

*Dr Tatjana Lukić, docent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

EVROPA I BORBA PROTIV TERORIZMA: jačanje saradnje između pravosudnih i policijskih organa

Sažetak: *Zemlje EU su dugo nastojale da poboljšaju saradnju između policije i pravosuđa unutar njih samih kao deo težnje Unije da se kreće prema političkim integracijama, ali i izraz želje da se stvori evropski prostor slobode, sigurnosti i pravde. Veći deo inicijativa EU u policiji i pravosuđu koje su se primenile u septembru 2001. (posle napada na SAD) i martu 2004. godine (posle terorističkog napada u Madridu) fokusiraju se na uspostavljanje pogranične kompatibilnosti među državnim krivičnim zakonima u zemljama EU i poboljšanje saradnje između državne policije, obaveštajnih službi i pravosudnih vlasti. U ovom radu posebna pažnja je posvećena merama jačanja saradnje, obustavljanju finansiranja terorizma, jačanju kontrole na spoljnim granicama EU, jačanju saradnje između SAD-a i EU kao i problemu unutrašnjih prepreka u okviru EU, ali i prepreka za bližu saradnju EU sa SAD-om.*

Ključne reči: *terorizam, pravosudni organi, policija, Evropska Unija, saradnja*

Zemlje EU su dugo nastojale da poboljšaju saradnju između policije i pravosuđa unutar njih samih kao deo težnje unije da se kreće prema političkim integracijama, ali i izraz želje da se stvori evropski prostor slobode, sigurnosti i pravde. Ministarstva unutrašnjih poslova, ministarstva pravde, drugi državni organi zaduženi za sprovođenje zakona, kao i bezbednosne službe u Evropskoj uniji počele su neformalnu saradnju sredi-

nom 1970-tih u borbi protiv terorizma i drugih oblika kriminaliteta zbog značajnog porasta prelazaka granice od strane državljana Evrope ali i drugih nacionalnosti. Sporazum u Mاستrihtu postignut 1992. oblikovao je ovu saradnju u *Treći stub pravde i unutrašnjih poslova* usmerenu ka unapređenju zajedničkih mera za unutrašnju bezbednost i slobodno kretanje građana unutar granica EU¹. Uprkos tome što su ustanovljene institucije, napredak u policiji i oblasti pravosuđa je bio ometan godinama potrebama zemalja članica u očuvanju suvereniteta nad vlastima za sprovođenje zakona, nedovoljnih novčanih sredstava i manjkom poverenja među policijskim i obaveštajnim agencijama.

Teroristički napad 11. septembra 2001. godine, a potom i otkrivanje ćelija Al Kaide u Evropi, bio je alarm vladama Evropske Unije. U nedeljama nakon napada, u mnogim zemljama EU policija je otkrila desetine osumnjičenih terorista koji su bili povezani sa Osama Bin Ladenom. Nemačka i Španija su identifikovane kao glavne baze za logistiku i planiranje napada i brojna lišenja slobode su sprovedena u Belgiji, Francuskoj, Italiji i Velikoj Britaniji. Pokazalo se da je Al Kaida imala mogućnosti da koristi sredine sa relativno lošim obezbeđenjem u Zapadnoj Evropi. Ovu činjenicu su spremno dočekali evropski lideri koji su brzo shvatili da su otvorene granice EU i različiti pravni sistemi omogućili teroristima i drugim kriminalcima da se nesmetano kreću i izbegnu lišenje slobode i krivično gonjenje. Mnoge zemlje EU, na primer, nisu imale usvojen zakon o antiterorizmu ili čak pravnu definiciju terorizma². Bez jakih dokaza da je osumnjičeni počinio zločin zajednički svim zemljama, kao što je ubistvo, teroristi ili njihovi pomagači su često izbegavali hašenje u jednoj od zemalja EU tako što bi pobešli u drugu zemlju koja ima druge zakone. Osim toga, iako su osumnjičeni mogli brzo da putuju kroz zemlje EU, izručivanje često zahteva nekoliko meseci ili godina da se sprovede.

Nakon napada na Sjedinjene Države, lideri EU demonstrirali su obnovljenu političku predanost da se pojača saradnja između policije i pravosuđa i to kako među zemljama EU tako i sa zemljama SAD-a. 11. mart 2004. godine, bombaški napad terorista u Madridu, u Španiji, je samo još više motivisao napore EU da se bori protiv terorizma. Iako su mnogi potezi EU u policiji i pravosuđu usmereni najpre protiv pretnji terorista, po-

¹ Prvi stub Evropske Unije čini Evropska zajednica, koja obuhvata ekonomsku, trgovinsku i društvenu politiku; drugi stub teži razvoju zajedničke politike koja bi se odnosila na spoljne i bezbednosne poslove unutar EU.

² Pre terorističkog napada 11. septembra, samo šest zemalja EU je imalo specifične zakone o antiterorizmu: Francuska, Nemačka, Italija, Portugal, Španija i Velika Britanija.

smatrači navode da bi nekoliko tih poteza kao što je nalog za hapšenje na prostoru EU poboljšali mogućnosti EU da sprovodi istrage i vrši krivično gonjenje, kao i da postavi temelje pravosudnog identiteta u EU. Međutim, prevođenje ovih političkih dogovora u EU u delotvorno oruđe za sprovođenje zakona nije bilo lako. Veliki broj političkih, pravnih i kulturnih izazova je ostao.

Dosadašnji napredak

Lideri EU koji su se sastali na vanrednoj hitnoj sednici doneli su ključne odluke vezane za 11. septembar 2004. godine, da se pojača saradnja između policije i pravosuđa unutar EU, anuliranje izvora iz kojih se finansiraju teroristi i pojačanje koordinacije radi sprovođenja zakona u Sjedinjenim Američkim Državama i EU kao deo svobuhvatnog plana da se suprotstave terorizmu³. Takođe je usvojen detaljan program rada koji uključuje preko 30 inicijativa za bližu saradnju među policijom i pravosuđem i stroge kontrole na spoljnim granicama. Rad na mnogim ovim predlozima je bio zapostavljen dobar deo prošle decenije. Međutim, bombaški napad terorista u Španiji u martu 2004. godine bio je najveći podsticaj EU da obnovi svoju prednost, da primeni postojeće zakone koji se koriste u borbi protiv terorizma i najavi nekoliko dodatnih mera u novoj Deklaraciji o borbi protiv terorizma.

Ove nove inicijative usmerene su najpre ka daljem jačanju koordinacije i razmene informacija među obaveštajnim službama, i to između agencija zemalja EU koje su uključene u borbu protiv terorizma i unapređenja kontrole na granicama. Sve mere donete nakon napada u septembru 2001. godine u EU su ocenjene kao neophodne u izgradnji zajedničkog unutrašnjeg bezbednosnog prostora.

Jačanje saradnje između policije i pravosudnih organa unutar EU

Veći deo inicijativa EU u policiji i pravosuđu koje su se primenile u septembru 2001. i martu 2004. godine fokusiraju se na uspostavljanje pogranične kompatibilnosti i poboljšanje saradnje između policije, obaveštajnih službi i pravosudnih organa. Glavne mere uključuju:

1. *Donošenje opšte definicije terorizma u EU i zajedničke kazne.* U decembru 2001, zemlje EU postigle su politički dogovor koji definiše

³ Plan EU o akcijama za borbu protiv terorizma takođe uključuje diplomatske, humanitarne i ekonomske pomoćne mere koje nisu napisane u izveštaju.

različite tipove napada koje su počinili teroristi u cilju zastrašivanja naroda ili destabilisanja političkog i ekonomskog sistema jedne zemlje. On takođe standardizuje i kazne za učesnike terorističke grupe.

2. *Definisanje opšte liste terorističkih organizacija.* EU vodi dve liste ljudi i entiteta koji su povezani sa teroristima. Jedna lista je usmerena protiv ljudi i entiteta udruženih sa Osamom Bin Ladenom, Al Kaidom i Talibanima, i ovo bitno utiče na propise EU, sankcije Saveta bezbednosti UN protiv ovih pojedinaca i grupa. Druga lista EU trenutno broji 91 dodatno ime terorista i organizacija baziranih kako u Evropi tako i širom sveta. Primeri uključuju Baskijsku grupu ETA, Kurdijsku Partiju Rada osnovanu u Turskoj (PKK), Kolumbijske gerilce (FARK) i Hamas. Sve članice EU moraju da zamrznú imovinu svih onih koji se nalaze na obe liste i obezbede pomoć jedni drugima u sprovođenju policijskih istraga i zakonskih procedura.

3. *Stvaranje naloga za hapšenje na teritoriji EU.* U decembru 2001. vlade EU postigle su politički dogovor o primeni naloga za hapšenje koji obuhvata teritoriju EU kako bi se eliminisala potreba za procesom izručenja među zemljama EU, a koji se odnosi na 32 delikta, uključujući terorizam kao i organizovani kriminal, trgovinu ljudima, korupciju i ubistva. Zvaničnici EU tvrde da će nalog za hapšenje pospešiti hapšenje kriminalaca s obzirom da kompletan proces, počev od hapšenja do predaje izvesnim vlastima, mora biti završen najkasnije za 90 dana. Nalog je baziran na principu obostranog priznavanja drugih pravosudnih sistema zemalja EU. Nalog za hapšenje je trebalo da se sprovede u celoj EU do januara 2004, ali neke zemlje članice nisu uspele da ispoštuju ovaj rok.

4. *Jačanje policijskih i pravosudnih institucija u EU.* Evropska Unija je radila na tome da obezbedi Europolu jasniju ulogu u sprovođenju zakona. Od 1999. Europol je funkcionisao kao mesto razmene informacija nadležnim organima uprave i pravosuđa u državama članicama u vezi sa prekograničnim kriminalom, kao što su terorizam i trgovina drogom. Europol trenutno broji 391 ljudi, uključujući 60 oficira za vezu iz državne policije, carinskih, imigracionih i obaveštajnih agencija. U aprilu 2002. lideri EU složili su se da dozvole Europolu da zatraži od službe državne policije da započnu specifične krivične istrage i učestvuju u eventualnoj zajedničkoj istrazi koju će sprovesti timovi EU. Agentima Eurola i dalje će biti zabranjeno da pritvore ili uhapse osumnjičene i mogu samo da učestvuju u zajedničkim istragama za krivična dela iz svoje nadležnosti. Nakon 11. septembra EU je takođe uvećala budžet Europolu za gotovo 50% kako bi povećali svoj radni kadar i pokrivali povećane izdatke potrebne u borbi protiv terorizma. Za 2004. godinu budžet Eurola grubo je iz-

nosio 74 miliona dolara⁴. Eurojust je zvanično oformljen u februaru 2002. Njegova dužnost je da pomogne u istragama da se usklade, kao i krivična gonjenja koja se odnose na pogranični kriminal u državama EU. Neki od zvaničnika EU voleli bi da potpomognu Šefu policije za specijalne zadatke Evropske Unije, sa kojim se sastaje jednom u šest meseci, kako bi prikupila više informacija.

5. *Jačanje saradnje između policije i obaveštajnih službi.* Prateći 11. septembar, EU je sazvala policijske službe svojih zemalja, službe bezbednosti i obaveštajnih službi da pojačaju razmenu informacija među sobom i sa Europolom. Lideri EU naredili su čelnicima policijskih jedinica za borbu protiv terorizma da se sastanu i pozvali državne bezbednosne obaveštajne službe da se konsultuju na pravnim osnovama. Međutim, mnoge državne službe su odbile da podele informacije. 11. marta 2004. teroristički napad na Madrid istakao je ovaj problem pošto su se pojavili izveštaji da je nekoliko osumnjičenih za napad na Madrid već bilo poznato službama državne bezbednosti u Španiji i drugim državama EU, ali nisu uspeli zbog propusta u komunikaciji. Od tada, direktori 25 bezbednosnih službi EU su osnovali Grupu za borbu protiv terorizma, koja se obavezala da će se redovno sastajati u Briselu zbog razmene informacija i analiza terorističkih pretnji. Evropska Unija takođe razmatra dva nova predloga: jedan se tiče nalaženja načina da se poboljša razmena informacija među državnim vlastima o tekućim istragama o pretnjama terorista, Europol i Evropska pravda; drugi zahteva razmenu informacija među državnim agencijama za sprovođenje zakona o teškom kriminalu i to u roku od 12 sati. Evropska Policijska Akademija takođe traži načina da pojača saradnju između državnih policijskih službi⁵.

6. *Uvođenje lidera iz EU za borbu protiv terorizma i mogućnosti obaveštajne službe.* Nakon napada u Španiji marta 2004., lideri EU stvorili su novog koordinatora za borbu protiv terorista da uskladi napore različitih tela iz EU koji učestvuju u borbi protiv terorizma i da promoviše efikasno sprovođenje usvojenih mera. Gij De Vries, bivši zvaničnik Ministarstva unutrašnjih poslova Holandije i član Evropskog Parlamenta, postavljen je na ovu dužnost 26. marta; on o svemu izveštava zvaničnika za spoljnu politiku EU, Havijera Solanu. U junu 2004. godine lideri EUUnije složili su se da se kapaciteti obaveštajnih službi za borbu protiv terorizma ojačaju uz pomoć zajedničkog Centra za Situacije (SITCEN) koji bi bolje

⁴ U poređenju sa 30 000 zaposlenih u FBI-u i 3 milijardi godišnjeg prihoda, Europol je mali sa minimalnim budžetom. EU povećava troškove za Europol da bi se borio protiv terorizma.

⁵ Jan Blek, Na ivici rata: EU ujedinjuje obaveštajne službe; Guardian (London, Septembar 2001)

podržao stvaranje zakona za borbu protiv terorizma u EU. SITCEN je radio nekoliko godina, ali je imao vrlo malo analitičara koji su bili zaduženi za izradu analiza o spoljnim pretnjama; novi predlog bi bio potpora SITCEN-u tako što bi ga pojačao sa više osoblja i proširio njegovu upravu kako bi se obračunao sa pretnjama unutar EU⁶.

Obustavljanje finansiranja terorista

Evropska Unija je napredovala u pogledu nekoliko inicijativa nakon septembra 2001. koje su bile usmerene ka pomoći da se zatvore izvori finansiranja terorista i da se poboljšaju sredstva potrebna u sprovođenju istraga. Neki su se poslužili inicijativama EU koje datiraju pre napada 11. septembra kako bi obustavili pranje novca. Glavni naponi u ovoj oblasti su se fokusirali na:

❖ *Proširenje direktive za pranje novca u EU.* U novembru 2001. ministri finansija EU složili su se da prošire polje delovanja Direktive iz 1991. u prevenciji upotrebe finansijskih sistema u svrhu pranja novca, koja je prethodno bila primenljiva samo na procese vezane za trgovinu drogom, sve teške oblike kriminaliteta, sa namerom da uključe i terorizam. Direktiva takođe proširuje broj pravnih lica koja moraju da beleže sumnjive transakcije prilikom sprovođenja zakona. S obzirom da su u početku samo oni u bankarskoj industriji imali ovu obavezu, sada je imaju i advokati, računovođe i ostali koji se smatraju „ranjivim“ na zloupotrebe pranje novca.

U junu 2004. Evropska Komisija predložila je novu direktivu za pranje novca koja konsoliduje dve prethodne direktive i koja proširuje definiciju pranja novca na legalno pribavljen novac za finansiranje terorista. Nova direktiva takođe proširuje polje prethodnog delovanja ka podnošenju zahteva i pooštavanju pravila o poznavanju svoje mušterije.

❖ *Formiranje naloga za zmrzavanje imovine na području EU.* U februaru 2002. ministri unutrašnjih poslova EU postigli su politički konsenzus da se od državnih sudova sprovedu naređenja koja su izdata od drugih država, da se zamrzne imovina osumnjičenih terorista i drugih kriminalaca. Ova naređenja se mogu odnositi na sve istrage od 32 delikta koji podležu nalogu EU za hapšenje. EU je formalno usvojila ovu inicijativu u julu 2003. nakon što je šest zemalja propisalo mere u svom nacionalnom zakonodavstvu.

⁶ EU žuri da popravi zajednički rad obaveštajnih službi, Agencija Franc Press, 8. jun, 2004.

❖ *Olakšavanje konfiskovanja imovine.* U avgustu 2002. Danska je predložila dve mere koje bi olakšale konfiskovanje imovine kriminalcima u EU. U decembru 2002. godine zemlje EU postigle su politički dogovor o jednom od ovih predloga, koji bi smanjio teret dokazivanja, ali još nije formalno usvojen jer dve države moraju da dobiju odobrenje od državnog parlamenta. Drugi predlog koji se odnosi na obostrano sprovođenje konfiskacije je bio kontraverzniji, ali politički dogovor je postignut u junu 2004. Iako će se ove mere primenjivati na široko područje kriminala, postoji nada da će opravdati korisna sredstva koja se koriste u borbi protiv terorizma.

Jačanje kontrole na spoljnim granicama EU

Napredak EU u pogledu novih predloga u borbi protiv terorizma i drugog pograničnog kriminala je bio najsporiji u oblasti granične kontrole. Granična kontrola je najmanje definisana kategorija koja se pojavila na hitnoj Sednici EU u septembru 2001. Razvoj u ovoj oblasti je takođe bio ometan jer su mnogi povezani sa naporima EU da smanji ilegalna useljavanja, koja nastaju pred olakšicama različitih državnih zakona i domaćih političkih motiva. U proleće 2002, međutim, lideri EU usvojili su nekoliko mera koje treba da spreče teroriste i druge kriminalce da steknu uporište na teritoriji EU. Ove su mere usmerene ka poboljšanju saradnje među državnim carinama i zvaničnicima iz imigracione službe, kao i protiv prevara sa vizama i pružanja azila. Do 2003. godine EU je takođe posvetila veću pažnju bezbednosti putničkih dokumenata, uključujući korišćenje biometrijskih podataka i razmenu podataka o putnicima. Napadi na Madrid 11. marta 2004, dali su dodatni podsticaj naporima koji se ulažu u ovoj oblasti. Ključna inicijativa za jačanje kontrole na spoljnim granicama EU i bezbednost dokumenata podrazumevaju sledeće:

❖ *Poboljšanje saradnje u upravljanju spoljnim granicama EU.* U junu 2002. lideri EU odobrili su kompleksan plan za upravljanje spoljnim granicama kako bi se zaustavilo ilegalno useljavanje, naročito na Evropskim aerodromima i u lukama. On je pokušao da izgradi mrežu članova granične kontrole, da ustanovi društveni program obuke i standarde opreme, kao i da centralizuje fond EU koji bi podelio finansijski teret ovih mera. Zvaničnici EU takođe su pozvali na početak udruženih operacija u sprovođenju zakona na spoljnim granicama do kraja 2002. godine; najmanje 15 združenih projekata za kontrolu granica u ovu svrhu je sprovedeno do sada. U novembru 2003. Evropska Komisija je predložila formiranje nove Agencije za evropske granice, koja bi dalje radila na pravljenu plana za upra-

vljanje spoljnim granicama. Taj plan bi obezbedio kontrolu na granicama, nadzor i obuku za zemlje članice, pomoć u vođenju kriznih situacija i usklađen rad u naporima EU da vrati u svoje zemlje ilegalne imigrante. Pogranična agencija ne bi imala nikakvu ulogu u sprovođenju zakona. Lideri EU dali su politički pristanak u decembru 2003. godine.

❖ *Jačanje kontrola na pomorskim granicama.* U aprilu 2002. zvaničnici EU su se složili da je jačanje kontrole na pomorskim granicama prioritet s obzirom da broj imigranata koji žele da uđu u EU ilegalno brodovima, raste. U novembru 2003. EU je odobrila plan za efikasniju borbu protiv ilegalnog useljavanja preko pomorskih granica EU, uključujući bolju saradnju među članovima i zemljama trećeg sveta i moguću upotrebu zajedničkih patrola koje bi nadgledale naročito problematična područja, kao što su obala Španije, Italije i Grčke.

❖ *Jačanje vizne saradnje.* Zvaničnici EU stvaranje zajedničkog zakona o vizama među zemljama EU smatraju presudnim u sprečavanju ilegalnog useljavanja i držanja kriminalaca i terorista van granica. U februaru 2002. ministri pravde i unutrašnjih poslova EU odobrili su formiranje zajedničkih konzularnih kancelarija u zemljama van EU koje bi zaustavile kupovinu viza i u kojima narodi iz zemalja van EU iskušavaju svoju sreću u različitim ambasadama EU. U aprilu 2002. oni su odobrili stvaranje zajedničke forme vize za EU sa digitalnom fotografijom kako bi se sprečile prevare. U junu 2002. lideri EU dali su zeleno svetlo stvaranju baze podataka EU koja bi na spisku imala sve vize izdate i odbijene od strane zemalja EU kako bi se sprečila prevara i poboljšala razmena informacija između međunarodnih vlasti za sprovođenje zakona.

❖ *Sprovođenje Eurodac-a.* U februaru 2002. zvaničnici EU usvojili su sprovođenje Eurodac-a, baze podataka koja pokriva teritoriju EU o otiscima prstiju onih koji traže azil. Eurodac treba da spreči kupovinu aziila, u kojoj kandidati stave zahteve za azil u nekoliko država, pogledaju gde su prihvaćeni i koja zemlja im nudi najbolje uslove za prijem. Sistem je zvanično bio pokrenut u januaru 2003. U prvim godinama rada, 7% onih koji su tražili azil su podneli molbe u više od jedne zemlje EU.

❖ *Jačanje bezbednosti putničkih dokumenata.* Na samitu u Solunu održanom u junu 2003. lideri EU pozvali su na jedinstven pristup EU u uključivanju biometrijskih identifikatora na vizama i boravišne dozvole koje se izdaju narodima zemalja van EU kao i u pasošima državljana EU. U septembru 2003. Evropska komisija je predložila dva propisa koja pružaju legalnu osnovu za uvođenje slike lica i dva otiska prstiju na evropskoj vizi i boravišnoj dozvoli. Zvaničnici EU odobrili su ove predloge u

novembru 2003. U februaru 2004. Komisija je predložila drugi propis koji zahteva da svi pasoši EU sadrže digitalne fotografije koje može da prepozna mašina, dok je uključivanje otiska prsta još neobavezno; lideri EU usvojili su ovaj predlog u junu 2004.

❖ *Uspostavljanje novih pravila za razmenu podataka o putnicima.* U aprilu 2004. zvaničnici EU odobrili su nova pravila koja zahtevaju od aviona da proslede podatke o putnicima zemljama članicama pre nego što stignu u EU. Podaci će biti izbrisani posle 24 časa, osim ako nisu potrebni u svrhu sprovođenja zakona. Avio-kompanije koje ne budu ovo poštovala, suočiće se sa izvesnim sankcijama. U prilog borbi protiv terorizma, ova mera takođe treba da spreči ilegalno useljavanje u EU. Zemlje članice EU treba da usklade režim svojih nacionalnih podataka sa novim direktivama EU.

Jačanje saradnje između Sjedinjenih Američkih Država i Evropske Unije

Pored jačanja saradnje među nadležnim organima u državama EU, glavni cilj EU, nakon 11. septembra je jačanje saradnje sa Sjedinjenim Državama kako bi se bolje suprotstavili terorizmu. Zvaničnici EU su u Briselu pojačali diplomatska zaduženja u policiji, pravosuđu i pograničnoj kontroli sa saradnicima iz Sjedinjenih Država i Ministarstva spoljnih poslova, Pravde, Državne bezbednosti i Finansija. Sjedinjene Države su pozdravile pojačane napore EU za bolju saradnju i komunikaciju ističući da je saradnja sa drugim vladama presudna za otkrivanje terorističkih skloništa, da se utvrdi kuda putuju i odakle se finansiraju i da se osigura integritet granica Amerike. U Americi se Javni tužilac, Ministar spoljnih poslova i Ministar državne bezbednosti sastaju na nivou vlade sa saradnicima iz EU bar jednom godišnje i radna grupa viših zvaničnika koju čine SAD i EU sastaje se na svakih šest meseci da razgovara o saradnji između policije i pravosudnih organa u borbi protiv terorizma. Od aprila 2004. godine Sjedinjene Države i EU sastaju se bar dva puta godišnje kako bi se razgovaralo o razmeni informacija o putnicima, bezbednosti tovara, biometriji, zakonu o vizama i šefovima avio-službe. U junu 2004. Sjedinjene Države i EU odlučile su da uvedu redovne razgovore o finansiranju terorista. Zvaničnici EU takođe priželjkuju bližu saradnju Euro-pol-a i Euro-just-a sa službom FBI, CIA i drugim službama za sprovođenje zakona⁷. Glavni naponi uključuju sledeće:

⁷ Na američkoj strani, Ministarstvo Spoljnih poslova ima vodeću ulogu u upravljanju procesom pravljenja zakona koji bi ojačali policiju SAD-a i EU, pravnu saradnju i kontrolu na granicama, dok Ministarstvo Pravde i Državne bezbednosti obezbedi mnoštvo

- Jačanje saradnje između policije i pravosuđa Sjedinjenih Država i Evropske Unije. Nakon napada 11. septembra EU osnovala je Odred specijalaca za borbu protiv terorizma, koji se nalazi u Europol-u i sastoji se od policije i predstavnika obavještajne službe za svaku zemlju EU, kako bi pojačala saradnju između ovih službi i radila na vezama sa saradnicima iz Amerike. Lideri EU su smatrali da je potrebno da se ovaj Odred reaktivira u martu 2004. nakon terorističkih napada na Madrid. Zvaničnici EU navodno razmatraju stacioniranje oficira za vezu u Hagu koji bi saradivao sa pripadnicima Tajne službe SAD-a, kao i u Europol-u da radi na kalficifikatima. Dva oficira za vezu iz Europol-a rade u Vašingtonu od juna 2002. U prilog tome, zvaničnici iz pravosuđa EU i Amerike saraduju u Eurojust-u, i predstavnici Amerike su bili pozvani da prisustvuju sastanku čelnika protivterorističkih jedinica Evropske Unije.

- Omogućavanje razmene informacija između Sjedinjenih Država i Evropske Unije. U decembru 2001. Sjedinjene Države i EU su se složili da dozvole američkim pravosudnim organima i Europol-u da razmenjuju strateške ili tehničke informacije, uključujući savete, šablone kriminala, procene rizika i procedure istrage. U decembru 2002. pregovori su zaključeni na drugom dogovoru Europol-a da se dozvoli Americi i evropskim istraživačima da razmene lične informacije kao što su imena, adrese, brojevi telefona i kriminalni dosijei o osumnjičenim licima.

- Dogovor o saradnji Sjedinjenih Država i Evropske Unije o izručenju i pravnoj pomoći. U aprilu 2002. lideri EU odobrili su početak pregovora sa Sjedinjenim Državama o sporazumu koji se tiče promovisanja saradnje u izručenju osumnjičenih terorista i pružanju pravne pomoći u ovakvim slučajevima. Na samitu održanom u Vašingtonu maja 2002. godine između SAD-a i EU, Bušova administracija se složila da istraži stvaranje takvih instrumenata sa Unijom. Dva sporazuma, jedan o izručenju i drugi o obostranoj pravnoj pomoći, su zaključeni u februaru 2003. i potpisani u junu 2003. Vašington i Brisel se nadaju da će pomoći usklađivanju bilateralnih ugovora koji već postoje između Sjedinjenih Država i pojedinih članova EU, kao i da će pomoći pojednostavljenju procesa izručenja, promociji bolje razmene informacija i da će biti korisno oruđe u bor-

tehničkih i pravnih ekspertiza. Ministarstvo finansija ima vodeću ulogu u ulaganju napora da spreči finansiranje terorista. Intervju zvaničnika EU i Amerike, 2003. i 2004. Sjedinjene Države i zemlje EU su radile na zaključenju protokola koji će pomiriti uslove njihovih pojedinačnih bilateralnih sporazuma sa novim sporazumom EU. Zvaničnici Amerike i EU se nadaju da će se protokoli sa 15 pravih zemalja biti zaključen do decembra 2004; druga runda će onda početi sa novih 10 članova EU. Zvaničnici Amerike mogu poslati prvobitnih 15 protokola Senatu zbog ratifikacije već početkom 2005.

bi protiv prevara i organizovanog kriminala kao i protiv terorizma. Odredbe sporazuma treba da postanu deo međunarodnog prava.

- Jačanje kontrole na granicama i saradnje u bezbednosti transporta. Sjedinjene Države i Evropska Unija su ulagale velike napore u saradnji u ovim oblastima što se vidi po vođenju dijaloga o donošenju propisa koji bi se odnosili na SAD i Evropsku Uniju u aprilu 2004. Veliki broj inicijativa je takođe zaključen na ovoj diskusiji. U aprilu 2004. Sjedinjene Države i EU su potpisale sporazum o saradnji carina koji, između ostalog, zahteva proširenje Američke inicijative za bezbednost kontejnera (CSI) u Evropskoj Uniji. CSI postavlja Američke carinske službenike u strane luke kako bi bili sigurni da kontejneri sa tovarom koji ide u SAD ne sadrži oružje za masovno uništenje ili druge opasne sadržaje. U maju 2004. Sjedinjene Države i EU su priznali dogovor koji dozvoljava vazдушnim kompanijama koje lete u Ameriku, kao i iz nje, da dostave vlastima Amerike podatke o putniku sa rezervacijom i sistemom za kontrolu dolazaka. Ovaj sporazum je dobio konačan oblik marta 2003. godine, ali je izazvao kontraverze u EU. Članovi evropskog Parlamenta i advokati za građansku slobodu nastavljaju sa pobijanjem ovog sporazuma, tvrdeći da on narušava privatna prava. Sjedinjene Države i EU su se obavezale da će pojačati međunarodnu razmenu podataka o izgubljenim i ukradenim pasošima i promovisaće bezbednost putničkih dokumenata kroz uključivanje inter-operativnih biometrijskih identifikatora. Saradnja na biometrijskim identifikatorima je delom usmerena kako bi pomogla da se smanje konflikti zbog novih pravila Amerike za Program odricanja od vize (VWP) i da se olakša legitimno preko okeansko putovanje.

Petnaest od 25 zemlja EU učestvuje u VWP, koji omogućava putovanje u Sjedinjene Države bez vize. Nova pravila Amerike su obavezala državljanke zemalja koje imaju VWP da do 26. oktobra 2004. nabave aparate koji očitavaju pasoše, ali Kongres je pomerio rok za pribavljanje biometrijskih uslova za VWP pasoše do 26. oktobra 2005., kako bi dao više vremena da se reše tehnički i operativni problemi. Putnici sa VWP su već od 30. septembra prošli tzv. obradu kroz SAD program, po kome se putnicima uzimaju otisci prstiju i fotografišu se po dolasku.

Predstojeći izazovi

Bez obzira na napredak EU od 11. septembra 2001. da održi blisku saradnju policije i suda, Unija se i dalje susreće sa važnim političkim, zakonskim i kulturnim preprekama u potrazi za prevodom svojih inicijativa u efektivne EU – široko pravno važeće instrumente.

Različite interpretacije dogovorenih mera, dugotrajna nesaradnja policije i tajnih službi u pogledu razmene informacija, slabe moći prisiljavanja EU, trenutna pitanja nacionalne suverenosti, domaćih preokupacija, razmatranja građanskih sloboda raznih država članica su takođe kočili progres EU. Nakon 11. septembra 2001. i terorističkih napada u Madridu marta 2004., EU je priznala ove propuste i obnovila svoju obavezu da potpuno i brzo primeni sve legalne instrumente potrebne u borbi protiv terorizma. Ovo je bilo ključno i racionalno za utemeljivanje novog EU – protiv terorističkog koordinatora sa zadatkom supervizora. Lideri EU sazvali su sve članove država da promene mnoge od već dogovorenih inicijativa EU, kao na primer nalog za hapšenje, u nacionalni zakon do kraja juna 2004. Nekoliko članova država još uvek nisu ostvarili ovaj cilj.

Da bi se rešili ovi problemi između 25 članova država, EU se suprotstavlja izazovima da bi poboljšala usaglašenost sa SAD propisa. Iako su neki problemi između EU i SAD-a slični preprekama sa kojim se suočava EU u svojoj unutrašnjosti, kao što su problemi komunikacije pravnih snaga, ili različita definisanja terorizma, drugi imaju svoje poreklo u različitim legalnim tradicijama i društvenim stavovima prema ličnoj privatnosti, kriminalu i kazni.

Unutrašnje prepreke Evropske Unije

Evropska Unija smatra da je učinila nagli progres od 11. septembra 2001. godine, u vezi sa utvrđivanjem političkih dogovora po pitanju policije i pravosudnih organa koji su bili oslabljeni godinama. Svakako, koraci su bili brzi za EU, tradicionalno „sporo krećuće telo“ zbog svoje unutrašnje-vladalačke prirode i procesa jednoglasnog donošenja odluka. Posle marta 2004. i napada u Madridu, Evropska komisija je usvojila čitav niz pravnih instrumenata EU za borbu protiv terorizma, koji su pokazali da nekolicina članova država EU još uvek nisu primenili mnoge od već dogovorenih mera, uključujući i nalog za hapšenje EU⁸. U izlaganju plana za nalog, lideri EU ostavili su 1. januar 2004. kao datum za početak primene u svim državama članicama, da bi imali vremena da usaglase sve neophodne ustavne amandmane. Uprkos ovom dugom vremenskom periodu, nalog za hapšenje je zakasnio. Do kraja roka, samo 8 od 15 članica EU je prenelo nalog u nacionalni zakon. Pet članova država u EU od 25

⁸ Vidi: Press Release, Postojeći legalni instrumenti bitni u borbi protiv terorizma, i mere već postojeće na savetničkom stolu, Evropska komisija, 18.mart, 2004.

još nisu izvršili potrebne izmene, ili one još nisu stupile na snagu. „Bavljenje“ građanskom slobodom usporilo je unošenje novina u Nemačkoj, Republici Češkoj, Grčkoj i Italiji. Nalog za hapšenje nije još stupio na snagu ni u Latviji⁹.

Pojedini eksperti ističu da neće svi članovi EU biti u mogućnosti da primene sve delove naloga za hapšenje EU, odmah, pa će tako npr. Nemačkoj, Austriji, Danskoj i Grčkoj trebati pet godina. Uprkos takvim mogućim odlaganjima, svi članovi bi rado potvrdili svoje pripadanje do 2004. zato što će moći da izvršavaju nalog protiv građana drugih država na svojoj teritoriji. Na primer, Danski pravni organi bi mogli sprovesti nalog za hapšenje francuskom državljaninu traženom u Nemačkoj¹⁰. Neke kritike takođe pokazuju da bi tehnički problemi sa izdavanjem naloga za hapšenje EU putem Šengen Informacionog sistema (SIS) mogli usporavati pravne sile autoriteta u brzom delovanju. SIS u bazi podataka EU, korištena prvobitno od strane carinskih vlasti i imigracionih službi, sadrži informacije o osuđenim ili osumnjičenim kriminalcima koji su falsifikovali pasoše, i informacije o ukradenim vozilima¹¹.

Postavlja se pitanje koliko je efektivan protivteroristički koordinator EU. Pojedini autori sugerišu da zato što koordinatorska pozicija izveštava najvišem stranom činovniku EU, položaju nedostaje dovoljan udarac i vidljivost i jedino predstavlja još jedan neefektivni birokratski sloj¹².

Uprkos pokušajima EU da harmonizuje nacionalne zakone u vezi sa terorizmom, definicije EU i slične kazne će i dalje biti otvorene za interpretacije od strane svake članice. Evropska komisija je prvobitno predložila određene standardizovane sankcije za terorističke aktivnosti, rangirane od maksimalne kazne u svakoj državnoj članici od najmanje dve do dvadeset godina u zavisnosti od prekršaja. Države članice se nisu složile i

⁹ Vidi izveštaj Evroskom Savetu na promeni Deklaracije o borbi protiv terorizma, 11. juni 2004./www.eurounion.org/Partner/EUU sterror Dec.Comb Terror Rept. pdf; i zanimanja članica o progresu i zaostatku, Agence Europe, 24.) 2004. Italija je bila najviše protiv svih u EU u vezi sa nalogom za hapšenje 2002. Tvrdila je da su 32 prekršaja previše i da variraju. Italija je u početku htela da nalog sa 32 prekršaja redukuje na šest, uključujući terorizam ali isključujući finansijski kriminal. Novinarski izveštaji spekulišu da je to bilo zbog optužbi za korupciju i izbegavanje taksi protiv predsednika vlade Berlusconi-a u Italiji i drugde u Evropi. James Blittl, Italija pada na liniju u vezi sa nalogima za hapšenje, Financial Times, 12 decembar, 2001.

¹⁰ Intervju činovnika SAD, Maj, 2002.

¹¹ Simon Coss, Rasprostranjeno kažnjenje naloga za hapšenje EU do 2006., nadgradnja policijske baze podataka, European Voice, 10. juli, 2003.

¹² Anti teroristički car EU susreće, naleće na klopku, Reuters, 25. Mart 2004. Anti-teroristički car i nemoguća misija? Agence France Presse, 28, Mart, 2004.

našle su da je predloženi sistem previše komplikovan. Kao rezultat, određene kazne su izrečene za samo dva prekršaja: vođenje terorističke grupe i učestvovanje ili finansiranje aktivnosti terorističke grupe, tj. organizacije. Kazne za druge prestupe, kao što su ubistvo, kidnapovanje ili otmica su u većem broju ostavljene tj. prepuštene diskreciji svake članice, iako odluka EU dozvoljava nametanje veće kazne ako je delo izvršeno sa terorističkom namerom.

Izveštaj iz juna 2004. Evropske Komisije u vezi sprovođenja jednake definicije terorizma EU i jednake kazne, otkrila je da postoje, još uvek, razilaženja u interpretaciji i prenošenju ovih mera među članicama¹³.

Kulturološke barijere

EU vidi rastuću komunikaciju i razmenu informacija među policijom, pravosudnim organima i službama bezbednosti među državama kao krucijalnu za unapređivanje svojih mogućnosti suprostavljanja i hapšenja terorista i drugih preko-graničnih kriminalaca. Ovaj problem je doživeo obnovljeni fokus nakon bombardovanja u Madridu. Izveštaji upućuju da je nekolicina osoba osumnjičenih u Madridskom napadu bila poznata bezbednosnim službama u Španiji i drugim državama EU, ali ova informacija nije bila razmenjena. Kao u SAD, dugo važeće tradicije protiv deljenja informacija, kao i rivalstvo između raznih lokalnih, regionalnih i nacionalnih službi moraju biti prevaziđene da bi se poboljšala saradnja i zatvorile sigurnosne rupe u zakonu. Takva saradnja je visoka zapovest zato što zahteva promenu dobro ustaljenih kultura i mentaliteta policije.

Možda takve tenzije nisu nigde bolje evidentne nego u Europol-u, koji zavisi od primanja informacija od službi članica.

Jyrgen Storbeck, direktor Europol-a i bivši činovnik Nemačke policije, sumirao je problem na ovaj način: za policajca, informacija u vezi njegovog slučaja je kao lično vlasništvo. On se čak protivi da je da svom šefu ili drugom odeljenju, ne uzimajući u obzir davanja regionalnim ili nacionalnim službama. Za internacionalno telo kao što je Europol, je veoma teško¹⁴. Prema nekim posmatračima EU, nacionalna policija i tajne službe gaje duboko nepoverenje prema Europol-u. Sumnja oko deljenja osetljivih tajnih informacija i moguće kompromitovanih izvora i metoda, takođe su uslovile pozive iz Austrije i Belgije u jutro 11. marta, za kreiranje centralizovane tajne službe EU.

¹³ Komisijina osuda članica, European Report, No.2875, 9. jun, 2004.

¹⁴ Citirano u Judy Dempsey, Europol-ovo nastojanje za uspehom, Financial Times, 27. februar, 2002.

Nedostatak istog jezika u EU takođe može predstavljati problem za bližu saradnju među policijskim službama, posebno na lokalnom ili regionalnom nivou. Na primer, uz Francusko-Belgijsku granicu, belgijski policajci ne moraju da pričaju Francuski, a većina francuskih policajaca ne priča flamanski. A u nekim državama, kao što je Nemačka, gde istorija „naci“ prošlosti još uvek ima težak uticaj, legalne zabrane ne dozvoljavaju deljenje informacija između policije i tajnih službi.

Uprkos ovim problemima, nadležni organi EU se suprotstavljaju promenljivoj prirodi kriminala i povećanju prekograničnih terorista, i kriminalne organizacije će u velikom broju naterati policijske službe da saraduju na nacionalnom i internacionalnom nivou. Oni prepoznaju da će građenje poverenja i gajenje jačih komunikacija među ovim snagama pravnih autoriteta potrajati, ali naznačavaju da je ovo ključni razlog za EU da podrži *Evropski Policijski Koledž* i druge slične trening programe. Takođe ističu da problemi sa kojim se suočava EU u ovom pogledu nisu toliko različiti od onih trenutnih sa kojim se suočava SAD, dok pokušava da poboljša tok informacija između FBI-a, državnih i lokalnih policijskih snaga i carinskih činovnika da bi sprečila osumnjičene teroriste i druge kriminalce da prođu kroz „pukotine“¹⁵.

Jačanje policije EU i pravnih institucija, posebno Europol-a, je iskrslo kao centralni deo u pokušajima EU da sačuva saradnju. Kritike ističu da su Europol i Eurojust još uvek većinom priče o stručnim stvarima, ostaju minimalno kapitalizovane i imaju nekoliko sposobnosti provođenja. Iako su se lideri EU složili da Europol treba da ima veću ulogu u operacijama prekograničnih istraga i pravo da pita nacionalne autoritete da pokrenu kriminalističke istrage, ova nova ovlašćenja neće imati efekta dok svi nacionalni paramenti ne odobre tražene promene konvencije Europol-a 1995. Eurojust može predložiti da nacionalne vlasti započnu istragu, ali ne mogu započeti ili izneti istu sami.

Podaci o problemima privatnosti su takođe usporili neke pokušaje da se poveća sposobnost Europol-a i Eurojust-a. Na primer, EU lideri su se složili u principu decembra 2002. da odobre parcijalni pristup Šengen informacionom sistemu da bi pomogli deljenje informacija, ali to još nije formalno usvojeno zbog trenutnih briga oko zaštite podataka.

Funkcioneri EU veruju kritikama da Europol-u i Eurojust-u nedostaju sposobni autoriteti i da pretpostavka da ova tela daju malo rezultata nije tačna. Ističu da su Europol i Eurojust u još uvek ranim fazama razvoja. Ključni tekući cilj ovih tela je da bliže čuvaju koordinaciju, rutinsku ko-

Judy Dempsey, Europol-ovo nastojanje za uspehom, *Financial Times*, 27. Februar, 2002., Intervju sa činovnikom EU, Mart, 2002.

munikaciju i veće poverenje među policijom, službama i pravnim činovnicima iz svih članica. Drugi ističu da je Europol imao svojih analitičkih uspeha, pomažući u identifikaciji narkotika i mreža trgovine ljudima koji su doveli do koordinisanog sprovođenja operacija i u članicama EU, i u drugim Evropskim zemljama¹⁶, a od Marta 2004. godine i terorističkog napada u Španiji, činovnici EU su se ponovo fokusirali na mere da sačuvaju i Europol i Eurojust. 2005., Europol je primio ekstra 2.1 milion dolara za protiv-terorističke aktivnosti, a u Junu 2004., Europol i Eurojust su potpisali sporazum o saradnji koji dozvoljava obema organizacijama da razmenjuju informacije između sebe.

Nacionalni suverenitet i domaća razmatranja

Tradicionalno, sprovođenje pravnih akata se ljubomorno čuva kao nacionalna povlastica. Progres u građenju policijske i pravne sfere EU je iznet kroz međusobno prepoznavanje članica i njihovih legalnih sistema, pre nego sveobuhvatnu harmonizaciju. Uprkos uspesima EU od septembra 2001., u realizaciji svojih pravnih programa rada, neki posmatrači EU ostaju pri tome da članice treba da nastave obazrivo. Države će se opirati merama koje „udaraju“ u pravni federalizam EU. Skeptici veruju da će ove brige sprečiti Europol-ov razvoj u ekvivalent FBI-a ili Eurojust-ovo sazrevanje u Evropsku javnu tužilačku kancelariju, sa mogućnošću započinjanja i koordinisanja istraga i krivivičnog gonjenja.

Pojedini eksperti smatraju da je unapređivanje unutrašnje granične kontrole u EU bilo teško, zato što su neke članice odbijale da prepuste bilo kakvu kontrolu nacionalnih granica ili policijsku aktivnost između sebe do Brisela. Na Seviljskom skupu u Junu 2002., vođe EU su zatražili zajednički korpus na granici, baš zbog ovog razloga. I iako je dogovor postignut, da se uskoro postavi Evropska granična agencija, kritike kažu da će imati ograničene moći i izvore, i neće imati ulogu pravnog provođenja¹⁷.

Neki analitičari takođe ističu da će efikasnost pokušaja EU da ojačaju spoljašnje granične kontrole delimično zavisiti od uspeha EU u borbi protiv ilegalne imigracije i standardizovanja imigracije i pravila utočišta putem EU. Godinama su pokušaji EU da tako učine sprečavani velikim različitim nacionalnim sklonostima i osetljivošću prema emigrantima i ljudima u potrazi za skloništem.

¹⁶ Na primer, maja 2002., uz pomoć Europol-a, policija je u nekoliko zemalja EU pretražila 30.000 kontejnera u lukama i stanicama i pronašla 200 ilegalnih imigranata i uhapsila 10 osumnjičenih krijumčara ljudi, Agence France Presse, 29. Maj, 2002.

¹⁷ Raphael Minder, EU granična agencija planira isticanje teškoća, Financial Times, 11. Novembar, 2003.

Ako su članice EU sklopile politički dogovor o grupi mera da harmonizuju pravila utočišta, rukovodeći druge aspekte imigracije i pravila utočišta, ostaje sve komplikovano¹⁸.

Nekoliko zajedničkih mera predloženih u poslednjih nekoliko godina su smatrane prekomerno stroge od strane nekih članica i bile su odbijene. Na primer, u junu 2002., Britanija i Španija su predložile suspendovanje finansijske pomoći EU zemljama u razvoju koje nisu uspele da smanje ilegalnu imigraciju ili su odbile da ponovo propuste svoje državljane. Francuska i Švedska su vodile borbu protiv ove inicijative; njihov argument protiv bio je da nametanje sankcija na razvoj bi samo povećalo siromaštvo koje navodi ljude da emigriraju. Komentatori su naznačili da se Francuska, čija celina legalnih i ilegalnih emigranata dolazi i Afrike, takođe bojala da će sankcije uznemiriti njene bilateralne odnose sa tim državama i proizvesti dalje nered, tj. nemire. Slično, u Junu 2003., Velika Britanija je predložila da se utemelje centri utočišta van EU da bi se bavili izbegličkim problemima, predlog je odbijen od strane drugih članica, kao što su Nemačka i Švedska, na bazi ljudskih prava.

Jedna grupa analitičara je raspravljala o tome da je nacionalni suverenitet postao manje važan mnogim članicama EU. Oni tvrde da EU nastavlja da se zbližava na brojnim poljima, a države manje integracionog mišljenja kao što su Velika Britanija i Danska su u manjini. Na primer, mnogi članovi, uključujući Francusku, Nemačku i Italiju podržavaju formaciju policijskih graničnih snaga. Ovi optimisti takođe ističu da se stavovi nekih članica prema prekograničnim policijskim hapšenjima mogu promeniti. U Šengen delu, neki bilateralni dogovori žestoke potere uveliko postoje među članicama da bi omogućile i jednim i drugim policijskim službenicima da idu u poteru ali ne i uhvate osumnjičene koji prelaze na teritoriju druge članice. Francuska je naišla na prihvatanje u Nemačkoj, Belgiji i Španiji svojih predloga koje će omogućiti njenoj policiji pravo na hapšenje i na jednoj i drugoj teritoriji, tj. obe teritorije¹⁹. Neki vide ove bilateralne dogovore kao moguće pripreme za slične sporazume EU u budućnosti.

¹⁸ EU gleda da postavi jednake definicije utočišta, standarde i vremenske rasporede za procesovanje zahteva kao ključne za svršavanje kupovine utočišta i prevenciju eksploatacije razlika u procedurama utočišta članica. 2002., članovi EU zatvorili su dogovore postavljajnog minimumu prijemnih standarda za tragače utočišta i pravila koja opreljuju koja članoca treba da procesuje tvrdnje utočišta. U proleće 2004., iako dobro za prvobitnih rokova, članovi EU konačno su postigli dogovor o zajedničkoj definiciji izbeglice i jednakih procedura utočišta.

¹⁹ Francusko - Nemački dogovor o policijskim hapšenjima Agence France Presse, 27. Maj, 2002.; Pariz i Madrid u preko-graničnim policijskim dogovorima. The Guardian, 7. Novembar, 2003.

Nepovrenje među nekim članicama, legalni režimi i opreznost u vezi stepena zaštite koji nude za individualna građanska prava mogu takođe predstavljati prepreke za bližu saradnju policije i pravosudnih organa. Kao što je navedeno pitanje građanske slobode usporilo put izvršavanju naloga za hapšenje EU u Nemačkoj, konzervativne opozicione partije u Švedskoj i Velikoj Britaniji su takođe prigovorile, iako bezuspešno, nalogu za hapšenje da će ugroziti domaće legalne zaštite.

SAD i EU rade na tome da približe liste svoje grupe i liste osoba u radu sa terorističkim aktivnostima. Neke članice EU su oklevale u početku da imenuju određene grupe koje su bazirane u nacijama sa nepouzdanim stavovima prema ljudskim pravima i stave na lusti, kao što su Tursko-bazirana Kurdistanska Radnička partija (PKK), Revolucione Nauružane snage Kolumbije (FARC), i Palestinske organizacije. EU je oklevala da doda takve grupe na listu zato što ih neke članice vide više kao revolucione nego terorističke. U drugim slučajevima, EU je pravila razliku između političkih i vojnih grana istih organizacija, kao što je Hamas. Iako je teroristička lista EU uključivala Hamasovo vojno krilo od svog prvog pojavljivanja decembra 2001., EU se nije složila da doda političko krilo do Septembra 2003. Neke države članice su smatrale da Hamasovo političko krilo daje krucijalne društvene usluge na Zapadnoj obali i Gazi, i brinuli su da stavljajući ga na listu samo produbljuju Izraelsko-Palestinski konflikt. Odluka EU da uključi Hamasovo političko krilo došlo je usred eskalacije samoubistava bombama i rastućem shvatanju da je Hamas pojedinačna organizacija. EU nije mogla da postigne dogovor o davanju humanitarnih akcija ili osoba osumnjičenih za skupljanje para za Hamas.

SAD i druge zemlje kao što je Turska, Kolumbija i Izrael su uspešno lobirali EU da uključi PKK, FARC, Hamas i druge organizacije na terorističku crnu listu. SAD je preuzeo neke stavove od EU, dodajući na svoju listu terorističkih stavki broj Baskijskih separatista, nekoliko Severno-Irskih paravojnih organizacija, i dve separatističke grupe, među ostalima. SAD i Izrael nastavljaju da vrše pritisak na EU da doda libanonsko-bazirani Hezbolah na svoju terorističku listu. Kao i sa Hamasom prethodno, neke članice ostaju zabrinute da će uključivanjem Hezbolaha, napraviti nešto kontraproduktivno²⁰.

Da bi približila policijsku saradnju i saradnju pravosudnih organa sa EU, SAD mora da prevaziđe brige da nije obezbedila zaštitne standarde

²⁰ David E. Kalisk, *Evropska sporost u blokiranju terorističkih stavki*, Associated Press, 8. Mart, 2002.; Pal Geinter, *EU pomaže Palestincima da zamene bilo koji Hamas fond*, Associated Press, 8. Septembar, 2003.; *Intrju sa činovnicima EU, proleće-let*, 2003.

podataka EU. EU smatra da su lični podaci stvar privatnosti, i propisana je zabrana za javne i privatne entitete u EU koji čuvaju ili prenose lične podatke transfera takvih podataka u zemlje gde su zakonske zaštite neadekvatne. Evropsko iskustvo sa totalitarnim režimima jasno podržava ovo stanovište, i doprinosi zahtevu Evropskih političara za strogim pravilima o privatnosti podataka.

Premoštavanje jaza između režima zaštite podataka EU i SAD-a je bilo i biće veliki izazov. Pregovori o dozvoli službenicima državnih organa SAD-a i predstavnicima Europol-a da razmenjuju informacije o sumnjivim teroristima i drugim kriminalcima su bili naporni i trebalo je preko godinu dana da se završe. EU je takođe odbijala nove regulative SAD-a koje su zahtevale od avio kompanija, koje su kontrolisale letove za ili iz SAD-a, da daju američkim vlastima podatke o putnicima (PNR informacije) iz njihovih rezervacija i odlaznih kontrolnih sistema. U Maju 2004., SAD i EU su potpisali dogovor koji je trebao da umiri evropske brige o dužini i tipu podataka koji su sačuvani i kako će ih upotrebiti vlasti SAD-a. Evropski Parlament i Evropske grupe za građanske slobode i dalje nastavljaju da se bore protiv tog dogovora. Evropski Parlament je podneo slučaj protiv PNR dogovora Evropskom sudu pravde, koji bi mogao poništiti dogovor ako utvrdi da od on ugrožava pravo na privatnost.

EU je insistirala na uspostavljanju kooperativnih dogovora sa SAD-om o izrčenju i međusobnom zakonitom saradnjom da bi unapredili borbu protiv terorizma i druge internacionalne kriminalne aktivnosti, pomogne u harmonizaciji politike članica prema SAD-u. Zaključujući ove SAD-EU sporazume kao izazov, zato što su pregovarači morali da se bore sa brojnim spornim problemima ukorenjenim u različitim društvenim stavovima SAD-a i EU prema kriminalu i kazni. Mnogi Evropljani su sve više svesni onoga što vide kao široki razdor između dve strane Atlantika oko koncepta pravde i američkih tendencija prema kaznama više nego rehabilitaciji. Veoma teško se prihvata činjenica da zemlja sa kojom dele fundamentalne vrednosti prema zaštiti individualnih ljudskih prava može da zauzme toliko različito viđenje sistema kazni. Za mnoge u EU, odnos SAD-a prema zatvorenicima AlKaide u Gvantanama zalivu i Bušova administraciona odluka da ne potpiše U.N. ugovor stvarajući međunarosni krivični sud su dalji dokaz u prilog razlikama. Najveći problem je predstavljala mogućnost izricanja smrtne kazne u SAD-u. U EU je zabranjena smrtna kazna kao i izručenje osumnjičenih u zemlje gde se mogu suočiti sa smrtnom kaznom. EU je izričito bila na stanovištu da neće sklopiti saglasnost ukoliko osumnjičenom koga je izručila neka država članica EU može biti izrečena smrtna kazna.

Sa malo prostora za kompromis od strane EU, Vašington se složio za zahtevima EU da osumnjičena lica izručena iz EU u SAD neće biti osuđeni na smrtnu kaznu.

Neki lideri EU i evropski aktivisti za ljudska prava se suprotstavljaju SAD-EU izručenjima i mogu usporiti ovaj proces u određenim državama članicama. Ove kritike su usmerene na to da garancije protiv izricanja smrtne kazne u postojećem tekstu nisu dovoljno jake. One ističu da su garancije pravednog suđenja neodređene, i brinu da ugovor ne zabranjuje eksplicitno, suđenje od strane vojnog suda. Mnogi Evropljani se suprotstavljaju predloženom korišćenju vojnih tribunala za osumnjičene teroriste u SAD-u, s obzirom da im nedostaje transparentnost i ograničenost zaštite građanskih prava²¹.

Po tekućim bilateralnim ugovorima, samo neke zemlje EU dozvoljavaju predaju svojih državljana SAD-u. Rezultirajući SAD-EU dogovori o predaji (izručenju) i međusobnim legalnim asistencijama reflektuju nekoliko kompromisa. SAD brine da je ova saglasnost, neoslabljeni postojeći bilateralni ugovor olakšan provizijom koja poziva svaku članicu EU da zaključi protokol sa SAD-om, ponovo razmatrajući uslove svojih bilateralnih rasprava sa novim dogovorima EU. Ovi protokoli će reći koji delovi bilateralnih ugovora će biti zadržani, a koji delovi će biti dodati ili zamenjeni provizijama u širim SAD-EU pregovorima. I SAD i EU činovnici tvrde da će ova procedura zaštititi te delove bilateralnih ugovora koj su jači ili efikasniji nego oni u SAD-EU saglasnosti. Iako Vašington nije uspeo da postigne, tj. pridobije izručenje svih nacionalnosti EU u SAD, u SAD-u se ističe da će ugovor o izručenju EU modernizovati postojeće bilateralne ugovore. Na kraju krajeva, pregovarači SAD-a bili su zadovoljni sa MLA dogovorom, koji će omogućiti vlastima SAD-a pristup informacijama bankovnih računa Evrope o potencijalnim teroristima i drugim kriminalnim osumnjičenima, uspostavlja pospešne procedure za procesovanje MLA zahteva, i dozvoljava postavljanje solidarnih istraživačkih timova. Beleže da je prihvatanje bankovnih informacionih provizija bilo teško za mnoge EU članice zbog njihovih briga o zaštiti prava privatnosti. Činovnici EU i SAD-a takođe ističu da MLA dogovor obuhvata sve trenutne i buduće EU članice u jednom dogovoru; Vašington ima aktivan bilateralni MLA ugovor sa samo 17 od postojećih 25 država članica²².

²¹ EU se slaže sa dogovorom za isporučivanje sa SAD-om, Reuters, 6. Jun, 2003; Intervju sa činovnicima SAD-a i EU, 2002. i 2003.

²² SAD je potpisala zajedničku legalnu asistenciju sa EU članicama Švedskom i Nemačkom, ali one još nisu odobrene. Ne postoje dogovori SAD sa Danskom, Finskom, Portugalom, Slovačkom i Slovenijom.

Evropske perspektive

Teroristički napad 11. marta 2004. godine u Madridu refokusirao je pažnju EU na pretnju terorizma u Evropi i povećao potrebu za hitnost postupanja EU da pojača saradnju policije i pravosudnih organa u samoj EU, ali i sa SAD-om. Kao što je zabeleženo, EU unija je ponovo promenila svoju obavezu da potpuno iskoristi postojeće legalne instrumente za borbu protiv terorizma. Neki posmatrači brinu da će, kako sećanja na terorističke napade blede, tako bledeti i obnovljena politička volja EU. Ovi skeptici veruju da će obaveza EU da propagira svoje zajedničke policijske i pravne agende splasnuti kada se pojave konkurentni prioriteti, i dok dalji progres u ovoj oblasti počinje da prodire na teritoriju nacionalnog suvereniteta. Neki sugerišu da novi nalog za hapšenje EU može predstavljati redovnu spoljašnju hitnu pravnu saradnju EU. Kritičari takođe sumnjaju da će EU posvetiti resurse da izgradi efektivnije policijske i pravne institucije širom EU.

Drugi Evropski komentatori naglašavaju da postoji dovoljan zamah da se održi pokušaj EU da pojača saradnju policije i pravosudnih organa, posebno nakon napada u Madridu. Smatraju da Evropska javnost oseća visok stepen „ranjivosti“ i Evropske vođe znaju da je cena neuspeha visoka. Iako se EU kao entitet i mnoge individualne države članice bore sa uspostavljanjem balansa između pravnih snaga, individualnih privatnosti i civilnih prava nakon 11. septembra, promene u domaćim zakonima pokazuju da Evropske vlade shvataju da su potrebna nova oruđa za borbu protiv novih izazova.

Čak i u Nemačkoj, koja ima najstarije zakone o zaštiti podataka od svih zemalja EU, zakonodavac je uveo nove mere kojima se omogućava da se efikasnije prate osumnjičeni teroristi i omoguće policijske i pravne bolje komunikacije.

Pomeranje granice EU istočno do Rusije i dalje na Balkan, oblasti koje su „raj“ za organizovani kriminal i druge vidove kriminala, daje dalji podstrek inicijativama EU namenjenim suzbijanju prekograničnih kriminalaca i zatvaranju sigurnosnih rupa.

Pridruživanjem EU, novi članovi će morati da osnaže svoje granične kontrole, postave stroge zahteve za vizu i prihvate nova rešenja Evropskih pravnih zakonodavnih „alata“, kao što je npr. nalog za hapšenje. Evropski činovnici ističu da je 11. Septembar pružio inicijalnu iskrnu da se započne kooperacija na poljima policije i prava. Evropske vođe su uvek smatrale veću kooperaciju u zakonodavstvu i pravosuđu kao krucijalni korak na putu za dalju Evropsku integraciju.

EU prepoznaje da je povećana saradnja sa pravnim zakonodavstvom SAD-a i vlastima tajnih obaveštajnih službi (posebno sa FBI-em, CIA-om i službama ispod odeljenja domaće bezbednosti SAD-a) esencijalna za poboljšanje unutrašnje sigurnosti, prevencije daljih terorističkih napada u Evropi, i osiguranje bezbednosti građana EU. Posmatrači ističu da je želja mnogih Evropskih vođa da izgrade pravni identitet, završe sa jednakim institucijama EU kao što je institucija evropskog javnog tužilaštva, kao i pokušaji EU da se poveća saradnja sa SAD-om. EU smatra uspostavljanje spoljnih odnosa sa SAD-om i drugim zemljama na polju policije i prava kao esencijalni deo za razvoj jednakog pravnog identiteta. Činovnici EU shvataju da će biti potrebno vreme za uspeh. Posebno dok EU pokušava da formuliše jednaku politiku, definicije i sankcije za zločine terorizma, i van terorizma, kao što su šverc droge ili eksploatacija dece, ona zaostaje.

Analitičari procenjuju da je zajednički pravni identitet EU najmanje deceniju daleko sa trenutnim brigama nacionalnog suvereniteta nekih država članica.

Neki analitičari smatraju da među – atlantske tenzije mogu negativno uticati na buduću saradnju SAD-a i EU u borbi protiv terorizma. Razlika u pristupima EU i SAD-a u borbi protiv terorizma su postale evidentnije kada je Vašington započeo rat protiv terorizma AlKaide i Afganistana. Većina članica EU i dalje smatraju terorizam primarno problemom za pravne snage nego problem koji treba rešiti vojnim snagama.

Evropljani su u velikom broju zabrinuti da SAD gubi bitku, ne samo zbog rata sa Irakom i tradicionalne podrške Vašingtona za Izrael, već i zbog odluka SAD-a od kojih neke krše ljudska prava, kao što je držanje osumnjičenih terorista AlKaide u Gvatanama zalivu. Optužbe SAD-a za maltretiranje zarobljenika otežavaju izgradnju diplomatskog, političkog i vojnog savezništva koje Sjedinjene Države trebaju u borbi protiv terorizma širom sveta. Uprkos takvim neslaganjima SAD-a i EU, Evropa ostaje osetljiva na terorističke napade, i saradnja pravnog zakonodavstva će se nastaviti zato što je u interesu i Evrope (EU) i SAD-a²³.

²³ Intervjui Evropskih činovnika, 2002. i 2003.

*Tatjana Lukić, Ph.D., Assistant Professor
Novi Sad School of Law*

Europe and Counterterrorism: Strengthening Police and Judicial Cooperation

Abstract

EU member states have long sought to improve police and judicial cooperation among themselves as part of the Union drive toward further political integration and its desire to create a European area of freedom, security and justice. Since the attacks on the United States, EU leaders have demonstrated a renewed political commitment to boosting police and judicial cooperation both among member states and with U.S. law enforcement counterparts. The March 11, 2004, terrorist bombing in Madrid, Spain, have further energized EU efforts to combat terrorism. The bulk of EU initiatives in the police and judicial fields set forth in September 2001 and March 2004 focus on establishing greater cross-border compatibility among EU member states criminal law and improving cooperation among national police, intelligence and judicial authorities. Key measures, which are the subject of this article, include: establishing a common EU definition of terrorist and common penalties, defining a common EU list of terrorist organizations, creating an EU-wide arrest warrant, strengthening EU police and judicial institutions, increasing cooperation among police and intelligence services, establishing an EU counterterrorism czar and intelligence capacity. Major efforts in suppressing terrorist funding have focused on: expanding the EU money-laundering directive, establishing an EU-wide asset-freezing order, facilitating asset confiscation. In this article the author also deals with strengthening external EU border controls, enhancing U.S. - EU cooperation with special accent on internal EU obstacles and obstacles to closer U.S. - EU cooperation.