dugom demokratskom tradicijom, države koje su uspostavile demokratske režime posle Drugog svetskog rata, neke države su to učinile tek '70. godina prošlog veka nakon svrgavanja diktatorskih režima, kao i one koje su tek '90. godina XX veka uspostavile demokratske sisteme. Ove istorijske različitosti uticale su na stvaranje različite kulture i garancija građanskih prava i sve te nacionalne osobenosti se odražavaju u nacionalnim krivičnoprocesnim zakonodavstvima. Instrumentima uzajamnog priznanja omoguava se razmena i dostavljanje dokaza između država članica, ali ostaje otvoreno pitanje njihove prihvatljivosti na sudu, posebno kada su u pitanju ovako osetljivi slučajevi koji se odnose na terorizam.

Sve ove izazove u pogledu garancija osumnjičenih i okrivljenih moraju imati na umu i poslanici u Evropskom parlamentu kada budu glasali za Uputstvo o borbi protiv terorizma. Jasno je da je neophodna unapređena saradnja i lakša razmena podataka, ali uz poštovanje načela krivičnog prava i krivičnog postupka.

**Marina Matic Boskovic, Ph.D**

Research Associate

Institute of Comparative Law, Belgrade

## **EU POLICY IN COMBATING TERRORISM AND INFLUENCE ON RULE OF LAW**

### Summary

Terrorist attacks in New York and Washington, as well as latter attacks in London and Madrid put counter-terrorism as one of the priorities in the EU. The EU since then has put efforts to find proper response and strategy in counter-terrorism. The role of some EU bodies is strengthen and new institutions are established. The most important institutions in fight against terrorism are European commission, as initiator of legal acts, Europol and Eurojust. Legislative activity has been intensified in the EU and the most important document is 2002 Framework decision on counter-terrorism in which for the first time we could find European common definition of terrorist offences, as well as draft Directive on counter-terrorism that was adopted by Commission in December 2015 after terrorist attacks in Paris. While adoption of this legal acts improves efficiency of EU actions in prevention and fight against terrorism, on the other hand, they have raised concerns of violation of fundamental rights and civil liberties. Author analyzed legal aspects of EU counter-terrorism policy. Although some positive results are achieved there is a need to put additional efforts to improve EU legal framework in the area of fight against terrorism.

**Key words:** counter-terrorism, definition of terrorism, Framework decision on counter-terrorism, criminal procedure principles, judicial cooperation in criminal matters.