

# Terorizam u Europskoj uniji: raskol između slobode i sigurnosti

---

Šarić, Petra

Master's thesis / Diplomski rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:756694>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-12**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI**  
**STUDIJ POLITOLOGIJE**

**Petra Šarić**

**ANTITERORIZAM U EUROPSKOJ UNIJI:**  
**RASKOL SIGURNOSTI I SLOBODE**

**DIPLOMSKI RAD**

**Zagreb, 2016.**

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI  
DIPLOMSKI STUDIJ POLITOLOGIJE

ANTITERORIZAM U EUROPSKOJ UNIJI:  
RASKOL SIGURNOSTI I SLOBODE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Enes Kulenović

Studentica: Petra Šarić

Zagreb, 2016.

## **IZJAVA O AUTORSTVU**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Antiterorizam u Europskoj Uniji: Raskol sigurnosti i slobode“, koji sam predala na ocjenu doc dr. sc. Enesu Kulenoviću, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen niti korišten u svrhu ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička načela znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

*Šarić Petra*

## Sadržaj:

1. Uvod.....	1
2. Terorizam kao prijetnja sigurnosti EU.....	3
3. Kreiranje sigurnosne i antiterorističke politike – dominantnost ideja sklonih kršenju prava i sloboda.....	6
3.1. Ideja trgovanja i njeno opravdanje – slika mehanizma mjerenja sigurnosti i slobode.....	8
3.2. Ideja postizanja "nove ravnoteže sigurnosti i slobode".....	9
3.3. Ideja manjeg zla.....	11
4. Razvoj zajedničke borbe protiv terorizma - naglašavanje nužnosti poštivanja prava i sloboda.....	13
5. Iznimka ili pravilo – kršenje prava i sloboda radi poboljšanja sigurnosnog stanja EU.....	21
5.1. Suspenzija Schengenskog sustava i prostora.....	22
5.2. Kršenja Konvencije o nacionalnosti i Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima.....	25
5.3. Ukidanje dublinske uredbe. sustava azila i zaštite izbjeglica.....	27
5.4. Ograničavanje slobode govora i izražavanja, akademskih sloboda i uvođenje upravno-kontrolnih funkcija u javne ustanove.....	30
5.5. Kršenje privatnosti i zadržavanje podataka.....	32
6. Ograničenja diskursa ravnoteže.....	35
6.1. Konsekvencijalističko rukovanje nekosekvencijalističkim pravima i slobodama.....	35
6.2. Nepravedna raspodjela – problem odnosa većine-manjine kao ključnog za jezik ravnoteže.....	37
6.3. Simbličnost i neučinkovitost ideje ravnoteže – pozivanje na konsekvencijalizam zanemarivanjem posljedica.....	41
7. Drugi načini postizanja ravnoteže.....	43
8. Procjena učinkovitosti sigurnosne politike EU.....	46
9. Zaključak.....	53
Popis literature.....	58

## 1. Uvod

Sigurnosna politika EU se od samih početaka kreira, ne samo kao područje sigurnosti, već slobode i pravde. Antiteroristička politika EU je dio Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP) koja je službeno označena kao europska javna politika<sup>1</sup> u kojoj nadležnost nije u “europskim rukama” već je podijeljena između europske i nacionalne razine. Iako je ZSOP dio Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) te je time u domeni visoke politike u rukama država članica, razvijenost i kompleksnost mreže institucija i aktera sigurnosne politike EU ukazuje kako je, iako ne realizirana u svim svojim pogonima, duboko ukorijenjena u identitet i opće načine funkcioniranja EU.

Od 1. prosinca 2014. policijska i pravosudna suradnja u kaznenim pitanjima integrirane su u redovni pravni poredak EU. Lisabonskim ugovorom podjela na tri stupa EU je formalno ukinuta, no unutar ZSOP je zadržan međuvladin karakter i načelo konsenzusa u procesu donošenja odluka. Nadležnost djelovanja EU i samo područje sigurnosti se proširilo dok je konkretno područje suradnje policije i pravosudnih tijela prešlo u potpunosti na razinu EU. Uslijed nekoliko neuspjelih pokušaja legitimacije, institucionalizacije te u konačnici militarizacije, ZSOP je često, doduše neslužbeno, označavana kao unaprijed propala ili zakočena. Kao što Kalligas (opravdano) tvrdi u svojoj analizi ZSOP koristeći pristup historijskog institucionalizma - ZSOP je u svojevrsnom “*lockdown-u*” - EU se sama zaključala u svojoj vojnoj i obrambenoj integraciji (Kalligas, 2011., 2).

Kompleksnost i isprepletenost vlasti, institucija, aktera i ekspertize u sklopu ZSOP ne može biti lako zaustavljena niti preusmjerena, no u izvanrednim situacijama ugroze sigurnosti (poput terorizma, ilegalnih migracija, organiziranog kriminala i sl.) koje su zadesile Europu 2015. i 2016., uslijed korištenja ideje ravnoteže kao temelja za kreiranje sigurnosnih politika, u ZSOP se uočavaju tendencije promjene koje nisu u

---

<sup>1</sup> Tijek ili plan djelovanja kojim se na racionalan način nastoje postići ciljevi u političkom odlučivanju. (Hill, 2010.).

skladu s dosadašnjim europskim zakonodavstvom i promoviranim vrijednostima i slobodama. Presudna i nerijetko problematična je sveobuhvatnost ZSOP. Naime, EU sigurnosna politika, u prvom redu antiteroristička, u kreiranju svojih programa djelovanja ideju postizanja ravnoteže primjenjuje na okvire obuhvatnog UN koncepta "Ljudske sigurnosti" koji se odnosi na čak sedam područja ljudskog života tj. sigurnosti<sup>2</sup>. Upravo ta sveobuhvatnost omogućava utjecanje ZSOP na druge politike i načine funkcioniranja EU kao liberalne demokracije, a time i na živote europskih građana. Upotreba ideje ravnoteže tj. ograničenja slobode i ljudskih prava u vremenima ugroze sigurnosti, u područjima neizravno vezanim za sigurnost, na taj način postaju očekivana i opravdana. Unatoč prihvaćanju nužnosti potrebe ograničavanja slobode i prava za vrijeme sigurnosnih prijetnji - kao manjeg zla ili zadnje opcije - sigurnosna politika EU, poglavito antiteroristička, nije se pokazala učinkovitom u suzbijanju terorističkih prijetnji, a posljedično tomu, ni u sprječavanju terorističkih napada.

Ovaj diplomski rad pruža svojevrsan pregled razvoja sigurnosne i antiterorističke politike EU temeljene na idejama manjeg zla, ravnoteže i trgovanja između slobode i sigurnosti, uz analizu samih ideja. Analizirajući izvanrednost sigurnosne politike EU s jedne, te terorizma kao glavnog izazova sigurnosti EU (uz etničke sukobe<sup>3</sup>) s druge strane, u radu se prikazuju određene proturječnosti sigurnosnih mjera EU utemeljenih na ideji ravnoteže sigurnosti i slobode. Proturječnosti su vidljive, ne toliko u smislu neprestanog pozivanja na nužnost i važnost očuvanja sigurnosti i slobode i paralelnom ograničavanju istih, koliko u smislu ograničavanja ili ukidanje ljudskih prava i sloboda kao načina podizanja općeg stanja sigurnosti bez pružanja konkretnih procjena o učinkovitosti istih, bez stvarnih jamstava ili dokaza o postizanja sigurnosnih uspjeha. Europska integracija počiva na vrijednostima mira, slobode, jednakosti i tolerancije od

---

<sup>2</sup> U izvještaju UN-ovog programa za ljudski razvoj u sklopu tada formiranog koncepta Ljudske Sigurnosti iz 1994, definicija ljudske sigurnosti tvrdi da opseg globalne sigurnosti treba biti proširena na prijetnje u sedam područja kao što su sedam područja sigurnosti : gospodarstvo, hrana, zdravlje, okoliša, osobna, zajednička i politička sigurnosti. (UNDP, 1994., 23).

<sup>3</sup> Vidi: S. Tatalović, Globalna sigurnost i etnički sukobi, 2009., 68. str

samih svojih početaka. U kompleksnosti odnosa europskih liberalnih vrijednosti i ciljeva s jedne, te sigurnosne nužnosti i opravdanja s druge strane, ovaj rad svoju tezu temelji na nekoliko primjera ograničavanja temeljnih ljudskih i građanskih sloboda. Građanska prava koja se obrađuju temelje se na Ugovoru iz Maastrichta, dok se ljudska prava temelje se na Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Kada se govori o postizanju, povećanju ili ugrozi sigurnosti, sigurnost se definira kao (I.) "Sigurnost kao stanje osjećaja zbrinutosti i smirenosti, slobode od straha ili tjeskobe" i (II) "Sigurnost kao poduzimanje mjera i postupaka s ciljem poboljšanja sigurnosti države ili organizacije"<sup>4</sup>. Europska sigurnost je shvaćena kao strategija vrlo bliska konceptu europskog identiteta tj. kao artikulacija zajedničkih europskih vrijednosti i interesa.

## 2. Terorizam kao prijetnja sigurnosti EU

Terorizam je prijetnja međunarodnoj sigurnosti koja ne poznaje granice i koja pogađa države i stanovništvo neovisno o zemljopisnim ili bilo kojim drugim čimbenicima. Općeprihvaćena generička definicija terorizma ne postoji. U svojoj knjizi *Political Terrorism*, Alex Schmid analizira više od stotinu (109) definicija terorizma (Schmid, 1984., u: Prodan, 2009., 11; pozamašan broj definicija vidi i u: Hoffman, 2006., 1-41). Jeffrey Simon ističe da se širom svijeta koristi čak 212 definicija terorizma, pri čemu njih 90 koriste vlade država u svijetu (Simon, 1994., 29, u: Prodan, 2009., 11). Europska konvencija o suzbijanju financiranja terorizma (10. siječnja 2000.) pod terorizmom podrazumijeva svaki čin usmjeren na ubijanje ili teško ranjavanje civila ili bilo koje druge osobe koja ne sudjeluje izravno u nekom oružanom sukobu, ako je taj čin, po svojoj prirodi ili kontekstu, usmjeren na zastrašivanje ili na prisiljavanje neke vlade ili međunarodne organizacije na izvršenje ili suzdržavanje od izvršenja nekog čina (Prodan, 2009., 11). Definicija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda iz 2004. glasi: „Terorizam je svaki čin proveden s namjerom izazivanja smrti ili nanošenja teških ozljeda civilima sa

---

<sup>4</sup> definicija "sigurnosti" iz rječnika Oxford Sveučilišta,  
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/security>



svrhom zastrašivanja populacije ili odvrćanja vlada ili međunarodnih organizacija od poduzimanja nekog čina<sup>5</sup>. Za američki FBI terorizam je "nezakonita primjena sile ili nasilja protiv osoba ili imovine kako bi se zastrašila ili na nešto prisilila vlada, civilna populacija ili bilo koji dio vlade ili društva, s ciljem postizanja određenih političkih ili društvenih ciljeva<sup>6</sup>. Koncept i definicija terorizma su se mijenjale kroz povijest, ali tumačenje koje je najbliže današnjem shvaćanju terorizma definira terorizam kao upotrebu nezakonitog nasilja ili prijetnje nasiljem protiv dijelova vlasti ili civilnoga stanovništva kako bi se ostvarili politički, vjerski, ideološki ili drugi ciljevi. Glavni instrumenti terorizma su najbrutalniji oblici nasilja, ubojstava i teških zločina s tendencijom masovnih razmjera uništenja (Tatalović, Jakešević, 2008., 132).

Globalni pristup borbe protiv terorizma posljedica je toga što je terorizam međunarodna pojava te je zadržavanje u nacionalnim okvirima, uz ignoriranje međunarodnog aspekta, besmisleno. Stoga se i pravni instrumenti u ovom području donose u sklopu međunarodnoga pravnog poretka, a vodeću ulogu pri tome igraju Ujedinjeni narodi, točnije Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda, dok su aktivnosti Europske Unije i pravni instrumenti za borbu protiv terorizma doneseni u sklopu Unije umnogome ovisni o univerzalnim, odnosno međunarodnopravnim instrumentima (Pedić, 2012., 58). Međutim, nepostojanje jedinstvene, odnosno opće definicije, koja bi bila priznata u međunarodnim pravnim dokumentima, predstavlja problem u međunarodnome pravnom poretku. (Pedić, 2012., 59) Dodatnu zbrku u problem definicije terorizma donosi relativistička pozicija UN-a, zapravo dilema oko toga tko je terorist, a tko borac za slobodu i ljudska prava. Terorizam je višeslojan fenomen koji, ako se gleda u cjelini, podrazumijeva interdisciplinarni pristup i paralelna istraživanja u brojnim područjima. Razlog zbog kojeg je teško nositi se s tim fenomenom je u tome da postoji cijeli niz različitih subjektivnih i objektivnih čimbenika koji usporavaju rješavanje složenih problema terorizma. Najčešći objektivni čimbenici su društveni odnosi i sukobi

---

<sup>5</sup> S/RES/1566 (2004)

<sup>6</sup> <http://www.fbi.publish/terror/terrusa.html>

interesa, kao i nedovoljna zakonska regulativu ovog fenomena, dok subjektivni proizlaze iz politički motiviranog ponašanja država na međunarodnoj sceni koje često, zbog vlastitih interesa, izbjegavaju ili krše svoje međunarodne obveze čija bi provedba zapravo trebala pomoći u borbi protiv terorizma.

Terorizam je uvijek politički, čak i kada se prikazuje druge motive, poput vjerskih, ekonomskih ili društvenih. Terorizam je više od stalne prijetnje međunarodnoj zajednici i nacionalnim interesima pojedinih zemalja. On predstavlja moralni izazov pravnog, političkog i društvenog života te, po dominantnom mišljenju sigurnosnih stručnjaka, zahtijeva dobro uravnotežen, kontinuiran i ponekad nasilan odgovor svih država koje trebaju voditi politiku "bez koncesije za terorizam" (Tatalović, Jakešević, 2008.,133).

Ukupna prijetnja sigurnosti Europske unije povećala se tijekom posljednjih nekoliko godina te je i dalje na uzlaznoj putanji. Glavna briga država članica Europske unije je džihadistički terorizam i uz njega usko vezan fenomen *stranih terorističkih boraca* koji putuju u i iz zona sukoba. Napadi u Parizu u siječnju i studenom 2015. godine predstavljaju jasan pomak u namjerama i sposobnostima džihadističkih terorista, koji po najnovijem Europolovu izvještaju čine glavnu prijetnju sigurnosti EU (Europol, 2015., 5). Teroristički napadi koji su se dogodili u EU 2016. godine – kao što su bombaški napadi, napadi hladnim oružjem, zalijetanjem motornih vozila u pješачke mase i drugi - naglašavaju različitost prijetnji provedenih u ime samozvane Islamske države (IS). Brojevi uhićenja vezanih uz džihadističke terorističke aktivnosti porasli su u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu, ilustrirajući ogromne napore koji se poduzimaju u Europi u borbi protiv ove vrste terorizma (Europol, 2016., 6) Unatoč tomu, vijesti o konkretnom nanošenju poraza IS, sprječavanju terorističkih napada, raskrinkavanju terorističkih mreža i njihova financiranja, u europskoj javnosti su rijetke, ako i postoje. Iako je odavno prepoznata kao ključna, potreba proučavanja stvarnih društvenih i političkih korijena i uzroka terorizma, je i dalje u sigurnosnim strategijama EU prečesto ignorirana. Niz terorističkih napada na teritoriju država članica EU kroz 2015. i 2016. godinu<sup>7</sup>, poglavito džihadističkih, postojanje učinkovite sigurnosne politiku EU, za koju

---

<sup>7</sup> Pregled terorističkih napada u EU kroz 2015./2016. vidjeti na:

bi se moglo reći kako tradicionalno ima problema s razvojem, su učinili još upitnijim, stavljajući Uniju u kritičnu situaciju u kojoj su promjene u sigurnosnoj a poglavito antiterorističkoj politici nužne.

### **3. Kreiranje sigurnosne i antiterorističke politike – dominantnost ideja sklonih kršenju prava i sloboda**

U vremenima koja slijede nakon terorističkih napada, kao što je Jeremy Waldron u svom članku "*Security and Liberty: The Image Of Balans*", primjetio na primjeru 11. rujna, 2001. (Waldron, 2003., 192), a moguće je primjetiti i na primjerima terorističkih napada u Europi 2015. i 2016., općeprihvaćeno je promjene u shemi građanskih sloboda smatrati nužnima i neizbježnima. U SAD-u je izvješće Komisije o 11. rujnu iz 2004. godine, upozorilo da “dok štite domovinu, Amerikanci trebaju biti svjesni prijetnji temeljnim ljudskim i građanskim slobodama. Uspostavljanje ravnoteže nije lak zadatak, ali moramo stalno težiti njenom ispravljanju”<sup>8</sup>. U Velikoj Britaniji je vladin odjel za ocjenu kaznenog pravnog sustava u 2006. godini naglasio potrebu za sustavnim držanjem koraka s novim prijetnjama i izazovima poput internacionalnog terorizma te zaključio kako je postojeći sustav manjkav zbog neravnoteže u koristi slobode<sup>9</sup> (Macdonald, 2009., 520).

Vlade liberalno demokratskih država prihvaćaju zamišljeni mehanizam uspostavljanja ravnoteže između sigurnosti i slobode te liberalni primat zaštite ljudskih prava zamjenjuju sigurnosnim primatom. Štoviše, ne samo da se dokidanje slobode kao

<http://www.express.co.uk/news/world/693421/Terror-attacks-timeline-France-Brussels-Europe-ISIS-killings-Germany-dates-terrorism>

<sup>8</sup> National Commission on Terrorist Attacks upon The United States, The 9/11 Commission Report: Final report on the National Commission on terrorist attacks upon the United States, 394, 2004.

<sup>9</sup> Home Office, Rebalancing The Criminal Justice System in Favour of the Law-Abiding Majority: Cutting Crime, Reducing Reoffending and Protecting the Public, 12, 2006.

sigurnosne mjere općenito smatra prigodnim, inzistiranje na zadržavanju sigurnosnih ograničenja koja su, recimo, bila na snazi, 10. rujna, 2001., moglo bi se smatrati nerazumnim (Waldron, 2003., 192). Tu se misli na ograničenja građanskih sloboda i prava prije nekog terorističkog napada tj. ugroze sigurnosti. Naime, po prevladavajućim idejama u sigurnosnoj politici, postojanje ljudskih i građanskih prava te sloboda, samo po sebi, nužno podrazumijeva postojanje određenog (tj. proporcionalnog) sigurnosnog rizika. Kompromisni odnos sigurnosti i slobode – kako je to Stuard Macdonald slikovito sažeo – poput hidrauličkog odnosa između mjera zaštite ljudskih prava i promicanja sigurnosti, u kojem, dok jedna vrijednost ide gore, druga mora ići dolje (Macdonald, 2009., 522). U ovom poglavlju ću obraditi nekoliko načina shvaćanja i opravdanja ideje ravnoteže u sigurnosnoj, poglavito antiterorističkoj politici. Sve inačice ideje ravnoteže predlažu, a ujedno i polaze od teze kako je nužno prilagođavati tj. smanjivati razinu slobode ovisno o stupnju sigurnosti, ne samo za vrijeme terorističke prijetnje ili neposredno nakon terorističkog napada, već i pod normalnim i mirnim okolnostima, radi održavanja zamišljene ali i dominantno prihvaćene kao potrebne i opravdane ravnoteže.

Pretpostavka ideje je težnja uspostavljanju ravnoteže između, s jedne strane, pojedinčeve slobode da čini što želi, te s druge, potrebe društva za zaštitom od moguće štete koja bi mogla nastati iz pojedinčevog činjenja (njemu ili njoj) željenih stvari. Po pretpostavci težnja ravnoteži mora biti kontinuirana i konstantna s tim da se određena ravnoteža između slobode i sigurnosti mora mijenjati što je sigurnosna prijetnja državi veća ili izglednija. Stoga, tvrdi Waldron, ideju ravnoteže najbolje je promatrati u okvirima “postizanja nove ravnoteže” kao procesa u kojem promjena u stupnju sigurnosti i prirodi štete koja mu prijete, objašnjava i opravdava promjenu u shemi građanskih sloboda (Waldron, 2003., 192). Tako ideja ravnoteže tj. ograničavanja slobode uslijed promjene stanja sigurnosti, postaje svojevrsan *modus operandi* sigurnosne politike liberalnih demokracija, kako Sjedinjenih Američkih Država, tako i država članica Europske Unije.

### **3.1. Ideja trgovanja i njeno opravdanje – slika mehanizma mjerenja sigurnosti i slobode**

Ideju točke ravnoteže i njeno postizanje izloženo od strane Richarda Posnera, preispituje Stuart Macdonald u svom članku "*The Unbalanced Imagery of Anti-Terrorism Policy*". Naime, Posner u svojoj knjizi "*Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*" iz 2006., tvrdi kako je, u okolnostima nakon terorističkog napada, primjeren odgovor uspostavljanje nove ravnoteže između sigurnosti i slobode, podešavanjem djelokruga onih sloboda i prava za koje se smatra da bi mogle onemogućavati vladine mjere zaštite nacionalne sigurnosti. U svakom pojedinom slučaju, tvrdi Posner, potrebno je odrediti točku u kojoj bi i blaži porast u djelokrugu prava i sloboda, rezultirao smanjenjem javne sigurnosti, više nego bi povećao osobnu slobodu. S druge strane, blaže smanjenje u djelokrugu prava i sloboda će oduzeti više od osobne slobode nego što će dodati javnoj sigurnosti. To je, tvrdi Posner, točka ravnoteže (Macdonald, 2009., 522).

Slika koju Posner koristi kako bi prikazao točku ravnoteže je slika mehanizma mjerenja sigurnosti i slobode. U njemu jedna zamišljena posuda vage sadrži slobodu dok druga sadrži sigurnost. Kako se težina pojedinih interesa mijenja, mijenja se potreba za dodatnim podešavanjem ravnoteže (Macdonald, 2009., 522). Na primjer, pretpostavimo da jedna jedinica ili sigurnosti ili slobode podrazumijeva i dodjeljuje jednu jedinicu blagostanja. Prije 11. rujna, jedna posuda ove metaforičke vage sadržavala je dvanaest jedinica sigurnosti, dok je druga sadržavala dvanaest jedinica slobode. Tako je bila uspostavljena ravnoteža – posuda slobode i posuda sigurnosti imali su tada jednaku količinu (dvanaest jedinica) dobrobiti. Nakon napada 11. rujna, težina vezana za sigurnost je povećana, tako da sada jedna jedinica sigurnosne posude predstavlja 0,5 jedinica blagostanja. Dvanaest jedinica sigurnosti nakon napada daju samo šest jedinica blagostanja čime dolazi do stanja neravnoteže u korist slobode.

Jedan od mogućih načina popravljjanja navedene situacije je predviđen Posnerovom metodom trgovanja slobodom radi povećanja stupnja sigurnosti. Ako četiri jedinice slobode trgujemo za četiri jedinice sigurnosti, rezultat će biti jednaka količina

blagostanja - osam jedinica slobode jednak osam jedinica blagostanja, kao što to sada čini šesnaest jedinica sigurnost (Macdonald, 2009., 523). Posner tvrdi kako je promjena u relativnim težinama sigurnosti i slobode nakon 11. rujna, rezultirala neravnotežom te kako je izazov nastale situacije ispravljanje tj. postizanje nove ravnoteže (Macdonald, 2009., 529).

### **3.2. Ideja postizanja "nove ravnoteže sigurnosti i slobode"**

Mjeru sigurnosti pojedinca tj. njegov povećani sigurnosni trošak, moguće je izračunati kao omjer njegove moguće štete i mogućnosti događanja iste (npr. osoba je manje sigurna što je njen povećani sigurnosni trošak veći). Razmišljajući na predloženi način, možemo izračunati povećani sigurnosni trošak osobe A kako bi druga osoba B imala određeni stupanj slobode tj. možemo izračunati, u ovom slučaju, koliko se sigurnosni netko treba odreći da bi netko nasuprot njega uživao jednako više slobode. Sigurnosni trošak osobe A kako bi osoba B uživala više slobode 2 radije nego manje slobode 1, je razlika između dva povećana sigurnosna troška. Viši rizik (npr.  $R_v$ ) za osobu A da osoba B ima više slobode 2 i manji rizik (npr.  $R_m$ ) za osobu A da osoba B ima manje slobode 1. Objašnjavajući ideju ravnoteže sigurnosti i slobode, u kontekstu stvaranju nove ravnoteže na primjeru 11. rujna, Waldron je upotrebom mehanizma ravnoteže zaključio kako je dan prije terorističkog napada, 10. rujna, ravnoteža između sigurnosti i slobode bila dobra. Waldron napominje kako su, obzirom da su pretpostavke ideje ravnoteže općeprihvaćene, građani tada znali kako svaka razina slobode sa sobom nosi određeni stupanj povećanog sigurnosnog troška (rizik =  $R$ ), no unatoč tomu, bili su spremni prihvatiti viši povećani sigurnosni trošak od nečeg, (npr.  $R_v$ ) radije nego manji povećani sigurnosni trošak nečeg drugog (npr.  $R_m$ ).

Po računici mehanizma, svaki pokušaj da se osigura manji povećani sigurnosni trošak ( $R_m$ ) podrazumijeva odustajanje od nečeg što cijenimo najmanje jednako koliko cijenimo dodatnu sigurnost, za danu razinu slobode. Dana 10., rujna, građani su mislili da je za osiguranje manjeg povećanog troška ( $R_m$ ) potrebno smanjiti slobodu s jedne razine, (npr. sa slobode 2 na slobodu 1) na drugu, što nisu mogli. Tog dana, građani nisu bili

spremni ustupiti veću razinu slobode (od slobode 2, recimo slobodu 3), jer su znali, (prihvaćajući ideju ravnoteže), da će to podrazumijevati još viši povećani sigurnosni trošak od višeg povećanog sigurnosnog troška ( $R_v$ ), što naravno nisu bili spremni prihvatiti. U kontekstu 11. rujna, sudeći po ideji ravnoteže, izgleda kako je povećani sigurnosni trošak slobode, koji su građani prije bili spremni predati, mnogo veći nego što su mislili da stvarno jest. Obzirom da su 10. rujna bili spremni predati svaki stupanj slobode koji bi predstavljao prijetnju veću od višeg povećanog sigurnosnog troška ( $R_v$ ), konzistencija računice ravnoteže, zaključuje Waldron, nalaže kako će se građani, dan nakon terorističkog napada, 12. rujna, morati zadovoljiti s mnogo manjom razinom slobode (Waldron<sup>10</sup>, 2003., 193). Dominantna je ideja o maksimalnom riziku kojem smo se spremni izložiti kao rezultatu ljudskih sloboda, a te slobode prilagođavamo, smanjujući ih kada se čini da je povećani sigurnosni rizik povezan s danom kvantitetom slobode veći nego što smo mislili da je (ili veći nego što je bio) (Waldron, 2003., 194).

Po ovoj dominantnoj ideji sigurnosne politike, dolazi do situacije u kojoj sigurnosna, poglavito antiteroristička mjera, obzirom da se poduzima radi svojevrstne ugroze stanja sigurnosti, nužno povlači smanjenje stupnja određene slobode ili prava. Suvremene rasprave o antiterorističkoj politici uobičajeno predstavljaju sigurnost i slobodu kao međusobno natjecateljske vrijednosti. Uspostavljanje ravnoteže između potražnji ovih vrijednosti je dominantno shvaćeno kao središnji zadatak tvoraca javnih tj. sigurnosnih politika (Macdonald, 2009., 519). To je posebice vidljivo u godinama nakon terorističkih napada gdje sigurnosne promjene idu nauštrb ljudskih sloboda kao na primjeru “Popisa imena putnika”, preventivne antiterorističke mjere, koja ograničava zajamčeno pravo europskih građana na privatnost.

---

<sup>10</sup> Waldron govori o *kvantitativnoj imaginaciji* referirajući se na primitivni aparat ravnoteže sigurnosti i slobode osmišljen kako bi prikazao te opravdao samu ideju. Po tom mehanizmu, s obzirom da su sloboda i sigurnost shvaćene kvantitativno, moguće je izračunati mjeru slobode tj. razliku između slobode 1 te slobode 2 (npr. slobode jedne osobe naspram slobode druge ili slobodu pojedinca jednog dana naspram slobode istog pojedinca drugog dana).

### 3.3. Ideja manjeg zla

Koja manja zla društvo može počiniti kada smatra da se suočava s većim zlom vlastitog uništenja? To je jedno od najstarijih pitanja u politici te jedno od najtežih za odgovoriti. Stara rimska poslovice tvrdi - sigurnost ljudi je prvi zakon - iz čega proizlazi potreba za postavljanjem nekoliko sigurnosnih ograničenja slobode. U ime sigurnosti naroda, rimska je republika bila spremna žrtvovati sve druge zakone. No, pitanje manjeg zla se ne mora samo postavljati, ono se, kako Michael Ignatieff tvrdi u svojoj knjizi "*The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*", mora odgovoriti. Ignatieff također koristi primjer 11. rujna te tvrdi kako američko društvo, da je nekim slučajem bilo tiranija za vrijeme samog napada, ne bi smatralo relevantnim i danas aktualno pitanje manjeg zla kao ideje kreiranja sigurnosne politike, jer tiranija sama sebi može dopustiti sve, dok je narod koji je bio napadnut u svjetlu jutra 11. rujna, bio dio liberalne demokracije kao ustavnog poretka koji postavlja ograničenja na svaku vladinu upotrebu sile (Ignatieff, 2005., 1). Doduše, kao što je već prikazano u prethodnim poglavljima, liberalne demokracije, koristeći ideju ravnoteže sigurnosti i slobode, dopuštaju određena ograničenja prava i sloboda u situacijama izvanrednog stanja. Prava na taj način, ipak nisu nekršivi aduti. Obrana prava pojedinca, na primjer, na slobodu udruživanja, u vrijeme sigurnosti štiti slobodu svih. No, obrana istog prava pojedinca, u vrijeme izvanrednog stanja, može učiniti štetu svima. Teroristička prijetnja je upravo slučaj u kojem dopuštanje pojedincu slobode na planiranje, razrađivanje, izbjegavanje otkrivanja, može ugroziti vitalne interese većine. Demokracija nema važniju svrhu od zaštite svojih članova, dok prava i slobode postoje kako bi zaštitili tu samu svrhu.

Sloboda, tvrdi Ignatieff, mora ovisiti o opstanku vlade i mora biti podređena njenom očuvanju, a ono što sprječava takav sustav od pada na razinu plijena tiranije većine, je sustav kočnica i ravnoteže, te šire, demokratski proces suprotstavljenog opravdavanja. Osim tih ustavnih provjere i ravnoteže, navodi Ignatieff, također treba postojati demokratska provjera natjecateljskih socijalnih, vjerskih i političkih interesa naroda u cjelini (Ignatieff, 2005., 3). Međutim, ideja manjeg zla, omogućava izbjegavanje mehanizama demokratske kontrole jer, najjednostavnije rečeno, drži kako su



ograničavanje slobode, dokidanje ljudskih i građanskih prava ili jednostavno prešućivanje i netransparentnost u područjima koja se tiču istih, opravdani ukoliko doprinose povećanju razine sigurnosti.

Ignatieff, baš poput prethodno navedenih autora, uviđa polove rasprave o ravnoteži sigurnosti i slobode, međutim on u debati pronalazi i treće stajalište, koje se nalazi između polova, kako Ignatieff tvrdi, s jedne strane konsekvencijalista i pragmatičara (cinika i skeptika), te s druge strane zagovornika građanskih sloboda (moralnih perfekcionista). To treće stajalište Ignatieff naziva "pristupom manjeg zla". Rasprava se, tvrdi, često odvija o tome jesu li neke sigurnosne mjere jednostavno pogrešne. Konsekvencijalisti pri tome tvrde kako mjere kojima je cilj spasiti živote i očuvati sigurnost građana ne mogu biti pogrešne, ako su mjere zapravo u svome cilju uspjele, one su pogrešne samo ako ne funkcioniraju, tj. ako proizvode lanac daljnje štete, kao što je više terorističkih napada. (Ignatieff, 2006., 6) Na drugom polu, većina zagovornika građanskih prava, zauzima stav kako su takvi postupci pogrešni, čak i ako funkcioniraju tj. doprinose razini sigurnosti društva. Dakle, za njih, npr. mučenje nekoga radi otkrivanja terorističkih akcija, nije u redu bez obzira na korisnost time dobivenih informacija, zagovornici građanskih sloboda smatraju kako demokracija nikada ne bi smjela imati nikakve veze s mučenjem.

Treće stajalište, ideja manjeg zla, leži između navedena dva. Ideja manjeg zla tvrdi kako konsekvencijalizam može biti od velike važnosti, npr. u spašavanju tisuća ljudi od terorističkog napada gdje bi moglo biti vrijedno ograničavati slobode i prava pojedinaca, pritvarati ih ili podvrgavati nemilosrdnom premda nefizičkom ispitivanju za izvlačenje važnih informacije. Po logici trećeg stajališta, npr. nemilosrdan stil ispitivanja, koji će pomicati granice osumnjičeničke psihološke izdržljivosti, iako je čin povrede ljudskog dostojanstva, što je protivno liberalnoj demokraciji, bi svejedno bio bi manje zlo od dopuštanja smrti tisuća ljudi. Stajalište manjeg zla tvrdi kako nužnost može zahtijevati od nas poduzimanje odgovarajućih radnji za obranu demokracije koje će istovremeno manjkati temeljnom demokratskom obavezom prema dostojanstvu. Ideja manjeg zla drži kako u terorističkoj opasnosti, niti prava niti nužnosti ne trebaju biti aduti. U ideji manjeg zla nema nekršivosti ljudskih i građanskih prava kao aduta, nema

jasnog opravdanja niti svih karata na stolu (Ignatieff, 2005., 6).

#### **4. Razvoj zajedničke borbe protiv terorizma - naglašavanje nužnosti poštivanja prava i sloboda**

Unatoč činjenici da je ideja o europskoj Zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj polici (ZSOP) prisutna od samih početaka integracije, uslijed veće ili manje sigurnosne nužnosti, u stvarnosti desetljećima nije dogodilo ništa konkretno u njenoj realizaciji, NATO i SAD, posebice tijekom Hladnog rata, ali i nakon, odigrali su veliku ulogu u europskoj sigurnosti (Kalligas, 2006., 17). Prvi važan događaj u povijesnom pregledu razvoja europske sigurnosne politike bila je Petersburška deklaracija iz 1992. koja je rezultirala istoimenim zadacima koji su se, još u prvotnoj verziji, sastojali od humanitarnih i spasilačkih zadataka, dužnosti održavanja mira, mirovnih odgovornosti i upravljanja krizama<sup>11</sup>. Iako inicirana s prvotnim ciljem post-ratnog ekonomskog oporavka Europe i razvoja međunarodne trgovine, EU je neosporivo i temeljno mirovni projekt. Naglašavanje pacifističkih vrijednosti te pozivanje na međunarodnu suradnju s ciljem poboljšanja kvalitete i sigurnosti života europskih građana vidljivo je od samih početaka europske integracije i nadolazećih sigurnosnih razgovora. Petersburški zadatci predstavljaju europske sigurnosne odgovornosti i smatraju se temeljem europske novomilenijske politike i identiteta (Kalligas, 2006., 18). Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o Europskoj Uniji)<sup>12</sup> je sadržavao prve konkretnije odredbe iz djelokruga pravosuđa i

---

<sup>11</sup> Petersburški zadatci, u prvotnoj verziji, sastojali su se od humanitarnih i spasilačkih zadataka, dužnosti održavanja mira, mirovnih odgovornosti i upravljanja krizama.

<sup>12</sup> Nadležnosti dane Uniji stvorenoj Ugovorom iz Maastrichta bile su razdijeljene u tri velike skupine nazvane „stupovima”. Prvi „stup” činile su Europske zajednice koje su predstavljale okvir u kojem su nadležnosti, koje su države članice ustupile s dijelom svoga suvereniteta u područjima uređenim ugovorom, vršile institucije Zajednice. Drugi „stup” činila je zajednička vanjska i sigurnosna politika iz glave V. Ugovora. Treći „stup” činila je suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova, predviđena odredbama glave VI. Ugovora. Odredbama glava V. i VI. bila je uređena suradnja na međuvladinoj razini koja je koristila zajedničke institucije i posjedovala određene nadnacionalne

unutarnjih poslova. Dodijelivši građanska i politička prava stanovnicima EU, Ugovor je još 1992. regulirao i danas aktualna pitanja vezana za probleme prelaska državne granice, legalnog i ilegalnog useljavanja i sl.

Korak, bez kojeg se ne bi moglo govoriti o stvaranju zajedničke politike ili strategije, učinjen je Ugovorom iz Amsterdama<sup>13</sup> koji je potpisan 1997., a ratificiran 1999. Ugovor je podrazumijevao Akcijski plan harmonizacije europskog viznog sustava, ujednačavanja kontrole vanjskih granica i politike azila. Sve navedene politike, uslijed sigurnosnih izazova u razdoblju 2015. i 2016., su u manjoj ili većoj mjeri izmijenjene ili čak suspendirane. Iako je iskorištavanje mogućnosti koje nudi Amsterdamski ugovor i postizanje ciljeva definiranih Akcijskim planom na samom početku bilo označeno kao izazov od strane samih europskih članica, u Tampereu je Europsko Vijeće svejedno potvrdilo odlučnost vizije o razvoju EU kao područja ne samo sigurnosti, već i pravde, uz kontinuirano naglašavanje i isticanje nužnosti poštivanja europskih vrijednosti i sloboda. ZSOP<sup>14</sup> je stvorena 1999. kao dio Zajedničke sigurnosne i vanjske politike (ZSVP) EU.

Nakon tragičnih događaja i terorističkog napada na SAD 11. rujna 2001. godine, kada je postalo više nego očito da svaka država na svijetu može postati metom značajke poput povezivanja s Europskom komisijom i savjetovanja s Europskim parlamentom.

<sup>13</sup> Odredbe schengenskih sporazuma ugovorom su inkorporirane u pravni sustav EU. Time je dio politika, koji je bio u trećem stupu, ušao u prvi stup (granice, azil, migracije, politika viza) čime su se države odrekle isključive odgovornosti za ova područja i dale nadležnost, tj. pravo iniciranja mjera tijelima Europske Zajednice (EZ), u prvom redu Europske Komisije (EK). Dio koji se bavio područjima policijske suradnje, bore protiv organiziranog kriminala i korupcije, terorizima, pravosudne suradnje u kaznenim pitanjima, ostao je u trećem stupu. (Dragović, Mikac 2011, 24)

<sup>14</sup> Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike Unije (ZVSP) . Okvir za ZSOP jest Ugovor o Europskoj uniji (UEU). Člankom 41. određuje se financiranje ZVSP-a i ZSOP-a, a politika se pobliže opisuje u člancima 42. do 46., u poglavlju 2. odjeljku 2. glave V. („Odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici”), kao i u protokolima 1., 10. i 11. i izjavama 13. i 14. Posebna uloga Europskog parlamenta u ZVSP-u i ZSOP-u opisana je u članku 36. UEU-a. (Zajednička sigurnosna i obrambena politika, fact sheet on the European Union, 2015)

terorističkih napada, Europska unija je reagirala brzo i odlučno. Čelnici EU-a su se sastali samo dan nakon terorističkog napada na SAD i obvezali se da će angažirati sva raspoloživa sredstva kako bi se počinitelji terorističkog akta kazneno proce-suirali. EU je pokazala odlučnost i za budućom čvrstom suradnjom sa SAD-om u borbi protiv međunarodnog terorizma. Dana 14. rujna 2001. godine, samo tri dana nakon terorističkih napada, u Bruxellesu je potpisana Zajednička deklaracija šefova država i vlada članica EU, predsjednika Europskog parlamenta, predsjednika Europske komisije i Visokog predstavnika ZVSP (engl. *Joint Declaration by the Heads of State and Government of the EU, the President of the European Parliament, the President of the European Commission and the High Representatives for the CFSP*). Dana 21. rujna 2001. godine od strane EU-a je usvojen Akcijski plan za borbu protiv terorizma (engl. *Action Plan to Fight against Terrorism*). Ovaj će akt tijekom naredne tri godine predstavljati temeljni dokument EU-a u sveobuhvatnoj borbi protiv globalnog terorizma. Poboljšanje suradnje zemalja članica u segmentu uhićenja i izručenja terorista postignuto je Okvirnom odlukom Vijeća,<sup>15</sup> kojom je EU usvojila Sporazum o Europskom uhiđenom nalogu (engl. *The European Arrest Warrant*) (Prodan, 2009., 13). Europsko je Vijeće ,zasjedajući od 14. do 15. prosinca 2001., obznanilo spremnost EU za obavljanje funkcija upravljanja krizama u cijelom rasponu Petersburških zadaća (Kalligas, 2006., 20).

Ugovorom iz Nice<sup>16</sup> postavljen je zajednički europski cilj - pružanje visokog stupanj sigurnosti građanima Unije, unutar prostora sigurnosti, slobode i pravde. S ciljem koherentnijeg i koordiniranijeg razvoja sigurnosne politike, ali i svojevrsne legitimacije iste, 12. i 13. prosinca 2003., Europsko je Vijeće prihvatilo prvu Europsku sigurnosnu strategiju (ESS) (Kalligas, 2006., 21). Strategija navodi kako je tradicionalni koncept sigurnosti baziran na “prijetnji invazije” zastario jer nijedna od novih prijetnji nije isključivo vojna, niti joj se može suprotstaviti isključivo vojnim sredstvima. Strategija je postavila okvir i način djelovanja EU izvan vanjskih granica još tada ističući važnost

---

<sup>15</sup> 2002/584/ JHA.

<sup>16</sup> Ugovor iz Nice je potpisan 26. veljače 2001. dok je stupio na snagu 1. veljače 2003.

ujednačavanja vanjske i unutarnje dimenzije politike.

Prva ESS se nije pokazala uspješnom u ostvarivanju postavljenih ciljeva koliko u identifikaciji ključnih prijetnji EU, što nužno povlači pitanje djelotvornosti pa i smisla same sigurnosne politike. Naime, još 2003. kao ključne prijetnje prepoznate su pojave poput danas gorućeg pitanja terorizma; proliferacije oružja za masovno uništavanje; regionalnih konflikta; neuspjelih države te organiziranog kriminala (Dragović, Mikac, 2011., 43). Isticala se važnost razvoja niza preventivnih mjera, ojačavanja međunarodnih pravnih okvira, veće suradnje s partnerima (UN, NATO, SAD) te razvojem novih i dinamičnih instrumenata odgovora (Dragović, Mikac, 2011., 44). Unatoč kvalitetnom predviđanju budućih prijetnji i izazova, svjesnosti o (uzročno -posljedičnoj) povezanosti unutarnje i vanjske politike te nužnosti njihova usklađivanja, uz apsolutnu (barem prividnu) predanost i odanost slobodama i pravima, EU ni danas, nakon nekoliko sigurnosnih strategija i planova, nije uspjela konkretizirati svoje sigurnosne ciljeve i vrijednosti.

Nakon što je Vijeće 2004. osnovalo Europsku obrambenu Agenciju (EOA) i usvojilo plan za razvoj vojnih sposobnosti EU "The 2010 Headline Goal", kojim su se države članice obvezale kako će do 2010. poduzeti brze i odlučne akcije kako bi primijenile jedinstven pristup punog (tj. proširenog) spektra operacija upravljanja krizama<sup>17</sup>, Europsko je vijeće na sastanku u Bruxellesu 4. i 5. studenog 2004., usvojilo Haški program jačanja slobode, sigurnosti i pravde u EU. Kao temeljni ciljevi Haškog programa određeni su: daljnje jačanje zajedničke sposobnosti EU i njezinih država članica u pogledu poštovanja temeljnih ljudskih prava; zaštite izbjeglica; reguliranja migracijskih tokova; kontrola vanjskih granica, suzbijanja prekograničnog kriminala; borba protiv terorizma. Program je pripremljen kao novi petogodišnji program za daljnji razvoj suradnje, definiravši aktivnosti EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova čime predstavlja nadogradnju zaključaka EV iz Tamperea.

<sup>17</sup> Operacije upravljanja kriza sada uključuju humanitarne i spasilačke zadatke, zadatke očuvanja i uspostave mira, zadatke borbenih snaga u operacijama upravljanja krizama. Može uključivati i zadatke operacija zajedničkog razoružanja, zadatke podrške za trećim zemljama u borbi protiv terorizma i reforme sigurnosnog sektora.

Pod utjecajem terorističkih napada u Washingtonu i New Yorku 2001. te Madridu 2004., puno snažniji fokus stavljen je na borbu protiv terorizma. Naznačeno je kako sloboda, pravda, kontrola na vanjskim granicama, unutarnja sigurnost i sprječavanje terorizma predstavljaju nedjeljive vrijednosti unije kao cjeline (Dragović, Mikac, 2011., 32). Operacionalizacija sigurnosne politike sve je više dobivala na zamahu tijekom 2004. godine. Tada je uspostavljena funkcija Antiterorističkog koordinatora, koji je trebao usklađivati rad i aktivnosti između država članica u borbi protiv terorizma i prikupljati informacije u svezi terorističkih aktivnosti (Švegić, 2008., 369). S namjerom konkretiziranja željenih aktivnosti, Europsko vijeće je zadužilo Europsku Komisiju da pripremi akcijski plan kojim će se ciljevi i prioriteti Haškog programa popratiti konkretnim aktivnostima s precizno definiranim rokovima te je zatraženo godišnje podnošenje izvješća EK o provedbi istog (Dragović, Mikac 2011., 33). Počevši od 1. siječnja 2005. zajednički situacijski centar Vijeću dostavlja stratešku analizu terorističkih prijetnji. Haški program predviđa daljnje mjere suzbijanja financiranja terorizma, pružanja pomoći žrtvama, vanjske politike te uzroka radikalizacije i novačenja za terorističke aktivnosti (Dragović, Mikac, 2011., 34).

U Izvještaju o implementaciji ESS, donešenom nedugo nakon, Unija je samu sebe prepoznala i istaknula kao sidro europske sigurnosti. Izvještajem je prepoznata i potreba daljnje volje za koordinacijom, transparentnošću i fleksibilnošću u radu raznih agencija kako na nacionalnoj razini država članica, tako na razini Unije. Pitanje granica također je prepoznato kao važna komponenta sveukupnog razvoja ali i sigurnosti unije i njezinih članica (Dragović, Mikac, 2011., 44). Haaški program posebice naglašava jačanje uloge Europske agencije za upravljanje i operativnu suradnju na vanjskim granicama EU, posebice novoosnovanog Frontexa, Europolu i Eurojusta dok od 2008. godine, informacije kojima raspolaže policija jedne države postaju dostupne i ostalim državama (Dragović, Mikac, 2011., 34).

Nakon neuspješnog pokušaja ratifikacije tzv. Ustava EU tekst Ugovora iz Lisabona ili Lisabonskog ugovora potpisan je 13. prosinca 2007. Ugovor je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine nakon ratifikacije u svim zemljama članicama EU. Ugovorom Unija dobija međunarodnu pravnu osobnost i sposobnost zaključivanja

međunarodnih ugovora. Uvedene su značajne institucionalne promjene na području ZVSP i ZSOP, poput uspostave Stalne strukturirane suradnje (SSS)<sup>18</sup> te proširenja "Petersburških zadaća" na zadaće zajedničkih operacija razoružanja, vojnog savjetovanja te misija sprečavanja sukoba i stabilizacije u kriznim područjima, uvedene su klauzule o solidarnosti i zajedničkoj obrani (Glavaš Kovačić, 2012., 29). Petersburške zadaće, iako proširene, daljnjim razvojem sigurnosne politike nisu izgubile svoj dominantno humanitarni i nemilitaristički karakter.

Za razbolje od 2010. do 2014. donesen je Štokholmski program koji je proširio područja i vrijednosti koje se pokušavaju štititi te donio usredotočenije preporuke za druga tijela EU. Kao najveći izazov u programu se navela upravo ideja ostvarivanja ravnoteže između osiguranja poštovanja temeljnih sloboda i integriteta, istovremeno

<sup>18</sup> Uspostava mehanizma SSS u široj je međunarodnoj javnosti jedna od najosporavanih novina Lisabonskog ugovora. Riječ je o još neiskorištenoj mogućnosti fleksibilne integracije na području ZSOP-a, koja omogućava državama članicama da ostvaruju tješnju vojnu suradnju sudjelovanjem u zajedničkim projektima. Kako stoji u čl. 42. toč. 6. Ugovora iz Lisabona, "države članice čiji vojni kapaciteti ispunjavaju više kriterije i koje su se u ovom području uzajamno obvezale radi obavljanja najzahtjevnijih misija, uspostavljaju stalnu strukturiranu suradnju u okviru Unije" (Glavaš Kovačić, 2012., 28). Premda se odluke na području sigurnosne i obrambene politike i dalje donose konsenzusom, o uključivanju svake države koja je zainteresirana za strukturiranu suradnju odlučivat će se kvalificiranom većinom, a o povlačenju pojedine države iz tog oblika suradnje konsenzusom država sudionica. Kroz mehanizam stalne strukturirane suradnje zainteresiranim se državama omogućava da tješnje surađuju na pojedinim područjima obrane, pri čemu nije definiran ni opseg područja suradnje ni broj država koji je neophodan za provedbu tog mehanizma. Ipak, Protokolom 10 uz Ugovor propisano je da u njemu mogu sudjelovati samo države koje su se obvezale na suradnju s Europskom obrambenom agencijom i na sudjelovanje u Borbenim skupinama EU-a. Skeptici procjenjuju da je stalna strukturirana suradnja danas deplasirana, neprilagođena trenutačnim dosezima europske sigurnosne i obrambene politike te nerealistična, jer je u uvjetima sveopće recesije i štednje teško očekivati da će države članice u okviru svojih vojnih proračuna izdvajati dodatna sredstva za pojačane oblike međudržavne suradnje na području sigurnosti i obrane. Dvojeći o svrsishodnosti stalne strukturirane suradnje, neki promatrači upozoravaju i na nepotrebno udvostručenje instrumenata i preklapanje s NATO-m, tražeći mu uzroke u stalnom suparništvu euroatlanskih saveznika. Osim toga, danas su i dalje prisutna razmimoilaženja o budućnosti strateških veza i "podjele posla" u ostvarivanju sigurnosti i upravljanju krizama između NATO-a i EU-a (Glavaš Kovačić, 2012., 29).

jamčeći sigurnost u Europi. EU si je za razdoblje od 2010. do 2014. zadala ostvarenje političkih prioriteta poput: promicanja statusa građanina i temeljnih prava; izgradnje Europe prava i pravde; Europe koja štiti, Europe u globaliziranom svijetu, Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva na području migracija i azila... Alati navedeni za ostvarivanje spomenutih ciljeva su: uzajamno povjerenje; učinkovita provedba; zakonodavne inicijative; povećana koherentnost i koordinacija; objektivna i nepristrana procjena provedbe politika; unapređenje obuke sudaca, tužitelja, policije i carine te granične policije (uspostava europskog sustava obuke); poboljšanje komunikacije i dijaloga s građanima (Dragović, Mikac, 2011., 36). Ta pronicljiva i preventivna Europa si je 2010. godine postavila i zadatke poput formuliranja nove sigurnosne strategije te institucionalizacije Stalnog odbora za operativnu suradnju na području unutarnje sigurnosti (COSI). Nažalost, od spomenutih mjera, konkretizirane su samo zadnje dvije. Izazovi i prioriteti koji su prepoznati Štokholmskim programom, iako su se pokazali točnima, njihova realizacija, posebice ostvarivanje spomenutih Europa nebrojenih humanitarnih vrijednosti, se pokazala potpuno promašenom samo godinu dana nakon završetka programskog razdoblja.

Nova Strategija unutarnje sigurnosti EU je donešena mjesec dana nakon Štokholmskog programa. Koncept unutarnje sigurnosti i sada je shvaćen je kao širok i sveobuhvatan pristup koji objedinjuje više sektora u cilju rješavanja prijetnji koje imaju izravan utjecaj na život, sigurnost i dobrobit građana, no detaljnije elaboriran. Kao ključne prijetnje i najznačajniji izazovi navedeni su: terorizam u bilo kojem obliku; ozbiljan organizirani kriminalitet; računalni kriminalitet; prekogranični kriminalitet; nasilje te prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudski faktorom. Strategija je postavila smjernice za razvoj i vezivanje nacionalnih strategija sigurnosti država članica na razini Unije i naglasila potrebu sinergijskog i supsidijarnog djelovanja na europskoj razini. Već tradicionalno je izuzetno naglašen razvoj Europskog sigurnosnog modela na načelima i vrijednostima unije: poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda; vladavini prava; demokraciji; toleranciji; transparentnosti i solidarnosti (Dragović, Mikac, 2011., 42). Nedugo nakon toga, usvojen je i Akcijski plan za provedbu Strategije unutarnje sigurnosti EU s desetinama predloženih akcija kao odgovora na najžurnije sigurnosne izazove s



kojima se Europa tada susretala. Predložene akcije su svrstane u pet strateških područja: remećenje djelovanja međunarodnih kriminalnih mreža koje ugrožavaju naša društva; prevencija terorizma i pozornost na problematiku radikalizma i regrutiranja; podizanje razine sigurnosti građana i poslovanja u informatičkom prostoru, ojačavanje sigurnosti putem upravljanja granicama, povećanje spremnosti odgovora na krize i katastrofe (Dragović, Mikac, 2011., 46).

Europskim programom sigurnosti iz 2015. utvrđuje se način na koji Unija može dati dodanu vrijednost potpori državama članicama u osiguravanju sigurnosti. Kao što je predsjednik Jean Claude Juncker izjavio u svojim Političkim smjernicama, „Borba protiv prekograničnog kriminala i terorizma zajednička je odgovornost cijele Europe”<sup>19</sup>. Tim je programom planirano potaknuti bolju razmjenu informacija, povećati operativnu suradnju i uzajamno povjerenje, uz oslanjanje na sve dostupne politike i alate EU-a, te time osigurati da se na unutarnjim i vanjskim dimenzijama sigurnosti radi zajedno (Europska Komisija, 2015., 2). Kako bi se postojećim mjerama EU-a postiglo što više koristi te, ako je potrebno, provela nova i dodatna djelovanja, svi uključeni moraju surađivati na temelju pet ključnih načela. Prvo načelo je, bez odustajanja, osiguranje potpunog poštovanja temeljnih prava. Ističe se zajednička odgovornost svih sudionika na razini EU-a i država članica. Naglašava se važnost tijela EU-a kao što su Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS) osnovanog još 2004. te Agencija EU-a za temeljna prava (FRA) iz 2007. Drugo načelo je razvoj (više) transparentnosti, odgovornosti i demokratskog nadzora kako bi građani stekli povjerenje. Kako bi dodatno povećala transparentnost i sudjelovanje, Komisija je rekla 2015. osnovati savjetodavni forum EU-a za sigurnost, u kojemu će sudjelovati akteri iz svih razina EU. Do istog još nije došlo. Treće načelo je osiguranje bolje primjene i provedbe postojećih pravnih instrumenata EU-a (Europska Komisija, 2015., 3). Kao četvrto načelo, naznačena je potreba za povezanijim međuagencijskim i međusektorskim pristupom i širenjem područja sigurnosti na način da se određenim djelovanjem u nizu politika EU-a (koje nisu izravno vezane za sigurnost) pridonosi sigurnosnim ciljevima. Naglašeno je kako program treba razmatrati neodvojivo od predstojećeg Europskog migracijskog programa (čije je postojanje postalo apsolutno

---

<sup>19</sup> [www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf)

upitno uslijed tzv. ali aktualne migracijske krize) kako bi se rješavali problemi izravno povezani sa sigurnošću, kao što su krijumčarenje migranata, trgovanje ljudima, društvena kohezija i upravljanje granicama. Zadnje tj. peto načelo naglašava potrebu i važnost udruživanja unutarnje i vanjske dimenzije sigurnosti te suradnje s međunarodnim partnerima i trećim zemljama (Europska Komisija, 2015., 4).

Sudeći po načelima europskog sigurnosnog programa iz 2015, zamjetna je svjesnost o tezi koju ideja ravnoteže osporava – mogućnost povećanja sigurnosti bez smanjenja određenih sloboda i ljudskih ili građanskih prava. Iako u realnom kreiranju sigurnosnih i antiterorističkih mjera EU koristi ideju ravnoteže sigurnosti i slobode tj. smanjuje građanske i ljudske slobode i prava radi povećanja stupnja sigurnosti, Unija tvrdnjama o proizvodnji dodatne vrijednosti sigurnosti ili pak o poboljšanju sigurnosti ulaganjem u područja neizravno vezana za sigurnost, na način da se sloboda ne smanjuje a sigurnost svejedno povećava, donekle osporava ideju koju istovremeno preuzima i koristi kao temeljnu pretpostavku vlastite sigurnosne politike. Iako se ideja ravnoteže jasno primjenjuje u kreiranju europskih sigurnosnih a poglavito antiterorističkih mjera, EU s jedne strane odustaje od poštovanja građanskih sloboda i prava uslijed sigurnosnih prijetnji i nužnosti povećanja stupnja sigurnosti, a s druge, ne odustaje od paralelnog naglašavanja nužnosti poštivanja upravo istih sloboda i prava, koje na prvom mjestu dokida. U ovom odlomku je istaknuta europska "odanost" poštivanju ljudskih i građanskih prava, stvaranju sustava sigurnosti i prosperiteta na njegovanju slobode i pravde. U narednom odlomku će navodna odanost biti ispitana na nekoliko primjera očiglednog nepoštivanja vlastite vladavine prava uslijed uvođenja izvanrednog stanja.

## **5. Iznimka ili pravilo – kršenje prava i sloboda radi poboljšanja sigurnosnog stanja EU**

Europski koncept sigurnosti temelji se na prije navedenim europskim vrijednostima, poštivanju prava i sloboda ali i na novim sigurnosnim izazovima i izvanrednim mjerama kao odgovorima na terorističke napade i takozvanu izbjegličku

krizu. Usljed sigurnosnih prijetnji izvanredna stanja se proglašavaju a često i produžuju. Antiterorističke mjere donesene u razdoblju 2015./2016. slijede pretpostavke ideje ravnoteže te ciljaju na povećanje razine sigurnosti ukidanjem ili barem ograničavanjem vrijednosti, prava i sloboda na kojima na prvom mjestu, počiva sama europska sigurnost, te koje bi kao krajnji cilj, trebala štititi.

Ignatieff takav pristup naziva pristupom "manjeg zla" te navodi kako postoje dvije vrste pitanja o izvanrednim okolnostima specifičnima za stanje nesigurnosti. Prvo, jesu li one zapravo potrebne? I drugo, čak i ako su potrebne, hoće li smanjiti poštovanje zakona i prava u budućnosti? Kratkoročni dobitci sigurnosti mogu imati dugoročnu štetu slobode. No, tu može biti i dublji sukob. Pristup manjeg zla ratu protiv terorizma priznaje postojanje "tragičnih dimenzija", kao što je to Oren Gross formulirao, između onoga što je nužno i onog što je ispravno. Tvrdnja kako su izbori tragični ne opravdava neodlučnost - odluke će se morati donijeti - ali odluke u korist nužnosti trebaju biti ograničene sviješću o ozbiljnosti gubitaka u području pravde (Ignatieff, 2005., 21). Primjenu ideje ravnoteže u EU sigurnosnoj tj. antiterorističkoj politici iz 2015./2016. ću prikazati na nekoliko primjera koji će najprije uključivati primjer formalno danog prava ili slobode, slijedeći primjer kršenja ili ograničavanja istog.

## **5. 1. Suspenzija Schengenskog sustava i prostora**

Direktiva 2004/38/EC<sup>20</sup> osigurava prava građana Unije na slobodno kretanje i boravak na prostoru država članica Europske unije i Europskog gospodarskog prostora. Povreda tih prava također leži na ideji ravnoteže i manjeg zla, konkretno u ogradama od bodljikave žice postavljenim na granicama 5 zemalja članica EU - Grčke, Bugarske, Mađarske, Austrije i Slovenije radi sprječavanja ilegalnih ulazaka države.

Tijekom 2015. i 2016. dolazi do suspenzije Schengenskog sustava kao mjere koja treba poboljšati sigurnost narušavanjem slobode kretanja građana EU i njihovog prava na beskontrolni prijelaz europskih granica s jedne strane, te slobode negrađana EU tj. prava

---

<sup>20</sup> EU freedom of movement and residence, retrieved April 24, 2016 from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133152>

izbjeglica na azil, s druge strane, što je obrađeno u drugom primjeru. Najprije zbog izbjegličke krize, potom uslijed terorističkih napada u Francuskoj, Njemačkoj i Belgiji, Francuska, Njemačka, Austrija, Mađarska, Slovenija te Danska, Švedska i Norveška su vratile sustav identifikacije i granične kontrole. Europska Komisija je naglasila kako je suspenzija Schengenskog sustava privremena i izvanredna sigurnosna mjera iako dugoročnost iste nije jasno definirana. Komisija je izrazila svjesnost kako vraćanje kontrole granica ne ometa samo slobodno kretanje osoba, već također povlači značajne ekonomske troškove, procijenivši kako će puna ponovna uspostava graničnih kontrola unutar schengenskog prostora uzrokovati neposredne izravne troškove između 5 € i 18 milijarde € godišnje (ili 0,05% -0,13% BDP-a). Iako će troškovi biti koncentrirani na neke regije, neizbježno će utjecati na gospodarstvo EU u cjelini. U svom izvješću za primjer navodi države članice poput Poljske, Nizozemske ili Njemačke koje će se suočiti s više od 500 milijuna dodatnih troškova € za cestovni prijevoz roba kojima se trguje; Španjolske ili Češke tvrtke će plaćati više od 200 milijuna € u dodatnim troškovima; granične kontrole će koštati 1,7 milijuna prekograničnih radnika, ili njegova tvrtki koje ih zapošljavaju, između 2,5 € i 4,5 milijarde € u smislu izgubljenog vremena; Najmanje 13 milijuna noćenja turista moglo bi biti izgubljen, uz ukupni trošak od 1,2 milijarde €; najmanje 1,1 milijarde € administrativnih troškova morati će biti plaćeni od strane vlade zbog potrebe za povećanjem osoblja za granične kontrole<sup>21</sup>.

Bez obzira na dodatne troškove uzrokovane suspenzijom schengenskog sustava, EU je istodobno potpisala sporazum s Turskom radi suradnje i boljeg ovladavanja izbjegličkom krizom u vrijednosti od 150 milijuna € te najavila ukidanje viza za državljane Turske<sup>22</sup>. Sporazumom je predviđena odgovornost Turske za brigu i zadržavanje izbjeglica na vlastitom teritoriju, sprječavajući masovne izbjegličke priljeve u EU. Odgovornost EU je financiranje tog sustava zadržavanja uz gore spomenuto obećanje ukidanja viza. Postignuti sporazum je bio izložen mnogim kritikama na račun

---

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160304\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160304_en.htm)

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160304\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160304_en.htm)

neučinkovitosti, licemjerja i cjenkanja kao načina postizanja dogovora. Masovni priljev izbjeglica i migranta je ovim sporazumom zaustavljen, ali samo prividno na granicama EU. Sporazum nipošto ne predstavlja dugoročno rješenje izbjegličke krize. Turska je trenutno zemlja s najvećim brojem izbjeglica na svijetu<sup>23</sup>, kojima često ne pruža adekvatnu brigu i zaštitu<sup>24</sup>. Očigledan je nesrazmjer vladavine prava i poštivanja ljudskih prava između EU i Turske, a upitna je i kratkoročnost rješenja. Naime, koncentracija ljudi takvih ogromnih razmjera, pod pretpostavkom da su isti prilično nestabilnog psihičkog stanja (uslijed bijega od rata) na malom prostoru, bez adekvatnih životnih uvjeta, može se, suprotno europskim planovima i očekivanjima, preko noći pretvoriti u ozbiljan sigurnosni izazov na granici EU. Odgađanjem rješenja i ignoriranjem korijena problema, EU ovakvim sigurnosnim mjerama generira vlastitu nesigurnost. Troškovi zatvaranja europskih granica i financiranja sporazuma s Turskom mogu ozbiljno naštetiti stabilnosti EU, a da pri tom ni na koji način ne rješavaju aktualnu sigurnosnu krizu.

Umjesto stvaranja nebrojenih troškova kroz mjere koje izravno ne pridonose povećanju europske sigurnosti, EU je iste troškove mogla preusmjeriti u izgradnju boljeg sustava nadzora i kontrola granica, sustava identifikacije i provjere migranata, pa naposljetku i integracije. Ovakvim sigurnosnim mjerama EU se nedvojbeno udaljava od vlastite vizije Europe sigurnosti, odgovornosti, solidarnosti itd.<sup>25</sup>. S jedne strane, zatvaranjem europskih granica i ponovnim uvođenjem kontrole, izazivaju se nemali i dugoročni troškovi, a narušava se europska politika otvorenosti i solidarnosti kao i povjerenje kako europskih građana tako svih onih koji su EU doživljavali kao ideal mira i slobode, konkretno EU negrađana - migranata, izbjeglica i azilanata. S druge strane, dodatni troškovi se izdvajaju na održavanje sporazuma s Turskom koja se, nakon puča u srpnju 2016., pokazala kao država upitne razine sigurnosti ali i demokracije. Konačno,

---

<sup>23</sup> [ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey\\_syrian\\_crisis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf)

<sup>24</sup> <http://hr.n1info.com/a143836/Svijet/Svijet/Izbjeglice-u-Turskoj-Djecji-rad-djecji-brakovi-siromastvo.html>

<sup>25</sup> Štokholmski program EU za razdoblje 2010. - 2014.

najžešći prigovori se odnose na umiješanost Turske u ratove na Bliskom Istoku (npr. Turska koja je saveznica SAD-a u anti – IS kampanji, ratuje protiv Kurda koji su također saveznici SAD-a, samo je jedan primjer ratnih nelogičnosti) kao i na pretpostavke i navodne dokaze o Turskoj suradnji i financiranju ISIL-a<sup>26</sup> čiji pripadnici su i počinili napade u europskim gradovima 2015. i 2016. Ni nekoliko mjeseci nakon stupanja sporazuma na snagu, isti nije pretežno perspektivan u svom punom ostvarenju<sup>27</sup>.

## **5.2. Kršenja Konvencije o nacionalnosti i Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima**

Članak 5. Europske konvencije o nacionalnosti propisuje kako diskriminacija na temelju "spola, vjere, rase, boje kože ili nacionalnog ili etničkog podrijetla" ne smije postojati u unutarnjem nacionalnom sustavu prava<sup>28</sup>. Mađarska i Bugarska mogu se označiti kao najekstremniji primjeri kršenja ovih prava u situaciji sigurnosne ugroze usred terorističkih napadaja u Europi te mogućnosti infiltracije terorista među izbjeglicama u potrazi za azilom.

Naime, u Mađarskoj, na državnoj razini, Vlada je odlučila ignorirati Konvenciju o nacionalnosti i zabranila ulazak migrantima i izbjeglicama na osnovu samo jednog kriterija - religije. Izbjeglicama i migrantima islamske vjeroispovijesti ulazak u državu je zabranjen, dok su izbjeglice i migranti kršćanske vjeroispovijesti dobrodošli<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> <http://www.globalresearch.ca/bombshell-russian-military-reveals-details-of-isis-daesh-funding-turkeys-role-in-supporting-the-terrorists-complete-transcript-videos-documents/5493043>

<sup>27</sup> <http://www.spiegel.de/international/world/europe-needs-an-alternative-to-the-refugee-deal-with-turkey-a-1106622.html>

<sup>28</sup> [www.unhcr.org/451790842.pdf](http://www.unhcr.org/451790842.pdf)

<sup>29</sup> Vidi: <http://www.spiegel.de/international/europe/viktor-orban-wants-to-keep-muslim-immigrants-out-of-hungary-a-1052568.html>, slijedeći; <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungarian-prime-minister-viktor-orban-bans-islamisation-a7005401.html> i <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/muslim-refugees-pigs-heads-border-fences->

U Bugarskoj su se otvoreno slale poruke javnosti kako je legitimno ubiti imigranta koji prelazi preko njihove zemlje dok je na lokalnoj razini, organizirana volonterska kontrola radi lova na ilegalne migrante ili izbjeglice.<sup>30</sup>

Nadalje, u studenom 2015. godine, tzv. Zemlje "balkanske rute", napravile su ograničenja u obliku zabrane ulaska migrantima i izbjeglicama na osnovu nacionalnosti. Naime, ulazak je od tada dozvoljen samo za Sirijce, Iračane i Afganistance dok je za ostale nacionalnosti zabranjen, kao na primjer za Eritrejce, Jemence, Somalijce, Marokance ili Irance.<sup>31</sup> Takvo klasificiranje migranata a posebice izbjeglica, je izravno kršenje ljudskih prava koje ni manje razvijene demokracije, poput već spomenute Turske<sup>32</sup>, ne primjenjuju.

Ako su nevini ljudi koji su žrtvovani za sigurnost žrtvovani na ovaj način, jer je u tim okolnostima bilo savršeno razumno sumnjati na njih kao počinitelje terorizma (iako je to, kako se ispostavilo, bilo pogrešno kao npr. u slučaju Brandona Mayfielda<sup>33</sup>) je jedna stvar. No, ako su bili osumnjičeni prvenstveno na osnovu izgleda, etničke pripadnosti ili vjere, i ako su promjene u sustavu građanskih sloboda olakšale sumnju samo na toj osnovi, a uklonile neke od mjera zaštite koja bi spriječila ili ublažila takve sumnje, onda je to, sasvim druga stvar. Nepravda povezana s nepromišljenom osudom jednog nevinog

---

[hungarian-mep-islam-comments-a7202651.html](http://hungarian-mep-islam-comments-a7202651.html)

<sup>30</sup> <http://www.mirror.co.uk/news/world-news/wrestler-turns-vigilante-patrol-border-7663823>

<sup>31</sup> <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/austrian-restrictions-trigger-domino-effect-across-balkan-refugee-route/>

<sup>32</sup> <http://www.advance.hr/vijesti/erdogan-demokracija-sloboda-vladavina-prava-za-nas-ove-rijeci-vise-nemaju-nikakvu-vrijednost/>

<sup>33</sup> FISA sud (Američki Sud za nadzor stranih obavještanih službi) ovlastio je mjere elektronskog nadzora nad Brandonom Mayfieldom nakon terorističkog napada u Madridu u ožujku 2004., da bi, dva tjedna nakon, FBI priznao kako nije bilo stvarnih dokaza o povezanosti Mayfielda s terorističkim napadom. Vidi: Mark S. Davies, "Quotidian" Judges vs. Al-Qaeda, 2007.

čovjeka za dobrobit većine postaje prilično silovita, a jezik ravnoteže koji to potpisuje postaje osobito nepoželjan - kada je povezan s etničkom ili vjerskom predrasudom. U toj fazi, naše brige moraju ići dalje od pitanja pojedinih troškova i koristi te gledati na moralnu korupciju sustava kao cjeline (Waldron, 2003., 205).

Naime, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima dopušta državama odstupanje ili suspendiranje određenog prava "u vrijeme izvanrednog stanja koje ugrožava život nacije", no samo pod uvjetom da te mjere ne diskriminiraju "na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere ili socijalnog podrijetla (Ignatieff, 2005., 36). Kao što je Ronald Dworkin istaknuo, teza trgovanja se ne odvija između naše slobode i naše sigurnosti u vremenima terorističke prijetnje, nego između naše sigurnosti i njihove slobode tj. slobode malih sumnjivih grupa, poput odraslih muških muslimana te posebno skupina koje migracijske zakone. Ovakva ograničenja prava manjine jednostavna su za opravdati kada prijetnja od terorizma ugrožava većinu. Ideja o pravima kao opredjeljenjima i obavezama nastoji dati posebnu pozornost na tvrdnje o dostojanstvu pojedinaca koji mogu biti ugroženi od strane interesa većine. Moramo uravnotežiti međusobno natjecateljske zahtjeve na pretpostavci da opredjeljenja i obaveze napravljene u doba sigurnosti treba održavati, koliko je god moguće, i u vrijeme opasnosti (Ignatieff, 2005., 23). Terorizam jest vrhovni test sposobnosti liberalnog društva da živi prema vlastitim opredjeljenjima kao obavezama nepromjenjivosti i jednakosti podjednako, no posljedice terorizma, kao ni moguće posljedice vlastitih izvanrednih mjera, ne smijemo olako shvatiti.

### **5.3. Ukidanje dublinske uredbe. sustava azila i zaštite izbjeglica**

Tijekom 2015. izbjeglička kriza je EU dovela do te mjere preopterećenja zahtjeva za azilom, kao jedne od prvih politika predanih u potpunu nadležnost EU, da je 23. lipnja neslužbeno suspendirala Dublinsku uredbu, službeno Uredba br. 604/2013<sup>34</sup>, kao zakon koji određuje države članice EU-a odgovornima za ispitivanje zahtjeva za tražitelje azila

---

<sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>



koji traže međunarodnu zaštitu pod uvjetima Ženevske konvencije i Direktiva o kvalifikaciji EU.

Najprije je to učinila Mađarska<sup>35</sup>, spriječavajući ulazak prethodno primljenim i evidentiranim azilantima, a potom Njemačka<sup>36</sup> dopuštajući ulazak, nepropisno Uredbi. Ostale zemlje članice poput Slovačke, Češke i Poljske su službeno potvrdile svoje protivljenje mogućoj revizije ili proširenju Uredbe Dublin, posebno uvođenju novih obveznih ili trajnih kvota za azilante kao mjera solidarnosti.

U istraživanju Odjela za politiku Europskog parlamenta za prava građana i ustavne poslove, provedenom 2016. godine, ispitana je učinkovitost dublinske uredbe i sustava preseljenja azilanata. Ocijenilo se kako zadržavanje dubliske filozofije uz više oslanjanje na upotrebu prisile, će vjerojatno postići željene ciljeve ali i povećati zabrinutost za ljudska prava. Odjel EU se založio za ponovno centriranje sustava dodjele odgovornost EU na jedan ključni cilj - brzi pristup postupku azila. Takva reforma bi, naglasili su, trebala biti popraćena (a) ubrzanjem provedbe prava izbjeglica diljem EU, (b) pomjeranjem sheme solidarnosti iz logike izgradnje kapaciteta na logiku naknade, i (c) usvajanjem stvarnih prava mobilnosti šticećenim osobama<sup>37</sup>.

Unatoč svjesnosti o nužnosti poštivanja kako europskih zakona i politika, tako temeljnih ljudskih prava i preuzetih odgovornosti za zaštitu izbjeglica, uredba Dublin i sustav Schengen su suspendirani kao izvanredna i privremena mjera iako njihova dugoročnost nije jasno definirana niti još uvijek poznata. Neslaganja država članica o njihovom povratku su očigledna što sami povratak mjera čini dodatno upitnim. Iako su suspenzije bile izložena kritikama na račun nepoštivanje temeljnih europskih vrijednosti i ljudskih prava, unatoč čestim pozivima kako europskih tako i nacionalnih dužnosnika, zazivano učinkovito odgovaranje na humanitarne izazove, uz osiguranje usklađenosti

---

<sup>35</sup> <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-austria-hungary-idUKKBN0P31ZB20150623>

<sup>36</sup> <http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians>

<sup>37</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL\\_STU\(2016\)571360\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)

politike *screeninga* s međunarodnom pravnom zaštitom izbjeglica i ljudskih prava, se ne nazire u europskim politikama. Naprotiv, novim sigurnosnim mjerama mnoga kršenja istih su se dogodila te se nastavljaju se događati.

Navedena djelovanja i javne poruke poput onih mađarskih i bugarskih državnih službenika (iako se zapravo u svakoj državi članici može pronaći manje ili više primjeraka takvih) nisu u skladu s europskim zakonodavstvom, vrijednostima i idejama, posebice poput onih mirovnih, o izgradnji mira i promicanju tolerancije. Mjere i jezik koji se koriste izravno se kose s Europskim sustavom azila kao i Konvencijom o položaju i statusu izbjeglica i Međunarodnopravnom zaštitom izbjeglica. Europske zemlje imaju različite poglede kako na ciljeve integracije tako i na najprimjerenije strategije za njeno postizanje. EU je, još davno, priznala važnost i nužnost integracije kao sveobuhvatne strategije za migrante i izbjeglice. Primarna odgovornost za integraciju leži na nacionalnoj i lokalnoj razini, ali svi ciljevi EU-a vezani za migracije, ekonomski rast i socijalnu koheziju (kao politike neizravno vezane za sigurnost, a od velike važnosti za istu) zahtijevaju fokus na integraciju. EU ima mogućnost i sposobnost za rješavanje niza pitanja koji su od vitalnog značaja, ne samo za integraciju, već za toliko željenu sigurnost<sup>38</sup>.

Jesu li se čelnici država članica EU ili članovi Europske Komisije zapitali kako bi korištenje ideje ravnoteže i nehumano postupanje s izbjeglicama i migrantima, koje je službeno zabranjeno kako europskim, tako nacionalnim zakonima, moglo prouzročiti nezadovoljstvo takve mjere da bi isto moglo izazvati veću sigurnosnu prijetnju nego što ona trenutno jest?

Jezik ravnoteže, kako tvrdi Waldron, učestalo se koristi u debatama o politici ili moralu - kakve nužno proizlaze iz ovakvih sigurnosnih poteza - kada postoje stvari za reći s obje strane, vrijednosti koje nas vuku u suprotnim smjerovima. Waldron naglašava kako "ravnoteža" podrazumijeva konotacije kvantiteta i preciznosti, no pita se gdje je osiguranje za naš oslonac za pretpostavku i "mehanizam" ravnoteže, kada nova

---

<sup>38</sup> The Challenges of Integration for the EU, retrieved April 20, 2016 from <http://www.migrationpolicy.org/article/challenges-integration-eu>

razmatranja, u debati o istoj, pretežu isključivo u jednom smjeru po kojem je dokidanje ljudskih i građanskih sloboda legitimna i logična mjera za poboljšanje stupnja sigurnosti (Waldron, 2003., 192). Iako postoje dobri razlozi za zaštitu građanskih sloboda, po ideji ravnoteže, građanske se slobode moraju ustupiti jer nakon sagledavanja novih sigurnosnih okolnosti, iako razlozi za korist i zadržavanje sloboda ostaju postojani i nepromijenjeni, ključno je što se na drugoj strani debate dodaje pregršt razloga protiv (Waldron, 2003., 196).

Nužno je sagledati širu sliku sigurnosne situacije i mogućih mjera koje ona nalaže. Iako Ignatieff govori o ekstremnim mjerama poput mučenja, pritvora bez suđenja i sl., njegov primjer se može odnositi i na manje ekstremne sigurnosne mjere poput oni korištenih za gore navedene primjere, pogotovo ako su one dominantno orijentirane na pripadnike manjine. Kako tvrdi Ignatieff, preventivna mjera, npr. pritvora (ili zabrane ulaska izbjeglice u zemlju), radi izdvajanja sumnjivih stranaca iz opće populacije može izazvati probleme u terorističkim mrežama, ali također može razjariti nevine grupe koje posljedično mogu prestati surađivati s policijom (Ignatieff, 2005., 14). Ne postoji jednostavan način za razdvajanje tehničkog pitanja funkcioniranja od političkog pitanja o učincima metoda na borbu mišljenja kao suštinu svake kampanje protiv terorizma. Ekstremne mjere kao što su mučenje, pritvori i arbitražno uhićenje, obično dobiju bitku ali izgube veći rat (Ignatieff, 2005., 15).

#### **5.4. Ograničavanje slobode govora i izražavanja, akademskih sloboda i uvođenje upravno-kontrolnih funkcija u javne ustanove**

Iako Ujedinjeno Kraljevstvo ima dugu tradiciju izloženosti prigovorima zbog nepoštivanja ili ograničavanja temeljnih ljudskih i građanskih sloboda i prava, najnoviji teroristički zakon Ujedinjenog Kraljevstva je donesen u veljači 2015. zadržava ako ne i pospješuje sigurnosne trendove nauštrb temeljnih ljudskih i građanskih sloboda i prava mjerama poput elektronskog označavanja, zabrane putovanja, ograničavanja na kućni pritvor, policijskih satovi (koji se od 2011. spominju kao "zahtjevi prekonoćnog

prebivanja"), ograničenja na širok raspon drugih aktivnosti, sustava stalnog nadzor itd.<sup>39</sup> Antiteroristički i sigurnosni zakon iz 2015.<sup>40</sup> nastavlja s ograničavanjima gore spomenutih prava i sloboda no ovaj put ide dalje kršeći prava na slobodu izražavanja i informacija, slobodu mišljenja, dijeljenja informacija i ideja, konkretno članak 10. Europske Konvencije.<sup>41</sup>

To je posebice vidljivo, pod službenim nazivom "rizik od bivanja uvučen u terorizam" (*The Threat of Being Drawn into Terrorism*), podrazumijeva uvođenje novih upravnih i nadzornih položaja u javnom službama s ovlaštenom upotrebom moći nad potencijalno opasnim pojedincima. Iako se ovlasti odnose samo na ugrožene pojedince, mjere obuhvaćaju sve jer uvode sustave manje ili više stalnog nadzora. Na primjeru obrazovnih institucija - ograničavanju akademske slobode i slobode izražavanja, osobito u području istraživanja (anti)terorizma koje je ograničeno i regulirano svojevrstnim procesom provjere i prijave (tema i sadržaja akademskog istraživanja ili izlaganja)<sup>42</sup>. Procedure oko dostupnosti materijala za potrebe akademske i znanstvene istraživanja su također postrožene. Nove mjere za *suzbijanje ekstremizma* se uvode u zatvore ali i bolničke sustave, u kojima su službenici, baš kao gore učitelji i profesori, izloženi različitim obukama kako bi bili u stanju prepoznati i procijeniti rizik pojedinca kao

---

<sup>39</sup> Vidi: <https://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2011/jan/28/control-orders-protection-of-freedoms-bill> , slijedeći: <https://www.theguardian.com/education/2015/jun/09/schools-duty-police-extremism-anti-terrorism-laws>

<sup>40</sup> UK's Counter-Terrorism and Security Act 2015, retrieved April 20, 2016 from <http://services.parliament.uk/bills/2014-15/counterterrorismsecurity.html>

<sup>41</sup> European Convention on Human Rights, retrieved April 20, 2016 from [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

<sup>42</sup> HM Government's Revised Prevent Duty Guidance for England and Wales: Guidance for specified authorities in England and Wales on the duty in the Counter-Terrorism and Security Act 2015 to have due regard to the need to prevent people from being drawn into terrorism, 2015., 11.

potencijalnog ekstremista ili terorista<sup>43</sup>. Iako zakon je predstavljen s ciljem zaštite temeljnih britanske vrijednosti kao što su demokracija, sloboda govora i podataka, u mnogočemu je nasuprot njima.

Sudeći po novinskim člancima nekoliko mjeseci od stupanja spornog zakona na snagu, njime predviđene antiterorističke mjere su u ovom slučaju djelovala kontraproduktivno – učiteljski sindikat je odbacivao promjene predviđene antiterorističkim zakonom iz razloga što isti "utišava razgovor u učionici i narušava koju koheziju zajednice"<sup>44</sup> dok su brojni učitelji i profesori, uslijed stresa od izloženosti stalnom nadzoru i kontroli počeli masovno prijetiti otkazima<sup>45</sup>.

## 5.5. Kršenje privatnosti i zadržavanje podataka

Na razini Unije, Direktiva EU 95/46/EC<sup>46</sup> osigurava visok standard zaštite osobnih podataka svugdje u EU, a također predviđa posebna pravila za prijenos osobnih podataka izvan EU-a kako bi se osigurala najbolja moguća zaštita tih podataka kada je riječ o izvozu u inozemstvo. Članak 8. Europske konvencije o ljudskim pravima<sup>47</sup> daje

<sup>43</sup> HM Government's Revised Prevent Duty Guidance for England and Wales: Guidance for specified authorities in England and Wales on the duty in the Counter-Terrorism and Security Act 2015 to have due regard to the need to prevent people from being drawn into terrorism, 6, 2015.

<sup>44</sup> <http://www.standard.co.uk/news/education/teachers-union-rejects-governments-prevent-antiterrorism-strategy-a3212861.html>

<sup>45</sup> <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/teachers-england-schools-half-plan-to-leave-in-five-years-or-move-to-private-schools-a6945941.html>

<sup>46</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council 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, retrieved April 24, 2016 from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>

<sup>47</sup> Article 8 ECHR, retrieved April 24, 2016 from <http://echr-online.info/article-8-echr/>

pravo na poštivanje nečijeg "privatnog i obiteljskog života, doma i korespondencije".

Zaštita podataka (također zadržavanje) sastoji se u prikupljanju prometa i podataka o lokaciji (metapodataka), u početku bez potrebe za sumnjom kaznenog djela ili sudske intervencije, za naknadnu uporabu za svrhe za provedbu zakona. Ona se razlikuje od presretanje komunikacija sadržaja (prisluškivanje) ili očuvanje podataka, pri čemu su vlasti dužne zatražiti operatera za zadržavanje podatke o određenim osobama za koje se sumnja kriminala ("brzo zamrzavanje"). Tehnička i ekonomska ograničenja koja su prethodno služila za ograničavanje prikupljanja i obrade podataka, gotovo su nestala, a zadržavanje podataka se sve više koristi u borbi protiv kriminala. S obzirom da je mjera zasnovana na ideji ravnoteže sigurnosti i slobode, ovakvi načini djelovanja mogu narušiti temeljnim pravima i slobodama.

Direktiva o Zadržavanju podataka iz 2006. godinu, službeno zvana Direktiva 2006/24 / EC<sup>48</sup> iste godine je uspješno obustavljena od strane inicijative *Digital Rights Ireland*. Europski sud pravde je utvrdio kako je legislatura EU krivo procijenila uspostavljanje ravnoteže između ljudskih prava i sigurnosti kada je usvojila Direktivu o zadržavanju podataka. Sigurnosne mjere donesene spornom direktivom su nametnule sustav zadržavanja podataka kao obavezan bez istodobnog osiguravanja dovoljne zaštite prava na privatnost i zaštitu podataka, zajamčenih Poveljom EU o temeljnim pravima i Europskom konvencijom o ljudskim pravima<sup>49</sup>.

Deset godina nakon, isti zakoni, zajamčena prava i slobode se, unatoč presudi Europskog Suda, ponovo narušavaju. Vidljiva su kršenja u takozvanom "Popisu imena putnika" kao nedavno donesenoj i neznatno promijenjenoj, zapravo preslici - Direktive iz 2006.. Opisana je kao europska sigurnosna i antiteroristička mjera koja zahtijeva

---

<sup>48</sup> DIRECTIVE 2006/24/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2006, retrieved April 24, 2016 from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0024>

<sup>49</sup> Vidi: M.P. Granger and K. Irion, *The Court of Justice and the Data Retention Directive in Digital Rights Ireland: Telling Off the EU Legislator and Teaching a Lesson in Privacy and Data Protection*, Sweet and Maxwell, 2014., page 836.

sustavnije prikupljanje, korištenje i zadržavanje podataka o međunarodnim avionskim putnicima. Članovi europskog parlamenta kao i brojne inicijative civilnog sektora, bili su zabrinuti zbog takvog sustava ugrožavanja prava na privatnost i zaštitu podataka, ali, s obzirom na moguće najjači stupanj lobiranja u dosadašnjem radu Europskog Parlamenta, mjera je svejedno donesena 14. travnja, 2016.

Učinkovitost ovakve mjere teško je procijeniti no ono što je nužno, i što služi kao zaštita liberalne demokracije, je uvođenje klauzule s vremenskim ograničenjem mjere. Problematično je što, izvanredna stanja, prema riječima Kathleen Sullivan, povećavaju mogućnost od "ustavnih crnih rupa" tj. prekidaju kontinuitetu zakona koji se suprotstavlja ideji ustava kao arbitra društvenih i političkih sporova<sup>50</sup>. Kako se vladavina zakona može održavati ako zakon može biti suspendiran kada to nužnost nalaže? Kako djelotvornost ljudskih prava kao jamstva ljudskog dostojanstva može biti kontinuirana, ako se prava suspendiraju u slučaju nužnosti (Ignatieff, 2005.,19)? Teroristički napad može opravdati ograničenje slobode samo ako to isto ograničenje zapravo ne bi poboljšalo sigurnost. Ako bi poboljšalo sigurnost, tada bi trebalo biti dopušteno, npr. zadržavati osumnjičene bez suđenja sve dok se priroda rizika koji oni predstavljaju ne može službeno odrediti. Ustavna demokracija treba ograničenja prava i sloboda svesti na minimuma te zakonski ograničiti njihovo postojanje vremenskim razdobljem (tzv. *sunset clause*).

Povlačenje vladavine prava, u bilo kojem slučaju, u demokratskoj državi, ne može nikada biti opravdano. Nijedan razvoj "crnih ustavnih rupa" ne bi trebao biti dopušten u ratu protiv terorizma, jer podrazumijevaju prijetnju u kojoj se pojedinci nalaze izvan područja kontrole i znanja vlastitih sugrađana (Ignatieff, 2005., 22). Ustav nije, u svakoj svojoj primjeni, u svakom pogledu isti, u slučaju pobune ili invazije, te u slučaju dubokog mira i javne sigurnosti. Nijedna doktrina ne uključuje više pogubnih posljedice od one izumljene pameću čovjeka da svaka ustavna odredba može biti suspendirana tijekom bilo kojeg izvanrednog stanja vlasti. Takav princip, tvrdi Ignatieff, izravno vodi anarhiji i despotizmi, dok je teorija nužnosti na kojima se temelji, lažna; jer Vlada, u okviru

---

<sup>50</sup> K. Sullivan, Tanner predavanja na Sveučilištu Harvard, 2001–2, objavljeno kao The Tanner Lectures on Human Values (Salt Lake City: University of Utah Press, 2002).

Ustava, ima sve ovlasti potrebne za očuvanje svog postojanja (Ignatieff, 2005., 20).

## **6. Ograničenja diskursa ravnoteže**

### **6.1. Konsekvencijalističko rukovanje nekosekvencijalističkim pravima i slobodama**

Naravno da nakon terorističkog napada treba doći do promjene u sigurnosnom sustavu, kada postane očigledno kako teroristi mogu iskoristiti naše tradicionalne slobode i počiniti ubojstva ogromnih razmjera. No, uslijed evidentnog porasta u ograničavanju sloboda i prava s jedne strane, te neuspjeha u borbi protiv terorizma koja se temelji na istima, s druge strane, Waldron je u pravu kada inzistira na nužnosti preispitivanja dominantnih ideja. On smatra kako jezik ravnoteže sigurnosti i slobode stoga treba podvrgnuti dubinskoj i detaljnoj analizi, iz nekoliko razloga; (I.) najprije daje prigovor *konsekvencijalizmu* tvrdeći kako jezik ravnoteže, poglavito jezik nužne promjene u ravnoteži kao posljedice promjene u okolnostima i posljedicama, možda nije prigodan u području građanskih sloboda jer su one povezane s pravima koja su nerijetko i odlučno *nekonsekvencijalistička* (Waldron, 2003, 194). Waldron naglašava kako su prava a time i slobode imune na posljedice i okolnosti svakodnevnog života, ili bi barem, po liberalno-demokratskoj teoriji i vladavini prava, trebale biti. Kakogod, naglašava kako stavljanje građanskih prava i sloboda u *konsekvencijalističke* okvire razmišljanja, u najmanju ruku, treba biti odabrano mnogo pažljivije, ako uopće.

Po slici mehanizma vage kao opravdanja ideje ravnoteže između sigurnosti i slobode, posude s obje strane su, na primjeru tj. prije 11. rujna, bili uravnoteženi, dok su ih napadi tog dana poremetili promjenom težine u prilog sigurnosti. Izazov takve situacije je vraćanje odnosa težine posuda u ravnotežu. Ako je to pretpostavka ideje, iz nje slijedi da čak i ako mjera neće uspjeti u postizanju nove ravnoteže, svejedno treba ipak biti donesena ako će njen učinak biti smanjenje neravnoteže između sigurnosti i slobode. U mjestu neravnoteže, veličina neravnoteže je određena načinom na koji je ukupna količina mase raspoređena između dvije posude zamišljene vage - drugim riječima, za relativnu težinu svake posude. Stoga, navodi Macdonald, kako bi utvrdili treba li uopće mijenjati



broj jedinica sigurnosti i/ili slobode i potom smanjiti neravnotežu između njihovih metaforičkih posuda, potrebno je izračunati koliki udio ukupne količine blagostanja proizlazi iz svake posude (Macdonald, 2009., 529).

U prethodnom primjeru, gdje je 12 jedinica sigurnosne posude težilo 6 jedinica društvenog blagostanja, a 12 jedinica posude slobode 12 jedinica blagostanja, postoji neravnoteža od jedne trećine (to je ukupno 18 jedinica blagostanja; dvije trećine njih proizlaze iz posude slobode dok samo jedna trećina proizlazi iz sigurnosne). Tu je, dakle, neravnoteža veća nego u prvoj računici gdje 24 jedinice sigurnosne posude podrazumijevaju 12 jedinica blagostanja i 18 jedinica posude slobode podrazumijeva 18 jedinica blagostanja. Iako je brojčana razlika između broja jedinica blagostanja dodanih oboma posudama jednaka u svakom primjeru (6), u potonjem primjeru postoji neravnoteža od samo jedne petine (od ukupnog broja jedinica blagostanja a to je 30, tri petine proizlaze iz posude slobode, a dvije petine iz sigurnosnog) (Macdonald, 2009., 530).

Macdonald, ulazeći dublje u mehanizme ostvarivanja ravnoteže, o određenoj antiterorističkoj mjeri koja će u jednom pogledu povećati sigurnost za X, koristeći se tezama ravnoteže, pretpostavlja kako će ista mjera nužno smanjiti sigurnost u drugom pogledu Y. Kada se ideje trgovanja i slike mehanizma vage primjenjuju na povećanje sigurnosti u razmjenu za smanjenje slobode, nejasno je odnosi li se isto na jednostavno povećanje projicirano samom mjerom (X), ili se odnosi na neto učinak mjere (X minus Y). Pretpostavljajući prethodno, postavlja se pitanje gdje se točno očekivani gubitak sigurnosti (Y) uzima u obzir (Macdonald, 2009., 534). Za razliku od ideje trgovanja, Macdonald zaključuje kako ideja slike mehanizma vage, kao načina mjerenja sigurnosti i slobode, ne podrazumijeva obrnuti hidraulički odnos između sigurnosti i slobode. Moguće je, tvrdi, promijeniti sadržaj jedne posude vage bez promjene sadržaja druge posude te time korisnost upotrebe metaforičke slike vage u analizi antiterorističke politike čini upitnom (Macdonald, 2009., 529). Uzimajući u obzir dva konkretna uobličena jezika ravnoteže, Macdonald zaključuje kako niti jedna nema nikakvu vrijednost analitičkog sredstva.

Teza trgovanja slobode se zasniva na neopravdanim pretpostavkama a slika

mehanizma vage ne nudi korisne smjernice dok njeno korištenje može proizvesti opake zaključaka. Iako njihova jednostavnost može biti privlačna, ideja trgovanja i slika vage moraju biti odbačene kao analitička pomagala dok se svakodnevnim i kompleksnim pitanjima treba nanovo pristupiti. Također je postalo jasno kako uspostavljanje ravnoteže između zahtjeva sigurnosti i slobode nije jedini, ili čak središnji, zadatak suvremene borbe protiv terorizma politike. Praktično iskustvo nalaže prepoznavanje jednog prioriteta kao načina na koji se sigurnosti može se povećati bez umanjivanja slobode (i obratno). Macdonald naglašava kako se misli trebaju usmjeriti i nove rasprave potaknuti o postojanju konteksta unutar kojeg bi nove reforme povećale kako sigurnost tako i slobodu. Takav način rada treba nadopuniti strategijama usmjerenim na ublažavanje straha i tjeskobe koju teroristi ionako žele povećati (Macdonald, 2009., 539). To će se, ponavlja, postići samo ako se potiče otpornost i ako se troškove nabave sredstava, utrošenih u antiterorističku politiku, uzima u obzir. Raspodjela tih sredstava se također može koristiti kao rješenje za druge opasnosti naše sigurnosti, ili u drugim područjima vladine potrošnje. Ovakvi zadatci postaju neprimjetnima upotrebom pojednostavljene slike uravnoteženja sigurnosti i slobode, a svi su od temeljne važnosti u kreiranju sigurnosne tj. antiterorističke politike (Macdonald, 2009., 540).

## **6.2. Nepravedna raspodjela – problem odnosa većine-manjine kao ključnog za jezik ravnoteže**

Drugi Waldronov prigovor ujedno je i najčešći prigovor ideji ravnoteže a odnosi se na poteškoće s raspodjelom – većina antiterorističkih mjera ciljana je na određene manjinske skupine/tipove ljudi - ako uspostavljamo ravnotežu između sigurnosnih dobitaka većine s jedne strane, naspram gubitaka sloboda manjine s druge strane, onda moramo u uravnoteženju posebnu pažnju obratiti na dimenziju manjine/većine, a ne samo na dimenziju sigurnosti/slobode. Obzirom da dimenzija manjine/većine predstavlja pitanje pravednosti nipošto nije jasno - štoviše Waldron smatra kako je jasno lažno - da jednostavno dodavanje nečeg "većinskoj" strani ravnoteže je samo po sebi dovoljno opravdanje za uzimanje nečeg od manjine (Waldron, 2003., 203). Pravda zahtijeva

obraćanje posebne pozornosti na raspodjelni karakter promjena koje se predlažu idejom ravnoteže. Jednostavno se može primjetiti kako sigurnosne mjere utemeljene na jeziku ravnoteže, a koje podrazumijevaju smanjenje slobode, češće pogađaju neke ljude više nego ostale (Waldron, 2003., 194), npr. strance, pripadnike nacionalnih ili vjerskih manjina, migrante, azilante, izbjeglice, itd., o čemu svjedoče navedeni primjeri nepoštivanja Konvencije o nacionalnosti. Većina promjena posebno je usmjerena na osumnjičene počinitelje ili suučesnike ili osobe za koja se može misliti kako imaju informacije o prošlim ili budućim terorističkim djelovanjima (Waldron, 2003., 200). Da bi evaluirali argument ravnoteže sigurnosti i slobode, nužno je riješiti pitanje distribucije različitih promjena namjeravanih za područje sigurnosti i slobode jer se, kroz diskurs ravnoteže, u zakonodavstvu koriste preopćeniti izrazi poput "razina slobode *svih* pojedinaca će biti smanjena s razine Y na razinu X, kako bi se osigurao *jednak* stupanj sigurnosti za *sve*" (Waldron, 2003., 200) ili "Svakom tko je službeno osumnjičen radeći A ili znajući B, sloboda će se smanjiti s Y na X". Takvo djetinjasto izražavanje pretpostavlja smanjenje slobode jednako za sve (Waldron, 2003., 201).

Počinitelji napada 11. rujna (kao i napada u Francuskoj, Belgiji ili Njemačkoj) su bili stranci i članovi strane organizacije. Američka vlada je te činjenice upotrijebila kao osnovu povlačenja nekih vrlo oštih razlika između zaštite kroz građanske slobode dodijeljene Amerikancima i zaštite dodijeljene drugima koji zakonito borave u SAD-u. To je posebno vidljivo u odlomku 214 *Patriotic Acta*, antiterorističkog zakona donesenog mjesec dana nakon samog napada, koji izmjenjuje postojeće zakone o prisluškivanju tako da se od tada "istraga o *osobi SAD* ne provodi isključivo na temelju aktivnosti zaštićenih prvim amandmanom Ustava" (pojam "*osobe SAD-a*" uključuje američke građane i građane kojima je zakonito odobren stalni boravak, ali ne uključuje nerezidentne strance zakonito prisutne u SAD-u), što je možda još važnije, počinitelji napada 11. rujna nisu bili samo nerezidenti, nego su bili članovi prilično vidljive etničke skupine, a promjene u novom zakonu znače (bez obzira je li "*osoba SAD-a*" ili ne) da tko izgleda, oblači se ili govori na način sličan počiniteljima, ima veće šanse biti osumnjičen (Waldron, 2003., 200). Isto su učinile i članice EU, čak i one koje zapravo nisu bile suočene s izravnom prijetnjom od terorističkog napada a svejedno su upotrijebile ideju ravnoteže, i poduzele

sigurnosne mjere koje diskriminiraju i ograničavajući ljudska prava na azil, kretanje i zaštitu izbjeglica.

Waldron prigovara i pretjeranoj jednostavnosti ideje ravnoteže - tvrdi kako nije riječ o ostvarenju ravnoteže između jedne stvari koja nam se sviđa (sloboda) i druge stvari koja nam se sviđa (sigurnost), više je riječ o ravnoteži o kakvoj govorimo kada tvrdimo da trebamo uravnotežiti interes disidentnog pojedinca ili pripadnika manjine nasuprot interesa zajednice tj. kao cjeline. (Waldron, 2001., 201) Ravnoteža treba podrazumijevati: (I.) učinkovitost u smislu kreiranja sigurnosne i antiterorističke politike te njome poboljšanja stanja sigurnosti koja je u prvom mjestu bila ugrožena, i (II.) pravednost kao njegovanje općeprihvaćenih moralnih i etičkih postulata te poštivanja vladavine prava i građanskih sloboda kao sustava zaštite<sup>51</sup> jednakog za sve građane. Netko može odgovoriti kako su manjina u našem konkretnom slučaju teroristi ili osobe osumnjičene za sudjelovanje ili suučesnici u terorizmu. Nitko ne vjeruje da kriminalcima ne trebaju biti ograničena određena prava i slobode, ali pitanje je - trebamo li raditi prilagodbe nadalje u sustavu koja ionako već stavlja osumnjičenika u poseban položaj više ograničene slobode (u odnosu na sve ostale)?

Građanske slobode definiraju postupke i zaštite koje su na raspolaganju osumnjičenima za obične zločine, od trivijalnih do gnjusnih - postoji li dobar razlog za njihovu promjenu u svjetlu događaja od 11. rujna (Waldron 2003., 203) ali i bilo kojeg drugog terorističkog napada? Građanske slobode su velikoj mjeri su usmjerene prema sprječavanju nepravde, dok njihovo poštivanje povećava, a ne smanjuje "veću kaznu za veći zločin", zato što su osmišljene kako bi zaštitile ljude od osude i kazne, te će biti veće što je optužnica ozbiljnija. Waldron se međutim pita može li se također tvrditi - što veći zločin, to veća opasnost od pogrešnog oslobađanja? Tvrdi, iako to nije istina u svim slučajevima, može biti istina s teroristima. (Waldron, 2003., 203)

Kao što je Ronald Dworkin u više prilika upozoravao na kaotičnost ideje

---

<sup>51</sup> "Postoji ozbiljna razlika između očuvanja nečije slobode kroz sustav građanskih sloboda u kojem su sve slobode savjesno zajamčene svima (sustav koji odlučno okreće leđa različitim oblicima predrasuda i diskriminacije) i očuvanja nečije sigurnosti kao artefakta sustava koji slobodu nudi jednima, dok drugima ne." (Waldron, 2003., 204)

ravnoteže između interesa pojedinca i zajednice - "Interesi pojedinca su već uravnoteženi u interes zajednice kao cjeline, a ideja o daljnjoj ravnoteži između njihovih zasebnih interesa i rezultata prve ravnoteže, je sama po sebi, dakle, tajanstvena. (...) Neistino je, u bilo kojem trenutku, tvrditi kako su svi članovi društva, imaju jednake mogućnosti za biti optuženi za određeni zločin" - Waldron se također nadovezuje - unatoč svemu, kaotičnost nije problem, problem je moralnosti, ne logičnosti. Riječ je o odnosu između brige za pravdom s jedne strane, te mogućih dobitaka od ignoriranja pravde, s druge. Jezik ravnoteže je poprilično podmukao, nastavlja s prigovorima - Iako zvuči dosta umjereno, iz njega proizlazi kako za pravdu trebamo brinuti donekle, ali ne i previše: pravilan osjećaj za ravnotežu zahtijeva od nas da odustanemo od pravde kada su troškovi njenog ostvarenja (za one koji će imati koristi od nepravde) postali previsoki (Waldron, 2003., 202).

Waldron tvrdi kako se od 11. rujna., uslijed dominantnosti ideje ravnoteže, promijenio tj. povisio sigurnosni trošak brige za pravdom (ne samo u SAD-u, isti je odjeknuo silovitom brzinom i u Europi<sup>52</sup>) što nas izravno navodi na otvaranje razgovora o

---

<sup>52</sup> Teroristički napad na SAD 11. rujna 2001. je šokirao i prestrašio svijet. Diljem svijeta, naicje su požurili iskazati svoje simpatije i podršku SAD-u. Mnoge države kao odgovor na teroristički napad u SAD-u počele su s procjenama vlastitih sigurnosnih mjera stvaranjem novih zakona za slamanje terorizma. (Henning, 2002., 1265) vidi: *Bush Calls Terror Strikes "Act of War" as Rescuers Comb Debris* from Blitz, AGENCE FRANCE-PRESSE, Sept. 12, 2001 (rasprava o brzom NATO odgovoru na tragedije), available at 2001 WL 25011152; Marina Jimenez & Carl Honore, *Disbelief Turns to Fury Around the Globe: Britain, Russia Send Messages of Support to United States*, NATL POST, Sept. 12, 2001, at A6, available at 2001 WL 27079767 (objašnjavanje reakcija svjetskih državnika, od šoka do spremnosti na borbu protiv terorizma uz potporu SAD-u); Carol J. Williams, *World Leaders Condemn 'New Evil' Response: Allies Rush to Boost Security as Embassies, Military Post and Banks Go On High Alert*, L.A. TIMES, Sept. 12, 2001, at A13 (opis različitih reakcija svjetskih državnika pri povećavanju sigurnosti vlastitih država i izražavanju potpore SAD-u), available at 2001 WL 2517576; *Worldwide reaction to attacks on the United States* (NPR: Morning Edition, Sept. 12, 2001) (izvještaj o odgovorima svjetskih državnika na napade u SAD-u i naglašavanje sazivanja sigurnosnih sastanaka za raspravu o sigurnosti), available at 2001 WL 9328832.; William Hoge, *U.S. Terror Attacks Galvanize Europeans to Tighten Laws*, N.Y. TIMES, Dec. 6, 2001, at B1 (ispitivanje zakonodavnog truda u Europskoj Uniji, Francuskoj, Njemačkoj, Španjolskoj i Velikoj Britaniji radi poboljšanja zakona s ciljem borbe protiv terorizma)

ravnoteži između pravde i koristi. To ne samo da je nemoralno već je i nelogično jer se odnosi na kontekst u kojem su sigurnosti i slobode isprepletene i međuovisne vrijednosti. Iz takve konstelacije, osim pojačane kontrole nad "prosječnim", a posebice nad "neprosječnim građanima" (pripadnici nacionalnih manjina, ugroženih društvenih skupina, migranti, izbjeglice...) pretpostavljam, može proizaći samo dodatna nesigurnost te šira i jača mreža (izravne ili neizravne) korupcije.

### **6.3. Simboličnost i neučinkovitost ideje ravnoteže – pozivanje na konsekvencijalizam zanemarivanjem posljedica**

Povod za prigovore Waldron pronalazi i u odnosu stvarnih i simboličnih posljedica. Naglašava kako argumente ravnoteže moramo podvrgnuti posebnoj i detaljnom ispitivanju kako bi vidjeli koliko su nove sigurnosne mjere utemeljene na nepristranim i otvorenim procjenama stvarnih posljedica a koliko su utemeljene na osjećanju potrebe za odmazdom ili ugodnošću ili kao čisti simbolični pothvat (Waldron, 2003., 195). Dokidanje građanskih slobode, posebice načela poštivanja procesa i prava osumnjičenih za terorizam - moglo bi se činiti - kao još silniji osvetnički odgovor na same okrutnosti terorizma. No, manje je jasno koje psihološke prednosti možemo izvući i prihvaćanja ovog stava koji žrtvu proceduralnih prava i sloboda, sasvim prigodnom i opravdanom (Waldron, 2003., 192).

Macdonald reagirajući na tezu Posnera i Vermulee koji tvrde da se sigurnost može povećati bez smanjenja slobode tj. povećavanjem financijskih sredstava za vojsku., Macdonald tvrdi kako oni ne uočavaju posljedice i jednostavnu činjenicu da alokacija podrazumijeva relokaciju. Jednako vrijedi i za liberalno demokratske vlade kako SAD-a, tako EU. Na primjer, iako je FBI-ev proračun povećan od 9/11, porast je bio nedovoljan za troškove cjelokupne borbe protiv terorizma, stoga su fondovi bili premješteni iz nekih drugih programa, kao što je borbi protiv kriminala. 67% FBI agenata koji su radili na istrazi kriminala, raspoređeno je u odjele borbe protiv terorizma. Uz to, neki policijski šefovi porast stope nasilnog kriminala u 2005. godini povezuju kao posljedicu premještanja osoblja i resursa u antiterorizam, kao što se porazno mala sredstva u

vladinim mjere za štetu uslijed uragana Katrina u 2005. također mogu pripisati kao posljedica relokacije resursa u područje borbe protiv terorizma. Sredstva su dominantno ulagana u borbu protiv terorizma iako su se mogla iskoristiti za borbu protiv drugih opasnosti naše sigurnost ili za financiranje drugih područja javne potrošnje (Macdonald, 2009., 537).

Sa sličnim izazovom se suočava EU. Nakon terorističkih napada u Parizu u studenome 2015. i izvanrednog "zaključavanja" Bruxellesa nakon napada u ožujku 2016., te višestrukih napada u Francuskoj i Njemačkoj (gdje doduše nisu svi opisani kao terorizam<sup>53</sup>) pitanja sigurnosti i obrane, unutar i izvan granica EU postale su ključno pitanje za čelnike država članica. Nakon godina rada na europskoj sigurnosnoj politici koji se više svodio na legislaturne i institucionalne promjene, ZSOP se kao a) javna politika b) refleksija europskih ostvarenja i težnji ka miru i sigurnosti EU te c) sastavni dio europskog identiteta, našla u procesu redefiniranja.

EU kroz 2016. paralelno radi na tri značajne sigurnosne, ali različite političke inicijative, od kojih svaka, u jeku dugogodišnje ekonomske krize, podrazumijeva troškove za ionako već ograničeni sigurnosni proračun EU. Prva, nazvana "Globalna strategija EU za vanjsku i sigurnosnu politiku", je pokrenuta od trenutne visoke predstavnice EU za vanjsku politiku Federica Mogherini u lipnju 2016. Drugi inicijativa "Akcijski plan obrane" bit će uskoro predstavljena od strane nizozemskog predsjedništva Vijeća EU dok je treća pokrenuta od strane EK pod imenom "Europska agenda za sigurnost". Jorge Domecq, glavni izvršni direktor EOA-e, rekao je kako će 2016. biti ključna godina u sigurnosti, obrane i vanjskih poslova<sup>54</sup>. S tri različite sigurnosne inicijative u tijeku, EU pokazuje nužnost konkretne promjene europskog koncepta sigurnosti.

Kompleksnost, sveobuhvatnost i njome izazvano preklapanje politika

<sup>53</sup> <http://abcnews.go.com/International/shots-fired-shopping-mall-munich/story?id=40804805>  
<http://www.independent.co.uk/voices/munich-shooting-nice-attack-terrorism-robert-fisk-catch-all-finally-caught-out-a7153176.html>

<sup>54</sup>

<https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/eda-chief-eu-can-no-longer-afford-ignore-defence-policy>

onemogućavaju implementaciju i konačnu evaluaciju sigurnosne politike kao cjeline. Svaki slučaj se mora temeljiti na stvarnoj mogućnosti da sigurnost bude poboljšana, pogotovo ako je način poboljšanja smanjenje slobode. Može se reći - dosta razumno - da ne možemo znati koje su zapravo sve mogućnosti. Pošten zaključak je sljedeći: ne možemo znati je li određeni slučaj zapravo vrijedan odustajanja od slobode, te stoga ne možemo legitimno govoriti o povjerenju u ideje ispravljanja ravnoteže. U stvari, s obzirom na razinu neučinkovitosti obavještajnih i sigurnosnih agencija, koje su ionako do terorističkih napada imale znatne ovlasti, nema razloga smatrati kako će im davanje viših ovlasti, učiniti ih učinkovitijima u ovom očajnički teškom zadatku. No, moglo bi pospješiti učinkovitost ionako nešto lakšeg zadatka - opresivnog djelovanja nad ranjivim političkim protivnicima kod kuće. Opet - distancira se Waldron - njegova namjera nije davanje argumenta tim razmatranjima, već inzistiranje na važnosti detaljnog proučavanja (Waldron, 2003., 209).

## **7. Drugi načini postizanja ravnoteže**

Prema interpretaciji ideje ravnoteže obrađene u poglavlju 3., kako bi riješili neravnotežu u korist slobode, potrebno je žrtvovati slobodu radi povećanja sigurnosti (i obratno). To se ne podudara sa slikom koju Posner koristi, zaključuje Macdonald, jer metafora mehanizma mjerenja sigurnosti i slobode zapravo ne preuzima hidrauličku tezu trgovanja između sigurnosti i slobode. Moguće je dodati ili oduzeti od sadržaja jedne posude u mehanizmu vage, bez mijenjanja sadržaja druge. To znači da kada su dvije posude neuravnotežene, nije potrebno dodati jednoj ili oduzeti od druge posude da bi se neravnoteža popravila (Macdonald, 2009., 523).

Ravnoteža se može postići i na druge načine - jedan pristup bio bi da se poveća broj jedinica sigurnosti bez mijenjanja broja jedinica slobode. Npr., moguće je popraviti ravnotežu dodavanjem 12 sigurnosnoj posudi, ostavljajući broj jedinica slobode nepromijenjeno, jer obje strane vage tada će se težiti 12 jedinica skrbi. Alternativno, umjesto pretpostavki trgovanja slobodom, ravnoteža se može postići mijenjanjem broja jedinica sigurnosti i slobode u istom smjeru. Istovremeno povećanje broja jedinica



sigurnosti od 16 na 28 i povećanje broja jedinica slobode s 2 na 14 bi postiglo novu ravnotežu, jer bi obje strane vage tada težile 14 jedinica skrbi. Dakle, postoji razlika između Posnerovog opisa popravljivanja ravnoteže s jedne strane, koja podrazumijeva nužnost trgovanja slobode za sigurnost (i obrnuto), te slike mehanizma koju koristi da bih ilustrirao istu (Macdonald, 2009., 524). Ukratko, tvrdi Macdonald - njegove metaforičke vage su neprimjerene za zauzimanje i argumentiranje stajališta. Iako se odnose na povećavanje i smanjivanje sigurnosti, ideje ravnoteže, zaključuje Macdonald, također isključuju svaki prostor za procjenu utjecaja pojedine mjere na sigurnost. To je značajno, budući da mjere koje bi mogle poboljšati sigurnost u jednom pogledu, mogu naškoditi sigurnosti u drugom.

Macdonald naglašava važnost procjene utjecaja mjere utemeljene na ideji ravnoteže sigurnosti i slobode jer takva nepravedna mjera može prouzrokovati nezadovoljstvo i proizvesti nove terorističke napade. Npr. Maureen Webb je izrazila zabrinutost oko proliferacije elektronskog nadzora, ona tvrdi kako "mreža globalnog nadzora otuđuje same zajednice od kojih obavještajne agencije trenutno trebaju pomoć" (u: Macdonald, 2009., 535). Teza trgovanja i slika mehanizma vage ne uzimaju u obzir neto učinak koji će mjera imati na slobodu. Takav okvir je neophodan zbog raznolikosti pojedinačnih stajališta o zahtjevima slobode s jedne strane, te načinu postizanja istih, s druge. Teza trgovanja i slika mehanizma vage su neosjetljivi na činjenicu da mnoga neslaganja proizlaze ne iz različitih pogleda na prihvatljivost smanjenja slobode radi povećanja sigurnosti, već iz procjene treba li mjera podrazumijevati smanjenje slobode uopće. (Waldron, 2003., 535 ) Prema jeziku ravnoteže, vrijednost pričvršćena za sigurnost, povećava se slijedom događaja poput napada na američke blizance ili francuski Bataclann. Stoga, kako bi optimizirala društvenu dobrobit, vlada smanjuje neke slobode u zamjenu za većih dobitaka u sigurnosti. Ovaj okvir odbija u obzir uzeti mogućnost da bi povećano izdvajanje za borbu protiv terorizma, moglo povećati sigurnost, bez žrtvovanja slobode (Macdonald, 2009., 536 ).

Druga strategija za povećanje ukupne razine sveopće dobrobiti se odnosi na poboljšanje omjera sigurnosti i dobrobiti tako da veća količina dobrobiti proizlazi iz svake uživane jedinice sigurnosti. Službene definicije terorizma, uključujući i one iz

američkog i engleskog kaznenog zakona kao i one iz sigurnosne rezolucije Ujedinjenih Naroda<sup>55</sup>, priznaju kako je zastrašivanje jedan od njegovih glavnih ciljeva. Ulijevanjem straha i osjećaja anksioznosti, teroristički napadi uzrokuju da pojedinci izvlače manje dobrobiti od razine sigurnosti koju uživaju. Dakle, potraga za gušenjem tog straha je učinkovit način odgovora na terorizam. Jedna heuristički pristup koji ljudi vjerojatno koriste kada razmišljaju o prijetnjama i rizicima je "heuristika dostupnosti" po kojoj se veličina rizika procjenjuje pitanjem mogućnosti izlaganja tog riziku. S obzirom na prirodu terorizma i pozornost medija posvećenih njemu, heuristička dostupnost podrazumijeva kako će pretjeranu percepciju terorističke prijetnje vjerojatno slijediti stvaran napad. Objavljivanje novih antiterorističkih zakona će dodatno ojačati ovu percepciju a time i mogućnost napada i straha od istog. To je svojevrsna točka u kojoj se pojedinci fokusiraju na "svo zlo" nekog čina, bez obzira na činjenicu male vjerojatnosti da će se to uopće dogoditi. Da bi se javni strah umanjio, tvorcima politika moraju prepoznati kako se važan dio upravljanja namjernim rizikom, odnosi na upravljanje odgovorima i potencijalnim odgovorima, a ne upravljanjem samom prijetnjom. (Macdonald, 2009., 538)

Umjesto prihvaćanja ideje društva pod prijetnjom, koja pruža priliku onima koji promiču namjerne rizike, smatra Macdonald kako tvorcima politika trebaju promicati pristup temeljen na otpornosti. Kao što Cass Sunstein sugerira: Ako dužnosnici žele smanjiti strah, najbolji je pristup i najjednostavniji: promjena fokusa javnosti (u: Macdonald, 2009, 539) Ništa od toga ne spori kako napori za povećanje sigurnosti ne bi trebali biti poduzimani. Naprotiv, obje strategije bi se trebale pokazati kao međusobno nadopunjujuće. Ako je sigurnost povećana a planirani teroristički napadi predviđeni i spriječeni, automatski će biti olakšati napori za pomicanje fokusa javnosti i poticanje otpornosti. Problem jezika ravnoteže je u tome što je isti usmjeren na povećanje društvene dobrobiti kroz povećanje sigurnosti, dok zanemaruje važnost povećanja društvene dobiti kroz smanjenje straha prisutnog u javnosti (Macdonald, 2009., 539).

Umjesto maksimalnog sigurnosnog rizika po kojem su se građani spremni izložiti

---

55

Federalni Kazneni Zakon SAD-a , Zakon UK iz 2000.,i Rezoluciju 1566 - sigurnosni uvjeti Vijeća UN-a

kao rezultatu uživanja slobode kao polazišne točke općeprihvaćene ideje ravnoteže, moglo se krenuti od ideje minimalne slobode koju su građani spremni prihvatiti. Takva rekalkulacija nakon terorističkog napada ne bi zahtjevala da građani prihvaćaju manji stupanj slobode, štoviše ohrabivala bi izlaganje riziku u čast slobode nad kojom bdijem (Waldron, 2003., 194). Ono što Waldron tvrdi je da se uslijed i nakon terorističkih napada svakako osjećamo nesigurnima, bez obzira stvaraju li se nove sigurnosne mjere koje manje ili više dokidaju slobodu. Stoga poziva na svojevrsan prkos unatoč napadima i hrabrost u čast sloboda koje cijenimo. Umjesto naglašavanja važnosti slobode i promicanja građanske hrabrosti za njeno očuvanje, prihvaćanjem i omogućavanjem dominantnosti ideje ravnoteže u sigurnosnoj politici a time i cijelom društvu, dodatno se širi osjećaj nesigurnosti, straha i pasivnosti. Umjesto pozivanja na svojevrsan prkos unatoč napadima na vrijednosti koju negujemo i cijenimo, trenutne sigurnosne okolnosti (terorizam) a potom sigurnosne politike (antiterorizam) i dugotrajna izvanredna stanja, građane stavljaju u pasivnu, doduše dinamičnu situaciju. Dinamično ispunjenu strahom i stanjem šoka. Ovdje se radi o izloženosti dvostrukom šoku, kao i strahu, od terorističkih napada s jedne, te ograničenja sloboda i prava koja su do tada uživali, s druge strane. Postavlja se pitanje je li ideja ravnoteže sigurnosti i slobode opravdana i učinkovita?

## **8. Procjena učinkovitosti sigurnosne politike EU**

Procjena učinkovitosti sigurnosne politike EU nije jednostavan zadatak. Obuhvatnost sigurnosne politike EU u kontekstu spomenutog UN-ov koncepta Ljudske sigurnosti je zasigurno prednost i dobra startna pozicija za kreiranje široko učinkovitoga sustava sigurnosti. Doduše, sveobuhvatnost može biti opasna u smislu širenja područja djelovanja sigurnosnih i antiterorističkih mjera tj. širenja područja u kojem je smanjenje slobode građana moguće i očekivano, te legitimizirano bez da je opravdano. Uzevši u obzir višestrukost europskih sigurnosnih aktera i institucija, njihovu rastuću mrežu te širinu ovlasti i područja njihova djelovanja, EU kao sigurnosna organizacija ima sve potrebne instrumente i mehanizme za osiguravanje djelotvorne sigurnosne i antiterorističke politike. Unatoč tomu, u kontekstu nedavnih terorističkih napada, niže

neuspjehe na sigurnosnom području. Potreba za temeljnom promjenom europskih sigurnosnih strategija je očigledna, no unatoč nužnosti i specifičnosti karaktera današnjih sigurnosnih izazova, u europskoj sigurnosnoj politici prevladava izopačena “*verba, non res*” - u smislu neusklađenosti napisanog i provedenog.

Kao reakciju na terorističke događaje dana 29. siječnja 2015. godine - tri tjedna nakon napada na urednike francuskog satiričnog magazina "*Charlie Hebdo*" u Parizu – Europsko Vijeće je izdalo tzv. "Izjavu iz Rige"<sup>56</sup> u kojoj tvrdi kako antiteroristički napori moraju biti ojačani kako na nacionalnoj tako na razini EU, te kako su terorizam, radikalizam, novačenje i financiranje terorizma među glavnim prijetnjama unutarnjoj sigurnosti EU. Nakon Izjave iz Rige ubrzo su donesene: Rezolucija Europskog parlamenta<sup>57</sup>, Izjava šefova vlada<sup>58</sup>, Europska agenda za sigurnost<sup>59</sup>, a zatim je usvajana i nova unutarnja sigurnosna Strategija<sup>60</sup>. U svakom dokumentu iz 2015., kao i u svim dosadašnjim antiterorističkim dokumentima, naglašena je važnost antiterorističkih napora i razvijanja potencijala za djelovanje EU koji bi rezultirali promjenom (Europol, 2016., 5).

2015. je ukupno 1077 osoba uhićeno za prekršaje povezane s terorizmom što je znatno veći broj od onog iz 2014. godine (774), te je nastavak uzlaznog trenda. Broj osoba uhićenih zbog sumnje na kaznena djela vezana uz terorizam, povećao se u 11 država članica, poglavito u Francuskoj (2014 : 238 , 2013 : 225). Najveći udio uhićenja u EU bio je povezan s džihadističkim terorizma (687), kao što je to bilo u dvije prethodne godine (2014 : 395 i 2013 : 216) (Europol, 2016, 10). U usporedbi s prethodnim godinama došlo je značajnog porasta u uhićenjima osoba u dobi ispod 25 godina, od 87

---

<sup>56</sup> Council of the European Union, 5855/15

<sup>57</sup> European Parliament, 2015/2530

<sup>58</sup> Council of the European Union, 12 February 2015, 56/15

<sup>59</sup> European Commission, 28 April 2015, COM(2015) 185

<sup>60</sup> Council of the European Union, 9951/15

(2013.), 178 (2014) i 268 (2015) , što odgovara porastu u broju uhićenja vezanih uz teroristička djela. Gotovo dvije trećine uhićenih (63%) su bili građani EU. Većina su rođeni u EU (58 %) (Europol, 2016., 11).

U 2015. godini EU je doživjela golemi broj žrtava uzrokovanih terorističkim napadima. Daleko najviše pogođena država članica je Francuska koja je ujedno i glavna predvodnica europske anti – IS kampanje. Ubojstva i ozljede u 2015. godini bila su rezultat kako, po izvedbi jednostavnih terorističkih napada kao činova pojedinaca, tako i složenih te pomno koordiniranih napada kao činova skupina militantata. Pomno planirani napadi su podigli prijetnju EU od strane fanatičnih manjina, operativno utemeljenih na Bliskom istoku, u kombinaciji s mrežom ljudi koji su rođeni i odrasli u EU (Europol, 2016, 5). Ukupna prijetnja europskoj sigurnosti je pojačana znatnim brojem *vraćenih stranih terorističkih boraca* koje mnoge države članice sada imaju na svome tlu. Europol kao središnja sigurnosna organizacija EU ne pridonosi stvaranju osjećaja sigurnosti među europskim građanima kada tvrdi kako će "neki povratnici ovjekovječiti terorističku prijetnju EU preko različitih olakšica, prikupljanja financijskih sredstava, novačenja i radikalizacije djelovanja" (Europol, 2016., 7). Godišnje izvješće Europoloa iz 2016.<sup>61</sup> tvrdi kako možda čak trećina onih koji su putovali u zone sukoba, mogu biti instrumentalizirani u terorističkim napadima, uz isticanje još jednog zabrinjavajućeg trenda, a to je značajan porast nacionalističkih (ksenofobičnih), rasističkih i antisemitskih osjećaja u EU, od kojih svaki rezultira djelima desničarskog ekstremizma (Europol, 2016, 5). To je vrlo bitno i predstavlja krucijalan sigurnosni izazov EU koji je u sigurnosnim strategijama EU zanemaren, pogotovo kada se u obzir uzme (gore objašnjeno) opće zanemarivanje odnosa većine i manjine, ključnog za uspješnu realizaciju tzv. ideje ravnoteže, kao i postizanje opće sigurnosti EU kao multietničke i multikulturalne jedinice.

Kada govorimo o problematici odnosa manjine i većine, zanimljivo je kako liberalizam i liberalna teorija za jedan od uzroka etničkih sukoba, kao glavnog sigurnosnog izazova EU uz terorizam, navodi politike kolonijalnih administracija i njima

---

<sup>61</sup> Europol *TE-SAT*, 2016.

izazvanu ekonomsku nejednakost. Liberalizam etnički identitet svodi na ulogu tranzicijskog mehanizma čije će značenje postati irelevantno jačanjem države, jer će se u tom procesu uspostaviti sekularni politički sustav i snažno civilno društvo, stoga je u središtu pozornosti proučavanje stvaranja ekonomske međuovisnosti kao načina sprječavanja sukoba (Tatalović, 2010., 16). Nije li paradoksalno da liberalna teorija i liberalno demokratske države inzistiraju na (ponekad nasilnom) stvaranju ekonomske međuovisnosti sa zemljama trećeg svijeta dok istodobno kao izvor etničkih sukoba navode rezultate politika kolonijalnih administracija tj. ekonomsku nejednakost? Usredotočivanje na istraživanje vidljivih i empirijski dokazivih činjenica zapravo je dovelo do izbjegavanja drugačijeg bavljenja etničkim sukobom, odnosno nastojanja pronalaženja uzroka sukoba koji se ne mogu objasniti isključivo empirijskim istraživanjem. U ovom kontekstu problematika etničkih sukoba se ili kompletno zaobilazila ili usmjeravala na proučavanje etničkog sukoba samo na području pojedine zemlje bez pokušaja korelacije sa etničkim sukobima u drugim dijelovima svijeta. Stoga se postavlja pitanje: na što se usredotočiti u istraživanju etničkih sukoba, odnosno kako izbjeći zamku lakog pristupa ovom pitanju? Odgovor je zapravo logičan – usredotočiti se na ono što je bit etničkog sukoba – pitanje identiteta pripadnika sukobljenih etničkih skupina (Tatalović, 2010., 20).

Neučinkovitost antiterorističke politike EU jednako proizlazi iz ignoriranja uzroka i korijena terorističkih djelovanja. To je vidljivo s jedne strane u uključenosti pojedinih država članica EU u ratove Bliskog Istoka koji generiraju dodatno nezadovoljstvo pa i terorističku motivaciju, te s druge u generalnoj rezerviranosti EU kao cjeline prema konkretnom rješavanju bliskoistočnih sukoba. Vanjska politika EU, koja je u europskim sigurnosnim strategijama prepoznata kao jedna od mnogih domena i načina podizanja stanja sigurnosti, nije povezana niti komplementarna s antiterorističkim djelovanjima EU, što u konačnosti onemogućuje uspješnost suzbijanja i sprječavanja terorističkih napada. Sam Europol navodi kako države članice koje sudjeluju u anti - IS koaliciji se sada mogu smatrati legitimnim metama džihadističkih terorističkih grupa, dok operacije u inozemstvu također mogu koristiti kao alati za privlačenje novaka iz Europe i Zapada općenito za borbu u Siriji i Iraku, uz naglašavanje vjerojatnosti širenja područja borbe (Europol, 2016., 7).

Iz svega navedenoga proizlazi da je Europa takav socijalni kontekst koji zbog više različitih razloga generira terorizam. Situacija je tijekom posljednjih 50 godina ostala relativno nepromijenjena što se tiče ugroženosti od terorizma, s tim što su se posljednjih godina i proteklog desetljeća samo promijenili predznaci. U Europskoj uniji do danas nije stvoren jedinstveni europski koncept borbe protiv terorizma. Svaka od zemalja članica koja je suočena s problemom unutarnjeg terorizma istom uglavnom još uvijek pristupa samostalno, više ili manje uspješno, rješavajući to kao nacionalni problem, bez “uplitanja” Unije. Iako je Unija posljednjih godina usvojila cijeli niz propisa i donijela više akata na polju antiterorističke borbe, te unatoč akcijama usmjerenima na postizanje većeg stupnja pripravnosti za učinkovitu reakciju na terorističke akte, konkretni događaji su pokazali nepostojanje adekvatnog antiterorističkog odgovora i razjedinjenost članica Unije. Zajednička antiteroristička politika EU-a još ne postoji, a sama antiteroristička borba unutar ZVSP-a unatoč postignutim pomacima ne funkcionira dovoljno efikasno: radi se o konceptu koji je usuglašen, definiran, ali ne i dokraja implementiran (Prodan, 2009., 23).

Sigurnosna politika EU iako je vrlo dobro umrežena u sigurnosnom svijetu, s bogatstvom instrumenata i mehanizama te ovlasti za upotrebu istih, je izuzetno siromašna idejama kreiranja i realizacije sigurnosnih mjera. Ideja ravnoteže, ionako manjkava, predstavlja okosnicu svih sigurnosnih strategija EU. Paradoks leži u činjenici što EU s jedne strane, i to praktične, prihvaćanjem ideje ravnoteže omalovažava vrijednost slobode te ljudskih i građanskih prava te potencijalno djeluje kontraproduktivno, dok s druge strane, one teorijske, ne odustaje u naglašavanju važnosti i nužnosti poštivanja iste slobode i istih prava. EU ignorira važnost uloge vlastite vanjske politike kao (I.) mogućeg uzroka tj. generatora terorističkih djelovanja te (II.) kao instrumenta za rješavanje njegovih uzroka.

Usredotočenost na unutarnju dimenziju i ograničavanje slobode vlastitih građana pokazuje izuzetan manjak dosljednosti sigurnosne politike EU. Suradnja na planu antiterorističke borbe provodi se i dalje isključivo putem razmjene obavještajnih informacija zemalja članica i Europske unije. Međutim, ovakva razmjena informacija ne rezultira zajedničkom i konkretnom akcijom na razini Unije, već svaka zemlja neovisno

od drugih poduzima potrebne akcije. Stoga, radi se o informacijama od strateškog, a ne operativnog značaja (Prodan, 2009., 14). Koordinacija i kooperacija sigurnosnih službi država članica također nije realizirana u punom svom spektru čime se povećava mogućnost propuštanja informacija, potencijalno ključnih za sprječavanje budućih napada<sup>62</sup>. Cjelokupni europski napor nije bio povezan s bilo kakvom strategijom, iako je istih možda i previše. Kompleksnost, sveobuhvatnost i njome izazvano preklapanje politika onemogućavaju provedbu sigurnosnih strategija i politika.

Sigurnosni instrumenti EU, nastali na ideji ravnoteže, često više pridonose nesigurnosti građana EU (npr. u slučaju prava na privatnost, digitalnih prava, slobode izražavanja, vjerskih i manjinskih sloboda i sl.) nego na povećanje opće razine sigurnosti. Pri kreiranju sigurnosne politike, pogotovo ako se ista temelji na ideji ravnoteže, mora biti sigurno kako će određeno smanjenje slobode te ljudskih i građanskih prava zaista polučiti željeni cilj, tj. povećanje općeg stanja sigurnosti. Navedene i obrađene sigurnosne mjere EU smanjuju slobode i prava europskih građana dok istovremeno ne jamče proporcionalan sigurnosni uspjeh. Mnoge sigurnosne mjere donesene za vrijeme izvanrednog stanja uslijed terorističke prijetnje u EU nisu ograničene u vremenskom trajanju te su često donesene bez prethodne rasprave. Utjecaj medija, nezavisnih organizacija te općenito društva kao cjeline, na sigurnosnu politiku je minimalan, ako ikakav. Presudno za učinkovitost mjera i mogućnost procjene iste je nepostojanje definiranih i transparentnih procesa pravne i sudske analize novih sigurnosnih mjera, kao i konkretnih mehanizama za procjenu onih starih. Dosadašnji razvoj sigurnosne politike EU u mnogočemu je bio simbolične naravi, legitimirajući i/ili institucionalizirajući (neprestano) rastuću mrežu aktera Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP). Multipliciranjem institucija, aktera, programa i funkcija, EU sama sebi uvelike otežava uspješnost u borbi protiv terorizma i osiguranju sigurnosti općenito.

Važno je ne zaboraviti, kako je antikolonijalni terorizam ključan u shvaćanju

---

<sup>62</sup> <http://edition.cnn.com/2015/11/18/europe/paris-terror-attacks-intelligence-failures-robertson/>,  
<http://europe.newsweek.com/cia-knew-impending-isis-attack-days-paris-426619?rm=eu>,  
<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/fbi-evropa-ignorirala-pomoc-za-precenje-terorista>



evolucije i razvoja suvremenog terorizma (Tatalović, 2010., 71). Terorizam je posljedica svih nagomilanih problema i proturječnosti te velika prijetnja europskoj sigurnosti. Pojava terorizma zahtjeva aktivno djelovanje i suprotstavljanje, no glavni imperativi borbe leže u rješavanju njegovih uzroka. A njegovi uzroci, u većini slučajeva, ne leže isključivo u Europi, već daleko izvan nje, izvan njenih granica. Stoga je prevencija budućih tragičnih posljedica terorističkog djelovanja u Europi povezana s pokušajem ublažavanja razlika izvan granica Europe. Terorizam nameće nesigurnost, strah i neizvjesnost svakom pojedincu, svakoj zajednici i cijelom svijetu. Antiteroristička borba u najširem smislu nezamisliva je bez detaljne analize uvjeta u kojima se rađa terorizam, bez traženja odgovora na pitanje zašto netko uopće pribjegava terorizmu kao obliku djelovanja u ostvarivanju svojih ciljeva. Djelotvorna i sveobuhvatna borba protiv uzroka terorizma, poput siromaštva i gladi u svijetu, kao i trajno i pravedno rješavanje regionalnih kriza, sasvim sigurno će utjecati na smanjenje pojave potencijalnih terorista, ali i njihovu motivaciju (Tatalović, 2010., 70). Danas se postavlja pitanje: je li iskazivanje apsolutne američke vojne dominacije u svijetu i uzimanje prava da se kazne neistomišljenici, vojnim ili nevojnim sredstvima, ma gdje oni bili (pogotovo ako su teroristi) dovelo do sumnje u zajedničke vrijednosti Zapada kao što su sloboda, demokracija, liberalizam, tržišno orijentirano gospodarstvo te do nastajanja sukoba na relaciji američki unilateralizam i europski multilateralizam? Za više od godinu dana globalnog rata protiv terorizma, koji je Amerika proglasila kao odgovor na udare terorista koji su odnijeli više od 3000 života u WTC-u i Pentagonu, opet su drastično kažnjeni i mnogi koji ne samo da ni za što nisu krivi, nego čak i podržavaju novi američki politički kurs. Izvanredne mjere sigurnosti sputale su im, a mjestimično i uskratile, neke od sloboda na kojima se i temelji liberalna demokracija (Tatalović, 2010., 74). Koja su jamstva da se isto neće dogoditi ili da se već ne događa u EU?

## 9. Zaključak

Izgleda kako su, prihvaćanjem jednostavne ideje ravnoteže u sigurnosnoj politici, liberalne demokracije poput SAD-a i država članica EU, odabrale nimalo jednostavan put koji pogoduje širenju i jačanju područja sigurnosti, nauštrb ljudskih i građanskih prava te sloboda, što je samo po sebi paradoksalno a vjerojatno ne i nužno. Svakako, u korištenju ideje ravnoteže, mora se uzeti u obzir mogućnost da dodatno smanjenje slobode također može smanjiti sigurnost građana nasuprot države, čak i ako povećava sigurnost od terorizma. Judith Shklar tvrdi kako je liberalizam, uslijed godina ideoloških sukoba, izgubio svoj identitet u potpunosti. Pretjerana i preširoko korištenje liberalizma doveli su ga do razine amorfности da se sada može koristiti kao svenamjenska riječ, bilo zlostavljanja ili pohvale, stoga je Shklar inzistirala da se liberalizam shvaća kao politička doktrina, a ne životna filozofija. Ona naglašava, i tu je apsolutno u pravu, kako liberalizam ima samo jedan prevladavajuću cilj: osigurati političke uvjete koji su potrebni za ostvarivanje osobne slobode. Shklar naglašava kako je liberalizam tj. sloboda politički pojam, jer su strah i uživanje, koji oduvijek nastanjuju slobodu, većinom i nadmoćno generirani od strane vlade, službeno ili neslužbeno. Dok su izvori društvenog ugnjetavanja zaista nebrojeni, niti jedan od njih nema takav smrtonosan učinak kao što imaju dužnosnici moderne države s najvišim stupnjem legitimne upotrebe moći, kako moći uvjeravanja, tako one fizičke (Shklar, 1989, 21). Još 1989. Shklar je uvidjela kako princip tolerancije kao početak povijesnog razvoja liberalizma nije politički liberalizam kao politički fenomen koji se bori za prava pojedinaca (u konkretnom slučaju principa tolerancije - fenomen koji inzistira na slobodi pojedinca za religijsko opredjeljenje bez uplitanja autoriteta države) Ukratko, ona tvrdi, govoriti o razdoblju liberalizma je govoriti o nečemu što se u stvarnosti uopće nije dogodilo, osim ako se govori o onomu što se događalo nakon 1914 (Shklar, 1989., 22). Je li se od 90ih godina, kada je Shklar objavila svoj klasik "Liberalizam straha", promijenilo toliko stvari na bolje da bespogovorno, bez znanja je li i bespovratno, dajemo vlastite slobode i prava, za koja su se, u konačnici, i sami naši preci desetljećima borili?

Standardi kojima se definira uvođenje izvanrednog stanja trebaju biti stroži i

definirani vremenskim rokom, dok Europska konvencija treba otežati ograničavanje sloboda i prava. U izvanrednim situacijama i nuždama, tijela trebaju imati ovlasti za ograničavanje sloboda i prava osoba na nižim standardima vjerojatnog uzroka nego što bi bilo dovoljno za kaznena pitanja, jednostavno zato što, u uvjetima nesigurnosti i moguće prijetnje, ali samo ako je to ograničenje jedini i zadnji način (s pretpostavkom da su drugi već probani i odbačeni kao neučinkoviti) da se spriječi mogućnost novih napada. Ako se ograničenja prava i sloboda ne mogu se prikazati kao poboljšanje prava većine da živi u sigurnosti, onda one ni nemaju opravdanje niti trebaju biti provedene. Ograničavanje određene ustavne slobode se mora dokazati zakonodavstvu, sudstvu i javnom mnijenju kao mjera koje će zapravo unaprijediti slobodu i sigurnost, jednako kao i poštivanje zakona. Isti princip se treba primjenjivati pri odstupanju od međunarodnih ljudskih prava (Ignatieff, 2005., 35). Države koje su potpisale Konvenciju su dužne javno objaviti i opravdati svoja eventualna odstupanja ugovornim tijelima UN-a (Ignatieff, 2005., 36).

Vezano uz navedene iznimke u kršenju ljudskih prava, nije nužno da će iste ugroziti status pravila, kako Ignatieff navodi u svoja dva zaključka: "pod uvjetom da su iznimke podvrgnute suprotstavljenim opravdanjima, i pod uvjetom da su iznimke visoko specifične, primijenjene na imenovane pojedince, a ne da se izvanredne odredbe mogu primijeniti na cijelo tijelo građana i negrađana. Drugi zaključak je da mjerodavne institucije, pred kojima iznimke moraju biti opravdane, nisu samo institucije ustavne države pod napadom, već uključuju i institucije međunarodnog prava (Ignatieff, 2005., 36). U svakom slučaju, trebamo biti oprezni u odustajanju od naših građanskih slobode. Kako Waldron naglašava: "Trebamo biti još oprezniji oko odustajanja od naših obaveza osiguranja građanske slobode onima koji su u manjini, kako bi mogli naše slobode uživati u većoj sigurnosti. Trebamo biti zabrinuti zbog pojačane moći države (i odbaciti očaravajuću misao da rizik od zloupotrebe državne vlasti postaje manji što rizik od terorizma postaje veći). U konačnici, ako nastavimo prihvaćati kompromitiranje građanske slobode, moramo inzistirati da oni koji upotrebljavaju jezik ravnoteže, smisle i iznesu konkretne procjene o učinkovitosti takvih mjera. Ne smijemo odustati od naše slobode, niti od bilo čije druge, zbog čisto simboličnih dobitaka u ratu protiv terorizma" (Waldron, 2005., 210).

Analizom europskim sigurnosnim strategijama i programima lako se uviđa svjesnost o mogućnosti povećanja sigurnosti bez istodobnog smanjenja slobode, no unatoč tomu s jedne strane, te kontinuiranom naglašavanju važnosti poštivanja temeljnih ljudskih i građanskih sloboda i prava s druge, države članice EU, svoju sigurnosnu politiku, kako nacionalnu tako europsku, u realnosti (obrađenih sigurnosnih mjera provedenih tijekom sigurnosnih ugroza 2015. i 2016.) i dalje dominantno temelje na manjkavoj ideji zamišljene ravnoteže sigurnosti i slobode.

EU, s jedne strane, ne odustaje od naglašavanja važnosti i nužnosti poštovanja europskih načela i vrijednosti poput slobode, tolerancije, jednakosti i pravde (za građane i negrađane EU), dok s druge ista načela neupitno, te još opasnije, možda i nepovratno krši. Dok se u svijetu odvija, već spominjana, debata o ideji ravnoteže sigurnosti i slobode, gdje dio s jedne strane zagovara sigurnosni primat nad slobodom, a dio s druge strane zagovara primat slobode, EU paradoksalno zauzima obje pozicije debate. Debata se provodi, kako je to Ignatieff pojednostavio, između cinika i skeptika s jedne, te moralnih perfekcionista s druge strane. Izazov u procjeni koja mjere može biti dopuštena je pronaći održiv položaj između tih dvoje. Cinizam etičku refleksiju smatra nevažnom: agenti države će učiniti ono što će učiniti, a teroristi će učiniti ono što će učiniti, i samo snaga i moć će odlučiti o ishodu. Cinici zastupaju smanjenje i ograničenje prava, sloboda i dostojanstva radi povećanja sigurnosti, pitanje je samo kojim će se sredstvima koristiti (Ignatieff, 2005, 14). Što se tiče moralnog perfekcionizma, po toj doktrini liberalna država nikada ne bi trebali imati set sumnjivih moralnih sredstava, ona treba poštediti svoje službenika opasnosti odlučivanja između manje i veće zlo. Moralni perfekcionista će također smatrati kako ni ne moraju svoje službenike dovoditi u takve situacije moralnih hazarda, samo tako što će se pridržavati univerzalnih moralnih normi navedenih u konvencijama o ljudskim pravima i zakonima rata (Ignatieff, 2005, 15). Moglo bi se reći kako EU u svojim strategijama, planovima i programima odlučno zauzima poziciju moralnog perfekcionista dok poziva na nužnost poštivanja prava i sloboda, dok s druge, u realnom provođenju vlastite sigurnosne politike, konkretnim antiterorističkim mjerama, nedvojbeno zauzima poziciju cinika i skeptika, rezerviranog realista koji zanemaruje ili ukida temeljne dijelove vlastitog zakonodavstva i temelja na kojima EU na prvom mjestu

počiva. Pozicija EU u aktualnoj debati o ravnoteži sigurnosti i slobode nije jasna. Teško je očekivati da će kaotična i nekoherentna strategija, bez jasno zauzetog položaja naspram slobode i sigurnosti, bez jasno postavljenih ciljeva i povezanosti unutarnje i vanjske sigurnosne politike, doprinijeti poboljšanju sigurnosti, a kamoli narušenoj slobodi.

Pod utjecajem terorističkih napada puno snažniji fokus ZSOP-a stavlja se na borbu protiv terorizma. Još 2003. prva sigurnosna strategija EU kao ključne prijetnje Europi prepoznaje pojave poput: terorizma; proliferacije oružja za masovno uništavanje; regionalnih konflikta; neuspjelih države te organiziranog kriminala. Iste pojave su ponovo identificirane kao izravne prijetnje sigurnosti u 2015. i 2016., međutim bez konkretnih mehanizama prevencije ili suzbijanja istih, iako se isti grade već više od desetljeća. Iako se u europskim sigurnosnim dokumentima ističe važnost razvoja preventivnih mjera, čini se kako EU na području sigurnosti često djeluje reaktivno. Unatoč konstantnim promjenama, nadogradnjama i daljnjim smjernicama temeljenim na preživjelim propustima, EU nije pretvorila ZSOP u posve funkcionalnu i operativnu politiku.

EU bi sukladno svojim službenim smjernicama trebala raditi na ostvarenju političkih prioriteta poput: promicanja statusa građanina i temeljnih prava; izgradnje Europe prava i pravde; Europe koja štiti pristup Europi u globaliziranom svijetu, Europe odgovornosti, solidarnosti i partnerstva na području migracija i azila. Suprotno tomu, na razini EU i pojedinačnih država članica, u 2015. i 2016. je doneseno nekoliko sigurnosnih mjera u koje nisu u skladu s temeljnim europskim vrijednostima. ZSOP je kao politika desetljećima zastupljena u sustavu EU, te iako je presudna za funkcioniranje EU, u proteklim godinama se, unatoč konstantnom radu na razvoju, nije pokazala uspješnom. Usprkos navedenim promjenama, uočavanju nedostataka i čak uspješnom u identificiranju mogućih prijetnji, EU je u srži godinama ignorirala uhvatiti se u koštac s vlastitom sigurnosnom politikom te nije uspjela realizirati vlastiti potencijal prevencije i suzbijanja prijetnji poput organiziranog kriminala, (i)legalnih migracija i dakako, terorizma. Simboličnim promjenama, multipliciranjem aktera i funkcija te paralelnim smanjenjem budžeta za financiranje ZSOP je dodatno otežala promjene najavljene za

2016. Kao što Macdonald naglašava važnost procjene utjecaja mjera utemeljenih na ideji ravnoteže sigurnosti i slobode, jer npr. takve nepravedne mjere mogu prouzrokovati nezadovoljstvo i proizvesti nove terorističke napade, jednako je važno naglasiti nužnost procjene učinkovitosti dosadašnjih sigurnosnih mjera kao i procjene utjecaja novih, posebice ako iste idu nauštrb sloboda i prava na kojima demokratski liberalizam i duh EU počivaju i koje, kao prvi i konačan cilj, trebaju štititi. Nužno je uzeti u obzir važnost nedostataka pretpostavki ideje ravnoteže, manjeg zla te teze trgovanja i slike mehanizma vage. U pitanju je ipak žrtvovanje temeljnih vrijednosti na kojima smo osnovali svoje današnje društvo i koje, kako nas konstantno upozoravaju i sami europski antiteroristički programi, nužno moramo cijeniti i štititi. Zaključujem kako je antiteroristička politika, upotrebom ideje ravnoteže sigurnosti i slobode te na njoj utemeljenih paradoksalnim programa i djelovanja, negirala samu sebe kao i temeljne europske vrijednosti pa i sami smisao EU kao prvenstveno, mirovnog projekta.

## Popis literature:

- Filip Dragović, Robert Mikac, Stvaranje sigurnosnih politika Europske Unije, Polic. Sigur, Zagreb, 2012., 22. - 48. str.
- Lada Glavaš Kovačić, Sigurnosna i obrambena politika EU i Hrvatska, Političke analize, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, 2012., 28. - 32. str.
- M.P. Granger and K. Irion, The *Court* of Justice and the Data Retention Directive in Digital Rights Ireland: Telling Off the EU Legislator and Teaching a Lesson in Privacy and Data Protection, Sweet and Maxwell, 2014., 835. - 850. str.
- Virginia Helen Henning, Anti – Terrorism, Crime and Security Act 2001: Has the United Kingdom Made a Valid Derogation From the European Convention on Human Rights?, American University International Law Review, Volume 17, Issue 6, 2002., 1264. - 1297. str.
- Michael Ignatieff, *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton University Press, 2005.
- Kouris Kalligas, *A Historical Institutional Analysis of the Security and Defence Policy of the European Union*, University of Warwick, Department of Politics and International Studies, 2006.
- Stuart Macdonald, *The Unbalanced Imagery of Anti – Terrorism Policy*, Cornell Journal of Law and Public Policy, Volume 18, Issue 2, 2009., 519. - 540. str.
- Žana Pedić, Odnos međunarodnog i europskog pravnog okvira za suzbijanje terorizma, Zagrebačka pravna revija, 2012., 57. - 80. str.
- Tonči Prodan, Protuteroristička politika EU, Polemos, Jesenski & Turk, Zagreb, 2009.
- Judith N. Shklar, *The Liberalism of Fear*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1989.
- Saša Švegić, Sigurnosno – obrambena politika EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2008., 359. - 376. str.
- Siniša Tatalović, Globalna sigurnost i etnički sukobi, Biblioteka Universitas, Zagreb, 2010.
- Siniša Tatalović, Ružica Jakešević, *Terrorism in the Western Balkans – the Croatian*

*Experience and Position u: The Fight Against Terrorism and Crisis Management in the Western Balkans*, IOS Press, 2008., 132. - 143. str.

Jeremy Waldron, *Security and Liberty: The Image Of Balans*, The Journal of Political Philosophy: Volume 11, Number 2, 2003., 191. - 210. str.

Council of the European Union, 12 February 2015, 56/15

Council of the European Union, 5855/15

Council of the European Union, 9951/15

*Cutting Crime, Reducing Reoffending and Protecting the Public*, 2006.

European Commission, 28 April 2015, COM(2015) 185

European Parliament, 2015/2530

*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*, TE-SAT, Europol, 2015.

*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*, TE-SAT, Europol, 2016.

Home Office, *Rebalancing The Criminal Justice System in Favour of the Law-Abiding Majority*:

*National Commission on Terrorist Attacks upon The United States, The 9/11 Commission Report: Final report on the National Commission on terrorist attacks upon the United States*, 2004.

Štokholmski program EU za razdoblje 2010. - 2014.

Zajednička sigurnosna i obrambena politika, *fact sheet on the European Union*, 2015

### **Internet izvori:**

[www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf)

[ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey\\_syrian\\_crisis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160304\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160304_en.htm)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL\\_STU\(2016\)571360\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133152>

[eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:en:HTML)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>

<http://services.parliament.uk/bills/2014-15/counterterrorismmandsecurity.html>



[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>  
<http://echr-online.info/article-8-echr/>  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0024>  
[hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf)  
[www.unhcr.org/451790842.pdf](http://www.unhcr.org/451790842.pdf)  
[www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1566\(2004\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1566(2004))  
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/security>  
<http://www.fbi.publish/terror/terrusa.html>  
<http://www.advance.hr/vijesti/erdogan-demokracija-sloboda-vladavina-prava-za-nas-ove-rijeci-vise-nemaju-nikakvu-vrijednost/>  
<http://hr.n1info.com/a143836/Svijet/Svijet/Izbjeglice-u-Turskoj-Djecji-rad-djecji-brakovi-siromastvo.html>  
<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/fbi-evropa-ignorirala-pomoc-za-pracenje-terorista>  
<http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-austria-hungary-idUKKBN0P31ZB20150623>  
<http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians>  
<http://www.globalresearch.ca/bombshell-russian-military-reveals-details-of-isis-daesh-funding-turkeys-role-in-supporting-the-terrorists-complete-transcript-videos-documents/5493043>  
<http://www.spiegel.de/international/world/europe-needs-an-alternative-to-the-refugee-deal-with-turkey-a-1106622.html>  
<http://www.express.co.uk/news/world/693421/Terror-attacks-timeline-France-Brussels-Europe-ISIS-killings-Germany-dates-terrorism>  
<http://www.spiegel.de/international/europe/viktor-orban-wants-to-keep-muslim-immigrants-out-of-hungary-a-1052568.html>  
<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungarian-prime-minister-viktor-orban-bans-islamisation-a7005401.html>  
<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/muslim-refugees-pigs-heads-border-fences-hungarian-mep-islam-comments-a7202651.html>

<http://www.mirror.co.uk/news/world-news/wrestler-turns-vigilante-patrol-border-7663823>

<https://www.euractiv.com/section/justicehomeaffairs/news/austrianrestrictionstriggerdomino-effect-across-balkan-refugee-route/>

<http://www.migrationpolicy.org/article/challenges-integration-eu>

<https://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2011/jan/28/control-orders-protection-of-freedoms-bill>

<https://www.theguardian.com/education/2015/jun/09/schools-duty-police-extremism-anti-terrorism-laws>

<http://www.standard.co.uk/news/education/teachers-union-rejects-governments-prevent-antiterrorism-strategy-a3212861.html>

<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/teachers-england-schools-half-plan-to-leave-in-five-years-or-move-to-private-schools-a6945941.html>

<http://abcnews.go.com/International/shots-fired-shopping-mall-munich/story?id=40804805>

<http://www.independent.co.uk/voices/munich-shooting-nice-attack-terrorism-robert-fisk-catch-all-finally-caught-out-a7153176.html>

<https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/eda-chief-eu-can-no-longer-afford-ignore-defence-policy>

<http://edition.cnn.com/2015/11/18/europe/paris-terror-attacks-intelligence-failures-robertson/>

<http://europe.newsweek.com/cia-knew-impending-isis-attack-days-paris-426619?rm=eu>