

ODNOS MEĐUNARODNOGA I EUROPSKOGA PRAVNOG OKVIRA ZA SUZBIJANJE TERORIZMA

Pregledni znanstveni rad

UDK 343.342.1

340.5

341.123

061.1(4)EU

Primljeno: 10. veljače 2012.

Mr. sc. Žana Pedić *

U radu se razmatra složenost pravnog okvira za borbu protiv terorizma na univerzalnoj razini i na razini Europske Unije te njihov međuodnos. Navodi se problematika nepostojanja jedinstvene definicije terorizma, analizira se međunarodni pravni okvir kroz ulogu Ujedinjenih naroda u stvaranju međunarodnih pravnih i kvazipravnih instrumenata za borbu protiv terorizma, analizira se struktura sustava Europske Unije i njezina uloga u provedbi međunarodnih instrumenata za borbu protiv terorizma te pravni okvir Europske Unije u tom području. Jednako tako, razmatra se pravni položaj međunarodnopravnih instrumenata UN-a za borbu protiv terorizma u Europskoj Uniji.

Ključne riječi: terorizam, pravo Europske Unije, zajednička vanjska i sigurnosna politika

1. UVOD

Borba protiv terorizma u Europskoj je Uniji počela prije više od 30 godina, točnije 1975., kad su tadašnje države članice osnovale skupinu TREVI,¹ sastavljenu od službenika ministarstva pravosuđa i unutarnjih poslova, radi suradnje i razmjene informacija, među ostalim i u području borbe protiv terorizma. Ta je skupina poslije postala integralni dio nekadašnjega III. stupa Europske Unije, odnosno pravosuđa i unutarnjih poslova. Osnivanje skupine TREVI bilo je potaknuto talačkom krizom i ubojstvima tijekom Olimpijskih igara u Münchenu 1972.²

* mr. sc. Žana Pedić, polaznica doktorskog studija iz europskog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

¹ Svrha je skupine TREVI sprječavati terorizam, radikalizam, ekstremizam i nasilje. Njezina se osnovna djelatnost odnosila na razmjenu informacija o terorističkim aktivnostima, sigurnosnim pitanjima zračnog prometa, nuklearnih elektrana i sl. Skupina TREVI nastala je tijekom sastanka na vrhu Europskog vijeća u Rimu 1975., a nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta integrirana je u III. stup – pravosuđe i unutarnje poslove. Hauser, G., Kernic, F. European Security in Transition, UK, 2006., str. 145-160.

² Teroristički čin poznat kao Münchenski masakr dogodio se na Ljetnim olimpijskim igrama 1972. u Münchenu, kada je osam palestinskih terorista iz organizacije Crni rujani ubilo dvojicu, a otelo devet izraelskih sportaša, koje su držali kao taoce. Svi su taoce ubijeni tijekom akcije njemačke policije u pokušaju spašavanja, pet je otmičara ubijeno, a trojica su uhićena i predana Libiji. Haberfeld, M. R.; King, J. F.; Lieberman, C. A. Terrorism Within Comparative International Context. The Counter Terrorism Response and Preparedness, Springer Science and Business Media, 2009. USA-UK, str 1-177.

Globalni pristup borbi 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.

Tu, međutim, počinje potencijalno problematično područje jer međunarodnopravne instrumente treba implementirati u složenu strukturu Unije, gdje su ovlasti nad pojedinim pitanjima bile podijeljene između nekadašnjih triju stupova, i to tako da je u pogledu pitanja iz I. stupa Unija imala primat, tj. države članice prenijele su dio suverenosti na tijela Unije te su joj prepustile odlučivanje o pitanjima iz I. stupa. S druge strane, pitanja iz II. stupa bila su u djelokrugu država članica, dok su ovlasti u pitanjima iz III. stupa bile podijeljene između Unije i država članica. Sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora³ situacija se izmijenila te je I. stup asimilirao III., čime je područje pravosuđa i unutarnjih poslova došlo u izravni djelokrug Unije, dok su zajednička vanjska i sigurnosna politika, odnosno nekadašnji II. stup, i dalje u domeni država članica.⁴

Kada je riječ o borbi protiv terorizma, glavina aktivnosti Unije zbivala se unutar nekadašnjega II. i III. stupa, koji su se mahom svodili na međudržavnu, odnosno međuvladinu suradnju (uz dominantnu ulogu država članica). Samo je manji dio, i to provedba operativnih odluka vezanih za borbu protiv terorizma (npr. ekonomske sankcije), bio predmet I. stupa te su u njemu države prenijele ovlasti na tijela Unije. Sve to govori u prilog tezi da su implementacija univerzalnoga pravnog okvira u pravni poredak Unije te njegova institucionalizacija složeno pitanje, a zbog izmjena koje su posljedica stupanja na snagu Lisabonskog ugovora potrebno je vidjeti što se dogodilo s instrumentima nekadašnjega III. stupa.

U primjeni univerzalnih instrumenata, osim složene strukture Unije, problem stvaraju i neke pomalo dvojbene odredbe rezolucija Ujedinjenih naroda, koje su u suprotnosti s temeljnim načelima na kojima je Unija uspostavljena. One, naime, ograničavaju slobode građana, odnosno slobodu kretanja ljudi, zaštitu ljudskih prava i najviših demokratskih načela.

³ Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj Uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Za tekst Ugovora vidi Adrias, *Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, sv. 16, 2009., str. 1-418.

⁴ I. stup činila je ekonomska zajednica, II. stup – zajednička vanjska i sigurnosna politika, a III. stup – pravosuđe i unutarnji poslovi.

2. FENOMEN TERORIZMA

Terorizam je prijetnja međunarodnoj sigurnosti koja ne poznaje granice i koja pogađa države i stanovništvo neovisno o zemljopisnim ili bilo kojim drugim čimbenicima. Postoje različite definicije terorizma, a prva od njih nastala je još 1937. u sklopu Lige naroda, prethodnika Ujedinjenih naroda, 1937. U Konvenciji o prevenciji i kažnjavanju terorizma, koja nikad nije stupila na snagu, navedeno je tada da je terorizam „kriminalni čin usmjeren protiv države s namjerom stvaranja straha kod ljudi, grupa ljudi ili društva u cjelini“.⁵ Definicija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda iz 2004. glasi: „Terorizam je svaki čin proveden s namjerom izazivanja smrti ili nanošenja teških ozljeda civilima sa svrhom zastrašivanja populacije ili odvratanja vlada ili međunarodnih organizacija od poduzimanja nekog čina“.⁶ Većina postojećih definicija može se podvesti pod zajednički nazivnik te se terorizam može definirati kao uporaba nezakonitog nasilja ili prijetnja nasiljem protiv civilnoga stanovništva (unaprijed neodređenoga) kako bi se ostvarili politički, vjerski, ideološki ili drugi ciljevi.⁷ Međutim, nepostojanje jedinstvene, odnosno opće definicije, koja bi bila priznata u međunarodnim pravnim dokumentima, predstavlja problem u međunarodnome pravnom poretku.

Motivacija za počinjenje terorističkog čina često je duboko ideološka, a pojedinci ili skupine ljudi vjeruju da je taj kriminalni i neprihvatljivi čin ispravan put za postizanje većinom političkih ciljeva, pri čemu se ugrožavaju demokratski poredak i demokratske vrijednosti, ljudske slobode i, prije svega, pravo na život nedužnih ljudi.⁸ Građani država članica Europske Unije ne predstavljaju iznimku od te opasnosti, a to, nažalost, potvrđuju i ne tako davni slučajevi napada na Madrid (2004.) i London (2005.), koji su potaknuli znatno intenziviranje suradnje i promicanje političkih integracija, posebice u području sigurnosti, pravde i unutarnjih poslova.⁹

Međunarodna je zajednica radi obuzdavanja terorizma u posljednjih 30-ak godina poduzela različite aktivnosti, koje su dodatno intenzivirane nakon terorističkog napada na SAD 11. rujna 2001. Taj je događaj potaknuo dotad nezamislivo jedinstvo zemalja i opredijeljenost da se međunarodni terorizam zaustavi. Mobilizirani su svi resursi – obavještajni, policijski, vojni, financijski i diplomatski – u zajedničkoj borbi protiv terorizma. Međutim, u godinama prije napada na SAD zemlje su često imale nehomogena stajališta i različite interese, uvjetovane povijesnim, regionalnim i kulturnim činiteljima i barijerama te težnjama prema autonomiji.

⁵Definicija iz članka 1.1. Konvencije o prevenciji i kažnjavanju terorizma Lige naroda. Konvencija je bila otvorena za potpisivanje u travnju 1937., no Drugi svjetski rat omeo je pokušaj njezine ratifikacije te nikad nije stupila na snagu. Više u: Derenčinović, D. Novi antiterorizam na razmeđu depolitizacije i dejuridizacije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, sv. 52., br. 3- 4, 2002., str. 545-573.

⁶ S/RES/1566 (2004)

⁷ Pedić Ž., Neprofitni sektor i rizik od financiranja terorizma, *Ekonomska misao i praksa*, br. 1., 2010., str. 142.

⁸European Commission: *Home Affairs, Fight against terrorism*, <http://ec.europa.eu/home-affairs/policiers/terrorism/terrorism:intro:en.htm> (7. IX. 2011.).

⁹Coolsaet, R.; EU counterterrorism strategy: value added or chimera?, *The Royal institute of international affairs*, sv. 86, br. 4, 2010., str. 857-873.

3. MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR ZA SUZBIJANJE TERORIZMA

3.1. Ujedinjeni narodi

Ujedinjeni narodi imaju najvažniju ulogu u suzbijanju međunarodnog terorizma i „rat protiv terorizma“ jedna je od primarnih zadaća te organizacije, koja proizlazi iz članaka 24. i 41. Povelje Ujedinjenih naroda.

Prije terorističkog napada na SAD 2001. područje terorizma bilo je većim dijelom u domeni rada Opće skupštine, koja je donosila konvencije za borbu protiv terorizma kao tzv. *soft law* instrumente. Nakon 2001. borba protiv terorizma dopijeva u žarište Vijeća sigurnosti, tvorca pravno obvezujućih rezolucija. Time je učinjen radikalna zaokret u odnosu na dotadašnji rad Ujedinjenih naroda, a rezolucije koje je Vijeće sigurnosti donijelo nisu više bile vezane za specifične incidente i nisu vremenski ograničene, nego se odnose na svaki čin terorizma koji je prijetnja miru i sigurnosti, bez obzira na ozbiljnost i međunarodne učinke¹⁰ Ovlasti Vijeću sigurnosti za donošenje rezolucija, odnosno donošenje međunarodnog prava obvezujućega za sve države članice Ujedinjenih naroda u području borbe protiv terorizma, daje VII. glava Povelje Ujedinjenih naroda.¹¹

U takvu sustavu borbe protiv terorizma „zadaća je država članica Ujedinjenih naroda procjenjivati učinkovitost prethodno spomenutih propisa i utvrđivati političke i pravne poveznice između instrumenata međunarodnoga kaznenog prava i konvencija i rezolucija za borbu protiv terorizma. Pri tome se ne zaboravlja na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, jer je uočeno „bujanje“ terorizma upravo u onim zemljama u kojima se ta prava ne poštuju.“¹²

Najproblematičnije područje u borbi protiv terorizma predstavlja područje prava na samoobranu. Članak 51. Povelje daje pravo na individualnu i kolektivnu samoobranu od

¹⁰Saul, B.; Definition of „Terrorism“ in the UN Security Council: 1985-2004, *Chinese Journal of International Law*, sv. 4, br. 1, 2005, str. 141-166.

¹¹Glava VII. (Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušavanja mira i čina agresije), članak 39., navodi da „Vijeće sigurnosti utvrđuje postojanje svake prijetnje miru, narušavanja mira ili čina agresije i daje preporuke ili odlučuje koje će se mjere poduzeti u skladu s člancima 41. i 42. radi održavanja ili uspostavljanja Međunarodnog mira i sigurnosti“. U članku 41. navodi se da „Vijeće sigurnosti može odlučiti kakve mjere, koje ne uključuju upotrebu oružane sile, treba poduzeti da se provedu u djelo njegove odluke, i može pozvati članove Ujedinjenih naroda da primijene te mjere. One mogu obuhvatiti potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa te željezničkih, pomorskih, zračnih, poštanskih, telegrafskih, radio i drugih sredstava veze, kao i prekid diplomatskih odnosa“. Dok se u članku 42. navodi da „ako Vijeće sigurnosti smatra da mjere predviđene u članku 41. ne bi odgovarale ili ako se pokazalo da ne odgovaraju, ono može, pomoću zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga, poduzeti takvu akciju kakvu smatra potrebnom za održavanje ili uspostavljanje Međunarodnog mira i sigurnosti. Ta akcija može obuhvatiti demonstracije, blokadu i druge operacije zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga Ujedinjenih naroda“. Povelja Ujedinjenih naroda, *Narodne novine, Međunarodni ugovori*, 15/93.

¹²Joyner, C.C.; The United Nations and Terrorism: Rethinking Legal Tensions Between National Security, Human Rights and Civil Liberties, Policy in International Studies, *International Studies Perspectives*, sv. 5, br. 3, 2004, str. 240-257.

napada, odnosno agresije država.¹³ Međutim, pod utjecajem SAD-a nakon terorističkih napada 2001., rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda pokušalo se izjednačiti teroristički čin s činom agresije, odnosno s napadom jedne države na drugu, što podrazumijeva pravo država na odgovor, u čemu se posebice ističe Rezolucija 1373 Vijeća sigurnosti UN-a.

Većina autora koji pišu o ovoj problematici opire se široku tumačenju prava na samoobranu. Tako Seršić navodi da „široko“ tumačenje članka 51. Povelje UN-a i prava na samoobranu prihvaća samo uži krug autora, dok ih se većina priklanja „uskoj“ definiciji.¹⁴ Lapaš potanko razmatra taj problem te, među ostalim, navodi da povrijediti pravnu normu može samo onaj tko je njome vezan, odnosno njezin adresat, pa otuda proizlazi i njegova sposobnost da bude subjekt reakcije predviđene sekundarnom normom.¹⁵ Autor se pita širi li izjednačavanje odgovornosti terorističkih organizacija poput Al-Kaide s odgovornošću države klasičnu koncepciju međunarodnog subjektiviteta i koje su pravne posljedice toga širenja. Jednako tako, autor navodi da takva široka tumačenja predstavljaju „rastakanje tradicionalnog državocentričnog koncepta, koji upotrebu sile u međunarodnom pravu vezuje gotovo isključivo uz državu i njezinu suverenost“.¹⁶ S druge pak strane, postoje autori (npr. Cronin-Furman¹⁷) koji smatraju da bi usko tumačenje prava na samoobranu bilo zastarjelo i neprilagođeno trenutačnoj političkoj realnosti.

Vidljivo je da je tumačenje prava na samoobranu danoga Rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda izazvalo mnogo prijepora, posebice stoga što je iz institucije Međunarodnog suda savjetodavnim mišljenjima dano nekoliko oprečnih tumačenja. Primjerice, u slučaju izgradnje zida izraelskih vlasti na okupiranom palestinskom teritoriju u savjetodavnom mišljenju Međunarodnog suda¹⁸ navodi se da je pravo na samoobranu ograničeno na slučajeve u kojima postoji vojni napad jedne države na drugu, dok je sudac Buergenthal u svojem odvojenom mišljenju¹⁹ izrazio neslaganje s takvim stajalištem te ustvrdio da rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1368 i 1373 daju pravo na samoobranu u borbi međunarodne zajednice protiv terorizma ne

¹³ Članak 51. Povelje UN-a: „Ništa u ovoj Povelji ne dira prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekoga člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlasti i dužnosti Vijeća sigurnosti da na temelju ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti“. Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 11.

¹⁴ Seršić, M., Agresija, samoobrana i anticipatorna samoobrana, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, sv. 57, br. 2, 2007., str. 272-290.

¹⁵ Više u: Lapaš, D., „Rat protiv terorizma“ i koncept međunarodnog subjektiviteta, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, sv. 56, br. 6, 2006., str. 1710-1739.

¹⁶ Lapaš, nav. dj. (bilj. 14), str. 1711.

¹⁷ Cronin-Furman K.R.; The international court of justice and the united nations security council: rethinking a complicated relationship, *Columbia Law Review*, sv. 106, br. 2., 2006, str. 435-463.

¹⁸ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004, p. 136.

¹⁹ Separate advisory opinion, T. Buergenthal, <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1687.pdf>, (20. XII. 2011.). Jednako razmišlja i sutkinja Rosalyn Higgins.

ograničavajući samoobranu samo na one terorističke napade u kojima se pojavljuju države. Takvi prijepori u tumačenju prava na samoobranu doveli su u pitanje ispravnost interpretacija rezolucija Vijeća sigurnosti i Povelje Ujedinjenih naroda.

Pri široku tumačenju prava na samoobranu treba biti oprezan i zbog toga što su mnoge zemlje zloupotrijebile ovlasti dane Rezolucijom 1373 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda te su se pod krinkom obračuna s terorizmom usmjerile protiv neprijatelja svojeg režima, uz obrazloženje da se terorizam ne smije tolerirati jer on uništava ljudska prava i temeljne slobode.²⁰

S obzirom na navedeno, postavlja se pitanje kako slična sporna pitanja trebaju biti tretirana na razini Europske Unije, odnosno koje stajalište u sličnim slučajevima treba zauzeti Europski sud u Luxembourg, jer nejasnoće u tumačenju međunarodnopravnih instrumenata posljedično utječu i na pravo EU-a.

3.1.1. Konvencije i rezolucije u području borbe protiv terorizma

U okviru Ujedinjenih naroda, odnosno u Općoj skupštini, prihvaćeno je trinaest ključnih konvencija i dva protokola vezana uz borbu protiv terorizma,²¹ a Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda donijelo je cijeli niz rezolucija s istim ciljem.²² Konvencije su pravno obvezujuće za one države koje postanu stranke konvencija, a njima su utvrđena kažnjiva djela te se od država članica zahtijeva njihova kriminalizacija, uvodi se princip *aut dedere aut judicare* i uspostavljaju se mehanizmi međunarodne suradnje, poput ekstradicije i međunarodne pravne pomoći u slučajevima vezanima uz borbu protiv terorizma, a od 2004. i europski uhidbeni nalog.

Međutim, prethodno spomenuti nedostatak jedinstvene definicije terorizma uzrokovao je i nepostojanje jedinstvene antiterorističke konvencije, pa je svaka od postojećih samo tematska konvencija, odnosno samo parcijalno inkriminira pojedina teroristička djelovanja ovisna o objektima ili načinima napada.²³ Tijekom 1990-ih postojali su naponi usmjereni prema donošenju jedinstvene antiterorističke konvencije, međutim, iako su se države članice Ujedinjenih naroda na deklarativnoj razini složile o potrebi za

²⁰ Joyner, nav. dj. (bilj. 12), str. 247.

²¹ Konvencija o kažnjivim djelima i nekim drugim radnjama u zrakoplovima (1963.), Konvencija o suzbijanju nezakonitih otmica zrakoplova (1970.), Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva (1971.), Protokol o suzbijanju nezakonitih akata nasilja na aerodromima koji opslužuju međunarodno civilno zrakoplovstvo (1988.), Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju kaznenih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom (1973.), Konvencija protiv uzimanja talaca (1979.), Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala (1980.), Konvencija o suzbijanju protupravnih čina usmjerenih protiv sigurnosti pomorske plovidbe (1988.), Protokol o suzbijanju nezakonitih čina protiv sigurnosti fiksnih platformi smještenih na epikontinentalnom pojasu (1988.), Konvencija o označavanju plastičnog eksploziva radi detekcije (1991.), Konvencija o terorističkim bombaškim napadima (1999.), Konvencija o suzbijanju financiranja terorizma (1999.), Međunarodna konvencija o suzbijanju akata nuklearnog terorizma (2005.).

²² Ukupno 45 rezolucija koje se dotiču pitanja borbe protiv terorizma, 34 nakon 11. rujna 2001.

²³ Derenčinović, nav.dj. (bilj. 5.), str. 546.

jedinstvenom antiterorističkom konvencijom, postojalo je nesuglasje oko pojedinih pitanja, poput jedinstvene definicije terorizma, te takva konvencija nikad nije donesena.

Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda kao obvezujući pravni instrumenti donijele su također brojne obveze za države članice. Rezolucijom 1267 iz 1999. osnovan je Odbor za sankcije nametnute talibanima, čija je odgovornost utvrđivanje fondova i drugih financijskih izvora koje države moraju zamrznuti kako ne bi bili korišteni od talibana i organizacija povezanih s njima ili im služili na korist. Odbor za sankcije sastoji se od predstavnika 15 zemalja članica Vijeća sigurnosti. Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1333 iz 2000. proširuje se djelovanje i na one fondove koji su izravno ili neizravno u vlasništvu Osame bin Ladena te organizacija i osoba povezanih s njim ili s mrežom Al-Kaida.

Spomenutim je rezolucijama državama članicama nametnuta obveza provedbe sankcija Vijeća sigurnosti kao sredstva akcije protiv prijetnje Al-Kaide i talibana te je sastavljena Konsolidirana lista²⁴ osoba i organizacija označenih kao terorista, odnosno osoba i organizacija koje potpomažu teroriste i terorističke organizacije. Njihova sredstva moraju bez odgode biti zamrznuta, a svaka je država članica konvencija dužna poduzeti mjere za identifikaciju, otkrivanje i zamrzavanje ili privremeno oduzimanje fondova namijenjenih za počinjenje djela povezanih s terorizmom.²⁵

Nadalje, Rezolucija 1373 Vijeća sigurnosti, donesena 17 dana nakon terorističkog napada na SAD 2001., donosi sveobuhvatnu strategiju za borbu protiv međunarodnog terorizma i obvezuje države članice pojedinačno i kolektivno na odbijanje pružanja utočišta i financijske pomoći teroristima te na privođenje takvih osoba pravdi. Njome je uspostavljen i Odbor protiv talibana za nadgledanje provedbe te rezolucije, a države članice u roku od 90 dana bile su dužne obavijestiti Odbor o poduzetim mjerama za sprječavanje terorizma. Rezolucija državama članicama nameće nekoliko važnih obveza, poput sprječavanja terorista u prelaženju granice i regulacije izdavanja putničkih dokumenata (zabrane vezane uz putovanje), sprječavanje mogućnosti nabave oružja (embargo na oružje) te onemogućivanje pružanja utočišta onima koji planiraju i potpomažu terorističke činove ili su njihovi počinitelji, a od država se očekuje i privođenje počinitelja pravdi i njihovo kažnjavanje. Jednako tako, državama je

²⁴Konsolidirana lista objedinjavala je osobe povezane s talibanskim režimom i Al-Kaidom. Poslije je, međutim, Rezolucijom 1989 (2011.) propisano da će Konsolidirana lista, koju vodi i održava Odbor osnovan temeljem Rezolucije 1267 (1999.), ubuduće biti poznat kao Sankcijska lista za Al-Kaidu te da će sadržavati samo imena onih pojedinaca, skupina, gospodarskih subjekata i entiteta koji su povezani s Al-Kaidom, ali ne i s talibanima. Sukladno novom mandatu, navedeni je odbor 30. lipnja 2011. promijenio naziv u Odbor Vijeća sigurnosti, osnovan temeljem rezolucija 1267 (1999.) i 1989 (2011.) za Al-Kaidu i povezane osobe i entitete. Rezolucijom 1988 (2011.) odlučeno je da talibani i drugi s njima povezani pojedinci, skupine, gospodarski subjekti i entiteti, koji su se prije nalazili na Konsolidiranoj listi, čine dio novog popisa pod nazivom Sankcijska lista 1988, koju vodi i održava Odbor Vijeća sigurnosti, osnovan temeljem Rezolucije 1988 (2011.). Izvor: Ured za sprječavanje pranja novca i financiranja terorizma, Smjernica u svezi s postupanjem na području borbe u suzbijanju financiranja terorizma, Zagreb, 11. XI. 2011.

²⁵Gurule, J. The Demise of the UN Economic Sanctions Regime to Deprive Terrorists of Funding, *Case Western Reserve Journal of International Law*, sv. 41, 2008., str. 19-63.

nametnuta veća obveza pomoći u istragama vezanima za terorizam, obveza strože prevencije i sprječavanja financiranja terorizma, kojom se zahtijeva kriminalizacija opskrbe ili prikupljanja fondova za teroriste. Rezolucijom je državama dano pravo da bez zastoja zamrznu sredstva terorista i onih koji ih financiraju diljem svijeta.

Opseg zamrzavanja sredstava ide tako daleko da je potrebno zamrznuti sredstva osoba koje počine ili pokušaju počinuti, sudjeluju ili omoguće počinjenje terorističkog čina, organizacija koje su u vlasništvu takvih osoba ili pod njihovom kontrolom, osoba i organizacija koje djeluju u ime ili po uputama takvih osoba i organizacija, uključujući i fondove generirane iz imovine koja je u vlasništvu takvih osoba, povezanih osoba ili organizacija ili pod njihovom izravnom ili neizravnom kontrolom. Države imaju ovlasti zamrznuti i sredstva poput nekretnina, vozila, aviona, brodova, opreme, dragog kamenja i drugu osobnu imovinu. Rezolucija nije ograničena samo na zamrzavanje sredstava koja su u vlasništvu ili pod nadzorom Al-Kaide, bin Ladena, talibana ili osoba i organizacija povezanih s njima nego i svake druge osobe ili organizacije uključene u počinjenje terorističkog čina (Hamas, Hezbollah, Tamilski tigrovi i slične organizacije).²⁶ Međutim, i organizacije ili osobe koje nisu uvrštene na liste mogu od suda biti proglašene terorističkim organizacijama ili teroristima ako istraga pokaže da je organizacija, odnosno osoba bila izravno uključena u pripremu, planiranje, pomaganje ili omogućavanje činjenja terorističkog čina, bez obzira na to je li se teroristički čin dogodio.²⁷

Zbog uočenih nedostataka i kršenja ljudskih prava pri zamrzavanju sredstava, Vijeće sigurnosti donijelo je 2002. Rezoluciju 1452, koja dopušta iznimke u pogledu zamrzavanja financijskih sredstava prema rezolucijama 1267, 1333 i 1390 zbog humanitarnih razloga. Iznimke od zamrzavanja mogu biti sredstva nužna za osnovne životne troškove, uključujući troškove prehrane, stanovanja, liječenja i medicinskih usluga, poreza, osiguranja i drugih javnih i komunalnih troškova. Jednako tako, Vijeće sigurnosti uspostavilo je mehanizam suradnje preko kojega države članice UN-a mogu zahtijevati skidanje svojih državljana s crne liste. Pojedinac se, međutim, ne može izravno obratiti Vijeću sigurnosti ni Odboru za borbu protiv terorizma,²⁸ a skidanje s „crne liste“ moraju odobriti sve članice Vijeća sigurnosti.

²⁶ Gurule, nav. dj. (bilj. 25), str. 30.

²⁷ Pedić, nav. dj. (bilj. 7), str. 150.

²⁸ Odbor za borbu protiv terorizma Ujedinjenih naroda (CTC-Counter Terrorism Committee) nastao je temeljem Rezolucije 1373 (2001.) i Rezolucije 1624 (2005.) kako bi potaknuo sposobnost članica Ujedinjenih naroda u borbi protiv terorizma unutar njihovih granica i regionalno. Njegovo je osnivanje bilo potaknuto i terorističkim napadom na SAD. Neke su od zadaća tog odbora posjeti zemljama na njihov zahtjev zbog procjene napretka, tehnička pomoć, izvješća država članica, razmjena najboljih praksa i standarda, posebni sastanci. <http://www.un.org/en/sc/ctc/> (23. I. 2012.).

Rezolucija 1624 iz 2005. nameće državama obvezu ne samo pune suradnje u borbi protiv terorizma nego i uskrate utočišta („safe haven“) svakoj osobi umiješanoj u terorizam.²⁹

3.1.2. Ostale aktivnosti Ujedinjenih naroda u borbi protiv terorizma

Ujedinjeni narodi, točnije njihova Opća skupština, donijeli su 2005. Globalnu strategiju za borbu protiv terorizma. Njome je naglašena važnost rješavanja pitanja koja mogu potaknuti terorizam, poput neriješenih konflikata, diskriminacije, kršenja ljudskih prava i sl. Strategijom je ustanovljena i Radna skupina za borbu protiv terorizma. Uloga je te radne skupine³⁰ jačanje koordinacije i koherentnosti država u borbi protiv terorizma, a sastoji se od 31 međunarodnog subjekta.³¹ Primarna je odgovornost radne skupine pružiti tehničku pomoć državama u primjeni Strategije te pomoći državama članicama u implementaciji njezinih četiriju stupova, odnosno u implementaciji mjera za sprječavanje širenja terorizma; mjera za prevenciju i borbu protiv terorizma; izgradnju kapaciteta za prevenciju i borbu te jačanja uloge UN-a; mjera kojima se osigurava poštovanje ljudskih prava i vladavina prava.

3.2. Vijeće Europe

Vijeće Europe, kao međunarodna organizacija 47 država članica šire europske regije, osnovano još 1949. radi zaštite ljudskih prava, vladavine prava i demokracije, usmjerilo je svoje aktivnosti i prema suzbijanju terorizma, koji podriva vrijednosti što ih Vijeće Europe zastupa i štiti. Aktivnosti Vijeća Europe u suzbijanju terorizma idu u tri smjera: u smjeru jačanja pravne zaštite od terorizma, zaštite temeljnih vrijednosti i rješavanja uzroka terorizma. Vijeće Europe uspostavilo je dva međuvladina odbora stručnjaka: Multidisciplinarnu skupinu za borbu protiv međunarodnog terorizma (GMT) iz 2001. i Odbor pravnih stručnjaka za terorizam (CODEXTER), koji je zamijenio GMT od 2003. Cilj je CODEXTER-a kao međuvladina ekspertnoga tijela razmjena informacija i najbolje

²⁹ Lapaš, nav. dj. (bilj. 14), str. 1721.

³⁰ Radnu je skupinu (CTITF) osnovao glavni tajnik UN-a 2005., a prihvatila ju je Opća skupština Globalnom antiterorističkom strategijom, donesenom konsenzusom 2006. Cilj je radne skupine jačanje koordinacije i koherentnosti napora za borbu protiv terorizma u sustavu Ujedinjenih naroda. Osigurava da sustav UN-a bude prilagođen potrebama država članica, a pruža im nužnu potporu u produblivanju znanja o strategiji. Radna skupina osigurava državama i tehničku pomoć kad je to potrebno. <http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml> (23. I. 2012.).

³¹ Radnu skupinu čine: Odbor za borbu protiv terorizma (CTED), Odjel za mirovne misije (DPKO), Odjel za politička pitanja (DPA), Odjel za javne informacije (DPI), Odjel za sigurnost (DSS), Eksperti Odbora 1540, Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA), Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo (ICAO), Međunarodna pomorska organizacija (IMO), MMF, INTERPOL, Nadzorni tim Odbora 1267, Ured za razoružanje (ODA), Ured visokog predstavnika za ljudska prava (OHCHR), Odjel za pravna pitanja (OLA), Ured glavnog tajnika (OSG), Organizacija za zabranu kemijskog naoružanja (OPCW), Posebni izvjestitelj o unaprjeđenju i zaštiti ljudskih prava pri borbi protiv terorizma, UNDP, UNESCO, Istraživački institut za međuregionalni kriminal i pravdu (UNICRI), Ured za droge i kriminalitet (UNODC), Svjetska carinska organizacija (WCO), Svjetska banka, Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) te, u svojstvu promatrača, Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Ured koordinatora za humanitarna pitanja (OCHA), Odjel za ekonomska i socijalna pitanja (DESA), Ured posebnog savjetnika za Afriku (UNOSAA), Visoki predstavnik UN-a za izbjeglice (UNHCR), Savez civilizacija. <http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/entities.shtml> (23. I. 2012.).

prakse između država članica Vijeća Europe u pogledu sigurnosnih rješenja za žrtve terorizma, identificiranja praznina u međunarodnom pravu i predlaganja načina za njihovo uklanjanje, nadzora nad procesom potpisivanja i ratifikacije te učinkovite implementacije konvencija Vijeća Europe.

Kao regionalna organizacija, Vijeće Europe omogućuje primjenu Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a te Strategije UN-a za borbu protiv terorizma. Jednako tako, Vijeće Europe donijelo je 3 konvencije u području borbe protiv terorizma, počevši s Europskom konvencijom o suzbijanju terorizma iz 1977. (Konvencija br. 90), koja je izmijenjena i dopunjena 2005. (Konvencija 196). Ta se konvencija umnogome bavi sprječavanjem izbjegavanja izručenja osoba podvođenjem određenih kaznenih djela pod politička kaznena djela ili politički motivirana djela, ali pri tome štiti osobe od eventualnog progona motiviranoga rasnim obilježjima, vjerskom ili nacionalnom pripadnošću te političkim uvjerenjem. U članku 13. Konvencija navodi rezerve, odnosno posebne slučajeve u kojima država pridržava pravo odbiti izručenje.³² Nadalje, tu je i Konvencija Vijeća Europe o pranju, traganju, oduzimanju i konfiskaciji prihoda stečenih kaznenim djelom te o financiranju terorizma iz 2005. (Konvencija br. 198) te mnoge druge konvencije Vijeća Europe, povezane manje ili više s borbom protiv terorizma.³³

4. PRAVNI OKVIR EUROPSKE UNIJE ZA BORBU PROTIV TERORIZMA

Pravo EU-a predstavlja specifičan pravni sustav u kojem postoje područja različita djelokruga sukladno stupnju odricanja država članica od vlastita suvereniteta, odnosno područja u izričitom djelokrugu Unije, područja u izričitom djelokrugu država članica te područja u kojima Unija i države članice dijele ovlasti.

Takva podjela ovlasti može izazvati konfuziju oko toga trebaju li u određenim pitanjima djelovati države članice, Unija ili se očekuje zajedničko djelovanje, posebice stoga što Uniju kao međunarodnu pravnu osobu obvezuju načela međunarodnog prava i *ius cogens*, poput zabrane agresije i genocida i zabrane diskriminacije.³⁴ Posljedično, te specifičnosti umnogome utječu i na borbu protiv terorizma na razini Europske Unije. Borba protiv terorizma u EU-u dotiče se svih triju nekadašnjih stupova EU-a. Iako je svaki stup imao svoje naglašene specifičnosti, II. je stup, zbog toga što se države članice

³² Članak 13. Konvencije daje mogućnost državi da pridržava pravo odbiti izručenje u odnosu na bilo koje kazneno djelo iz članka 1. koje smatra političkim kaznenim djelom, kaznenim djelom povezanim s političkim kaznenim djelom ili politički motiviranim kaznenim djelom, pod uvjetom da uzme u obzir, pri ocjenjivanju karaktera toga kaznenog djela, sve njegove posebno ozbiljne okolnosti, uključujući: a) da je dovelo do kolektivne opasnosti za život, fizički integritet ili slobodu osoba; ili b) da je pogodilo osobe koje nisu povezane s motivima koji stoje iza njega; ili c) da su pri njegovu počinjenju korištena okrutna ili podmukla sredstva. Izvor: Zakon o potvrđivanju Europske konvencije o suzbijanju terorizma, Narodne novine, Međunarodni ugovori, 12/2002.

³³ Europska konvencija o izručenju (br. 98), Europska konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (br. 182), Europska konvencija o prijenosu postupaka u kaznenim stvarima (br. 73.), Europska konvencija o naknadi štete žrtvama nasilnih kaznenih djela (br. 116), Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog kaznenim djelom (br. 141), Konvencija o kibernetičkom kriminalu (br. 189).

nisu odrekle svojeg suvereniteta u korist Unije te se suradnja u tom okviru svodi na međuvladinu suradnju, „najrizičnije“ područje u smislu potencijalno različitoga i neusklađenog djelovanja država članica. Uloga je Unije u tom dijelu stvaranje dobre potpore državama u borbi protiv terorizma.³⁵

Međutim, za uspješnu provedbu odluka Unije u borbi protiv terorizma suradnja i konzistentnost svih triju područja nekadašnjih stupova Unije jest *conditio sine qua non*. Dobra koordinacija te horizontalna i vertikalna suradnja između različitih aktera i uz korištenje različitim instrumentima nuždan je preduvjet uspješne borbe protiv terorizma u EU-u,³⁶ iako su koordinacijski problemi nezaobilazni i zastupljeni su na svim razinama, jer komplicirana struktura Unije sustav borbe protiv terorizma čini kompleksnim i zbunjujućim.³⁷ Problemi nastaju i zbog toga što je, iako sve države članice Europske Unije bez sumnje iskazuju svoju punu opredijeljenost za borbu protiv terorizma, njihov odgovor na prijetnju terorizma umnogome različit. Međutim, suradnja država članica u borbi protiv terorizma nema alternative jer borba država „samih za sebe“ nije dovoljna i one pojedinačno ne mogu voditi učinkovitu borbu protiv terorizma jer su u mnogim područjima međuovisne.

Nadalje, zbog činjenice da su u same temelje Europske Unije ugrađene četiri slobode kretanja robe, ljudi, kapitala i usluga, odnosno zbog svoje otvorenosti, Unija predstavlja plodno tlo za potencijalne terorističke prijetnje. Terorizam stoga predstavlja ne samo napad na sigurnost i živote ljudi u Europskoj Uniji nego i na temeljna načela i vrijednosti na kojima je ona zasnovana.

Dobra koordinacija između država potrebna je i zbog toga što su države članice izložene različitu stupnju rizika od terorizma, ali su istodobno međusobno povezane na različite načine, zemljopisno, poslovno i sl., te je razvidno da ne mogu voditi neovisnu sigurnosnu politiku. Iz tog razloga i tržišne slobode u Europskoj Uniji podrazumijevaju minimalne zajedničke sigurnosne standarde u mnogim područjima, poput energetske politike, usluga transporta i sl.,³⁸ jer bi u slučaju neujednačenosti pojedine države postale ranjivije od drugih te bi ugrožavale cijeli sustav Europske Unije.

Potkraj 2003. Vijeće Europske Unije prihvatilo je Strategiju za borbu protiv terorizma,³⁹ u kojoj se navodi da terorizam dovodi u opasnost ljudske živote, stvara visoke troškove i podriva otvorenost i toleranciju društva te predstavlja opasnost za cijelu Europu.

³⁵ Izjava Gijsa de Vriesa, koordinатора EU-a za borbu protiv terorizma na seminaru Centra za europsku reformu, Bruxelles, 19. I. 2006., <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060119CenterEuropeanReform.pdf> (5. X. 2011.).

³⁶ Lugna, L. Institutional Framework of the European Union Counter Terrorism Policy Setting, *Baltic Security and Defence Review*, sv. 8, 2006., str. 101-127.

³⁷ House of Lords, European Union Committee: After Madrid: the EUs response to terrorism, 5th Report of session 2004-2005, London, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/ldeucom.htm> (10. X. 2011.).

³⁸ Lugna, nav.dj. (bilj. 36), str. 105.

³⁹ “A Secure Europe in a Better World – A European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (15. IX 2011.).

Strategija predstavlja holistički pristup borbi protiv terorizma, uz poštovanje ljudskih prava i omogućavanje građanima Unije da žive u slobodi, sigurnosti i pravednu društvu. Njezini se glavni pravci mogu opisati četirima riječima: prevencija, zaštita, progon i odgovor, što uključuje prevenciju terorizma te sprječavanje sljedećih potencijalnih terorističkih napada, zaštitu građana i infrastrukture smanjivanjem ranjivosti od terorističkih napada, progon terorista, ometanje planiranja, putovanja i komunikacijskih kanala terorista, sprječavanje pristupa fondovima i materijalnim sredstvima te privođenje terorista pravdi i koordiniran odgovor minimizacijom posljedica terorističkih napada, poboljšanjem kapaciteta za rješavanje posljedica terorističkih napada i pomoć žrtvama.⁴⁰

Suradnja i koordinacija pri donošenju odluka i provedbi politika EU-a vezanih za borbu protiv terorizma teče kroz različite institucije EU-a. Najvažnije su od njih svakako Europska komisija (u predlaganju zakonodavnih rješenja), iako i ostale institucije, tj. Europsko vijeće, Vijeće EU-a i Europski parlament, imaju svoju ulogu. Nakon Lisabonskog ugovora Europski parlament dobio je nešto važniju ulogu (iako kritičari Unije smatraju da i dalje postoji znatan demokratski deficit te da Parlament nema dovoljan stupanj kontrole nad radom pojedinih institucija). Osim toga, u borbi protiv terorizma sudjeluje i koordinator EU-a za borbu protiv terorizma. Na operativnoj razini djeluju Europol, Eurojust, SitCen (Zajednički situacijski centar Europske Unije) i Frontex (Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama). Frontex koordinira operativnu suradnju između država članica u području granične sigurnosti na vanjskim granicama Europske Unije. SitCen nadzire i obavlja procjenu događaja i situacija na svjetskoj razini 24-satnom aktivnošću na dan, a u žarištu su njegova zanimanja potencijalno krizne regije u smislu opasnosti od terorizma. Nakon donošenja Lisabonskog ugovora SitCen je spojen s Uredom za promatranje i s Kriznim centrom. SitCen prosljeđuje svoja izvješća državama članicama, a one su dužne razmjenjivati podatke sa SitCenom, no na tom području i dalje postoje važni problemi i otpori u državama članicama. Lisabonski je ugovor nametnuo čvršću suradnju i integraciju u području obavještajnog rada. Što se tiče rada Europskog suda u području borbe protiv terorizma, sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora njegove su ovlasti proširene i na pitanja iz nekadašnjega III. stupa, dok je II. stup i dalje izvan dosega Suda.

Ono što zabrinjava jest nedovoljan stupanj kontrole nad radom organizacija poput Europol, Eurojusta, SitCena i Frontexa, posebice ako se ima u vidu to da svojim radom mogu povrijediti ljudska prava. Njihove aktivnosti moraju biti pod nadzorom neovisnog tijela. Međutim, Europski parlament nema potpun uvid u njihove aktivnosti, sporazume koje sklapa ni procjene koje radi. Posebice zabrinjava nedostatak transparentnosti u

⁴⁰ EU Council Secretariat Factsheet, The European Union and The Fight Against Terrorism, Brussels, 2007, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet-fight%20against%20terrorism%20ENMarch2007.pdf> (15. IX. 2011.).

radu SitCena kao obavještajnog tijela, čiji osnivački dokumenti ni funkcije nisu dostupni javnosti.⁴¹

4.1. Interni pravni okvir Europske Unije u borbi protiv terorizma

Interni pravni okvir Europske Unije u borbi protiv terorizma čine ponajprije formalni izvori prava EU-a, i to primarni izvori, odnosno osnivački ugovori, te sekundarni izvori izvedeni iz primarnog prava EU-a (uredbe, direktive, odluke). Osim tih formalnih izvora prava EU-a, borba protiv terorizma spominje se i u neformalnim izvorima prava EU-a (mišljenja, preporuke, zaključci sa sastanaka i sl.), a u konačnici je i predmet određenog broja presuda Europskog suda i Europskog suda za ljudska prava.

U osnivačkim se ugovorima borba protiv terorizma spominje na više mjesta. U Ugovoru o Europskoj Uniji borba protiv terorizma spominje se u kontekstu uporabe civilnih i vojnih sredstava radi ostvarivanja zadataka zajedničke sigurnosne i obrambene politike, u poglavlju koje regulira „prostor slobode, sigurnosti i pravde“. O borbi protiv terorizma govori se i među kaznenim djelima u kontekstu zadaća Europolu, a Lisabonski je ugovor uveo i klauzulu solidarnosti u slučaju kad je jedna od država članica žrtva terorističkog napada. Osim toga, i u preambuli Ugovora o Europskoj Uniji navodi se cilj promicanja mira, sigurnosti i napretka u Europi i svijetu.⁴² Također, na više drugih mjesta ističe se prevencija i suzbijanje kriminala (pa tako i terorizma), pridonosenje miru i sigurnosti.

U sekundarnim izvorima europskog prava postoji više važnih propisa (odnosno uredaba, smjernica i odluka Europske Unije) u borbi protiv terorizma, koje će biti navedene u nastavku, a postoji i veći broj neformalnih izvora prava EU-a, poput mišljenja, preporuka i sl.

5. ULOGA NEKADAŠNJIH STUPOVA EUROPSKE UNIJE U SUZBIJANJU TERORIZMA

5.1. Zajednička vanjska i sigurnosna politika (II. stup)

Specifičnost je zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske Unije u tome što je njezin pravni okvir u međunarodnom pravu, dok, s druge strane, mora biti koherentna s drugim područjima europskog prava i politikama Europske Unije.⁴³

Razvoj zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) u Europskoj Uniji tekao je vrlo sporo i imao je prilično skromne rezultate. Sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. proces razvoja ZVSP-a dosegnuo je razinu koja se, u usporedbi s prethodnim razdobljima, može smatrati napretkom. Sami počeci razvoja ZVSP-a zabilježeni su

⁴¹ Davis Cross, M.; EU Intelligence Sharing and The Joint Situation Centre: A Glass Half-Full, Meeting of the European Union Studies Association, 3/2011., str. 2 i 3.

⁴² Turkalj, K., Pravni i institucionalni okvir Europske unije za suzbijanje terorizma, doktorski rad, Pravni fakultet Zagreb, 2011.

⁴³ Trybus M., White, N.: European security law, *Oxford University Press*, Oxford, 2007, str. 249-269.

odmah nakon Drugoga svjetskog rata, a s početkom stvaranja europskih integracija 1950-ih bili su praćeni neuspješnim pokušajem veće federalizacije EU-a. Nakon stanovitog „zamrzavanja“ aktivnosti tijekom hladnoratovskog razdoblja, ponovno buđenje ZVSP-a nastupilo je 1970. s osnivanjem Europske političke suradnje.⁴⁴ Taj se oblik suradnje temeljio na sastancima ministara vanjskih poslova tadašnjih šest država članica EZ-a radi postizanja zajedničkih stajališta o pojedinim vanjskopolitičkim pitanjima. Jedinostvenim europskim aktom iz 1987. taj je oblik suradnje i formaliziran te je ZVSP prvi put dobio mjesto u osnivačkom ugovoru, odnosno primarnom pravu EU-a, što je postalo temelj za umetanje posebne V. glave, koja regulira zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, u Ugovor iz Maastrichta, koji je stupio na snagu 1993.

Posebna V. glava o ZVSP-u navodi zajedničke ciljeve ZVSP-a i uvodi instrumente za postizanje tih ciljeva, odnosno, zajednička stajališta i zajedničke akcije Europske Unije. S obzirom na to da Rezolucije Vijeća sigurnosti nisu izravno primjenjive u državama članicama, moraju postati dijelom nacionalnoga pravnog poretka da bi se mogle primijeniti na pojedince. U pravni poredak Europske Unije rezolucije se implementiraju upravo korištenjem instrumenata I. i II. stupa. U slučaju II. stupa implementacija rezolucija provodi se zajedničkim stajalištima.

Nakon Maastrichta, Amsterdamski ugovor uveo je još jedan instrument ZVSP-a – zajedničke strategije, te je uveo mogućnost da se odluke u području ZVSP-a donose ne samo jednoglasno nego i uz mogućnost konstruktivne suzdržanosti jedne trećine zemalja članica, koje bi onda bile izuzete od obveze provedbe zajedničkih aktivnosti. Takav oblik glasovanja revidiran je Lisabonskim ugovorom, kojim je uvedeno da jedna trećina suzdržanih zemalja mora predstavljati trećinu i u smislu stanovništva, čime se išlo na ruku velikim državama.⁴⁵ Uz ostale promjene, Ugovor iz Amsterdama uveo je i visokog predstavnika za ZVSP i glavnog tajnika Vijeća EU-a zaduženoga za ZVSP te osigurao redovito financiranje ZVSP-a iz proračuna EU-a, što umnogome olakšava provedbu zajedničkih ciljeva.

⁴⁴ God. 1970. tadašnjih šest država članica donosi odluku o uspostavi suradnje na međuvladinoj razini u okviru tzv. europske političke suradnje (engl. *European Political Cooperation – EPC*). Ključni element te zamisli, koja se može smatrati prethodnicom današnje zajedničke vanjske i sigurnosne politike, bilo je održavanje redovitih sastanaka ministara vanjskih poslova država članica radi razmjene mišljenja kako bi se o određenom pitanju postiglo zajedničko stajalište. Mehanizam europske političke suradnje uvršten je u Jedinostveni europski akt, potpisan 1985., čime je, nakon gotovo četiri desetljeća europskih integracija, pojam zajedničke vanjske politike dobio službeni pravni okvir na najvišoj razini, to jest u primarnom pravnom aktu Europske zajednice. Dok se taj oblik suradnje pokazao dovoljnim za jedinstven nastup u vezi s pojedinim pitanjima (npr. bliskoistočna kriza ili u sklopu tadašnje Konferencije za sigurnost i suradnju, prethodnice današnje Organizacije za europsku sigurnost i suradnju), nadolazeći vanjskopolitički i sigurnosni izazovi sve su jasnije upućivali na potrebu osmišljavanja dubljih mehanizama suradnje potrebnih za jedinstven vanjskopolitički nastup. Nužnost toga na poseban je način postala vidljiva tijekom ratnih događaja na europskom tlu prouzročenih raspadom Jugoslavije.

⁴⁵ Sukladno članku 31. Lisabonskog ugovora, ako član Vijeća izjavi da se zbog ključnih i izričito navedenih razloga državne politike namjerava suprotstaviti odluci koja se donosi kvalificiranom većinom, neće biti glasovanja. Visoki će predstavnik u izravnom savjetovanju s državom članicom o kojoj je riječ tražiti za nju prihvatljivo rješenje. Ako visoki predstavnik u tome ne uspije, Vijeće može, na temelju odluke kvalificirane većine, zatražiti da se to pitanje uputi Europskomu vijeću, koje odluku o njemu donosi jednoglasno. Za tekst Ugovora vidi: *supra*, bilj. 3.

Recentni prinos ZVSP-u dao je Lisabonski ugovor, kojim su instrumenti ZVSP-a preimenovani tako da su zajednička stajališta i zajedničke akcije postali stajališta i akcije Europske Unije. Lisabonski je ugovor donio i niz drugih promjena, poput objedinjavanja funkcije visokog predstavnika za ZVSP i glavnog tajnika Vijeća u visokom predstavniku za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, V. glava podijeljena je na dva potpoglavlja: Opće odredbe o vanjskom djelovanju i Posebne odredbe o ZVSP-u. Međutim, zajednička stajališta donesena prije stupanja Lisabonskog ugovora na snagu ostat će relevantna za djelovanje Europske Unije u borbi protiv terorizma.⁴⁶

Imajući u vidu učestalo razmimoilaženje država članica u vanjskopolitičkim pitanjima (recentan je primjer priznanje Kosova), teško se oteti dojmu da ni sva poboljšanja učinjena tijekom godina u smislu razvoja ZVSP-a i njezinih instrumenata nisu jamstvo za njezinu uspješnu provedbu. Jednako tako, otegotna je okolnost i nadzor provedbe ZVSP-a, koji je povjeren Vijeću Europske Unije, što je nedovoljno s obzirom na instrumente kojima Vijeće raspolaže. Problem predstavlja i nedostatak sudskih ovlasti na razini Europske Unije, što podrazumijeva da nije razvijena ni sudska praksa u vezi s interpretacijom pojedinih odredaba Ugovora koje se tiču ZVSP-a ni u vezi s provedbom odluka, odnosno djelotvornosti instrumenata (strategija, stajališta i akcija).

Pravni instrumenti za borbu protiv terorizma doneseni u sklopu II. stupa jesu npr. Zajedničko stajalište Vijeća 1999/727/ZVSP, čiji je cilj provedba Rezolucije 1267 iz 1999. (dok je u istu svrhu u sklopu I. stupa donesena Uredba Vijeća ministara (EC 337/2000) od 14. veljače 2000.), Zajedničko stajalište 2001/154/ZVSP od 26. veljače 2001., čiji je cilj bila provedba Rezolucije 1333, zatim Zajedničko stajalište Vijeća o borbi protiv terorizma 2001/930/ZVSP iz prosinca 2001., čiji je cilj provedba Rezolucije Ujedinjenih naroda 1373 iz 2001., kojom se traži kriminalizacija prikupljanja novčanih sredstava radi financiranja terorizma, zamrzavanje fondova, financijskih sredstava i resursa osoba i poduzeća povezanih s terorizmom. Tu je, uz to, i Zajedničko stajalište 2001/931/ZVSP, koje služi provedbi dodatnih mjera, uz one iz Rezolucije 1373 iz 2001., sastavljanjem liste pojedinaca, skupina i entiteta uključenih u terorizam čija sredstva treba zamrznuti. Imena osoba i skupina uključena u navedene liste preispituju se polugodišnje kako bi se ustanovilo postoje li osnove za njihovo zadržavanje na listi. Osim navedenih, doneseno je i Zajedničko stajalište 2002/402/ZVSP o nametanju restriktivnih mjera protiv osoba i entiteta povezanih s Osamom bin Ladenom, Al-Kaidinom mrežom i talibanima.

Institucionalizacija borbe protiv terorizma u II. stupu provodi se preko nekoliko radnih skupina i centara za diplomatsko i vojno djelovanje u borbi protiv terorizma i sudjelovanje u globalnim antiterorističkim koalicijama.⁴⁷ To su ponajprije spomenuta Skupina za borbu protiv terorizma, a od 2005. borba protiv terorizma predmet je bavljenja Situacijskog centra – SitCen, koji svoje korijene ima u sigurnosnoj obrambenoj

⁴⁶ Turkalj, nav. dj. (bilj. 42), str. 167.

⁴⁷ Turkalj, K., Borba protiv terorizma na razini Europske unije, *Hrvatska pravna revija*, sv. 10., br. 2, 2002., str. 1-15.

politici (drugom krilu zajedničke vanjske i sigurnosne politike). SitCen prikuplja povjerljive informacije iz svih dijelova Unije, procjenjuje situacije, upozorava na krize i redovito izvještava Vijeće EU-a o sigurnosnim pitanjima, a u izričitom je djelokrugu visokog predstavnika.

5.2. Pravosuđe i unutarnji poslovi (III. stup)

Suradnja država članica u području pravosuđa i unutarnjih poslova u Europskoj Uniji uspostavljena je donošenjem Ugovora iz Maastrichta (Ugovor o EU-u) 1993. jer je jedan od temeljnih ciljeva Unije razvijati je kao prostor slobode, sigurnosti i pravde. To područje obuhvaća pitanja granica, azila, imigracije te prevencije i suzbijanja kriminaliteta, što je sve usko povezano i s borbom protiv terorizma i terorističkih aktivnosti.

Uspostava i održavanje Europske Unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde jedan je od preduvjeta za ispunjenje same svrhe Europske Unije. Sloboda, koja je predmet nekadašnjeg III. stupa unije, jest sloboda kretanja osoba.

Nakon Maastrichta, kojim je III. stup bio uveden, Ugovorom iz Amsterdama on je dodatno unaprijeđen. Prihvaćen je Schengenski sporazum o vanjskim granicama te je uključen u Ugovore o EU-u i EZ-u. Jednako tako, već u ovoj fazi dio problematike kojom se bavio III. stup „prebačen“ je pod ingerenciju I. stupa, odnosno u djelokrug Zajednice, što je za sobom povlačilo da Zajednica to područje može regulirati svojim instrumentima (uredbama i smjernicama). To je ujedno donijelo pojednostavnjivanje provedbe politika vezanih za pravosuđe i unutarnje poslove, iako se o tim pitanjima i u sklopu I. stupa jednoglasno odlučivalo sve do 1. svibnja 2004., a tek se poslije prešlo na glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću i donošenje odluka zajednički s Europskim parlamentom u postupku suodlučivanja i uz isključivo pravo inicijative Komisije. U III. je stupu pak i dalje ostala policijska i sudska suradnja o kaznenim pitanjima, i to sve do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Njime je I. stup u potpunosti asimilirao III., što znači da Unija u ovom području može mnogo učinkovitije i homogenije djelovati (u usporedbi s II. stupom, u kojem se države članice nisu odrekle dijela suvereniteta u korist EU-a).

Jedna od potencijalnih prijetnja ondašnjemu III. stupu jest svakako i terorizam, odnosno potencijalna teroristička djela, čija je prijetnja prisilila međunarodnu zajednicu, a time i Europsku Uniju, na pojačan oprez i veću kontrolu. Time se, s druge strane, sloboda kretanja ljudi u Europskoj Uniji na određeni način ograničava, točnije usporava, jer u cilju zaštite javnog interesa, odnosno zaštite građana Unije, tijela Unije često provode pojačan nadzor. Sve navedeno govori o važnosti uspostave ravnoteže između rigoroznih mjera zaštite od terorizma s jedne strane i protočnosti, odnosno slobode kretanja ljudi s druge strane. Tomu svakako pomaže jača suradnja između policijske, carinske i sigurnosne službe te razmjena informacija o terorizmu.

Instrumenti za borbu protiv terorizma doneseni u sklopu III. stupa jesu Okvirna odluka⁴⁸ 2002/475/JHA od 13. lipnja 2002. o borbi protiv terorizma, koja je dala definiciju terorizma i donijela usklađen sustav kazna, te druga Okvirna odluka 2002/584/JHA od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, koja je omogućila izručivanje vlastitih državljana drugoj državi članici EU-a u slučaju najtežih oblika kaznenih djela, među kojima je i terorizam. Osim toga, prihvaćena je i Okvirna odluka 2006/960/JHA od 18. prosinca 2006. o pojednostavnjenju razmjene informacija i obavještajnih podataka između mjerodavnih tijela država članica EU-a, čiji je cilj jednostavnija razmjena informacija između mjerodavnih služba država članica radi otkrivanja i sprječavanja kriminalnih aktivnosti povezanih s organiziranim kriminalom i terorizmom. Donesena je i Odluka Vijeća 2005/671/JHA o razmjeni informacija i suradnji u pogledu terorističkih čina te Okvirna odluka o izvršenju presuda o zamrzavanju imovine ili dokaza, čiji je cilj jačanje pravosudne suradnje pri teškim oblicima kaznenih djela. God. 2005. donesena je i Okvirna odluka 2005/214/JHA o primjeni načela međusobnog priznanja novčanih kazna te Okvirna odluka 2005/222/JHA o napadima na informacijske sustave.⁴⁹

Sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora instrumenti doneseni u sklopu nekadašnjega III. stupa nisu stavljeni izvan snage, a glasovanje kvalificiranom većinom u vezi s tim pitanjima, koje je slijedilo nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, donijelo je veću brzinu i učinkovitost.⁵⁰ Međutim, novi instrumenti koji se donose u ovom području zapravo su instrumenti dosadašnjega I. stupa, odnosno uredbe, direktive i odluke. Za razliku od okvirnih odluka, koje nisu imale izravan učinak, uredbe su izravno primjenjivi instrumenti, kao i odluke za one zemlje na koje se odnose.

U institucionalnom smislu, u sklopu nekadašnjega III. stupa, odnosno pravosuđa i unutarnjih poslova, dogovoreno je osnivanje organizacije Europol (kao ekvivalenta Interpolu) sa svrhom omogućivanja razmjene informacija i koordinacije u kaznenim istragama, posebice onima vezanima uz međunarodni kriminalitet. Uloga je Europola obavještajni i analitički rad. U III. stupu EU-a postojala je radna skupina za borbu protiv terorizma (TWG) te Eurojust, koji omogućuje suradnju između tužilaštava država članica u području borbe protiv terorizma. Jednako tako, u sklopu nekadašnjega III. stupa djeluje i Radna skupina šefova policija država članica (PCTF), koja koordinira operacije

⁴⁸ Okvirne su odluke instrumenti bivšega III. stupa, koji formalno ne proizvode izravan učinak u nacionalnim pravnim sustavima i nemaju primat nad nacionalnim pravom, ali nacionalni ih sudovi preispituju prema vlastitim nacionalnim standardima. One se mogu pozicionirati između supranacionalnih instrumenata i instrumenata klasičnoga međunarodnog prava. Problematično je ipak postizanje konzistentnosti njihove primjene pred nacionalnim sudovima. Više u: Turkalj, K. *Pravni i institucionalni okvir Europske unije za suzbijanje terorizma*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2011., str. 155.-163.

⁴⁹ Turkalj, nav. dj. (bilj. 42), str. 171-172.

⁵⁰ Casale, D. EU Institutional and Legal Counter-terrorism Framework, *Defence Against Terrorism Review* Vol. 1, br. 1, Spring 2008, str. 49-78.

protiv terorizma na najvišoj razini.⁵¹ Sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora Europol je dobio nove ovlasti te mu je omogućeno sudjelovanje u zajedničkim istražnim timovima, dok je Eurojust dobio ovlast predlaganja tijelima država članica pokretanja kaznenog progona.⁵²

5.3. Europske zajednice (I. stup)

Borba protiv terorizma uključuje aktivnosti svih triju nekadašnjih stupova Unije, pa tako i I. stupa. Uloga nekadašnjega I. stupa Unije u borbi protiv terorizma u većini se svodi na borbu protiv financiranja terorizma, pranja novca te kreiranja zakonodavstva o unutarnjem tržištu, koje je u vezi s tim. S obzirom na to da je Europska Unija dužna implementirati rezolucije UN-a instrumentima unutar Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, dužna je i zamrznuti sredstva koja služe za financiranje terorizma, što je predmet nekadašnjega I. stupa Unije. U tu je svrhu donesena Uredba Vijeća 2580/2001/EC o restriktivnim mjerama usmjerenima protiv određenih osoba i subjekata radi borbe protiv terorizma od 27. prosinca 2001. Sukladno toj uredbi, Vijeće EU-a trebalo je uspostaviti listu osoba, skupina i entiteta na koje se Uredba primjenjuje, a koja je podložna promjenama i ažuriranju. Lista je donesena Odlukom 2001/927/EC. Osim toga, u sklopu I. stupa donesena je i Uredba Vijeća 881/2002/EZ od 27. svibnja 2002. o nametanju specifičnih restriktivnih mjera usmjerenih protiv određenih osoba i entiteta povezanih s Osamom bin Ladenom, Al-Kaidinom mrežom i talibanima, koja definira fond, zamrzavanje fonda i povezana je sa Zajedničkim stajalištem Vijeća 2002/402/CFSP.⁵³ Jednako tako, iako Europska komisija prije nije bila uključena u pitanja sigurnosti i provedbe zakonodavstva, danas je uključena u te poslove, a najčešće je i pokretač prijedloga i zakonodavnih rješenja temeljem zahtjeva Vijeća EU-a i Europskog vijeća.⁵⁴ Dakle, sukladno području koje je pokrivaio, nekadašnji I. stup bavio se „gospodarskim i financijskim aspektima borbe protiv terorizma“⁵⁵ jer je prepoznata potencijalna opasnost od djelovanja terorističkih elemenata preko loše organiziranoga financijskog sustava, i to u pranju novca i njegovu potencijalnom korištenju za financiranje terorističkih aktivnosti. U tu je svrhu donesena i Smjernica 2005/60/EZ, tzv. Treća smjernica o sprječavanju uporabe financijskog sustava za potrebe pranja novca i financiranje terorizma.

⁵¹ House of Lords, European Union Committee: After Madrid: the EUs response to terrorism, 5th Report of session 2004-2005.London, <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/after-Madrid-HoL.pdf>, (5. X. 2011.).

⁵² Turkalj, nav. dj.(bilj 42), str. 74.

⁵³ Turkalj, nav. dj.. (bilj. 42), str. 165.

⁵⁴ House of Lords, European Union Committee: After Madrid: the EUs response to terrorism, 5th Report of session2004-2005.London, <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/after-Madrid-HoL.pdf> (4. XI. 2011.).

⁵⁵ Turkalj, K., nav. dj. (bilj. 47), str. 9.

5.4. Koordinacija nekadašnjih triju stupova u borbi protiv terorizma

Neposredno nakon terorističkog napada na SAD Europsko se vijeće 2004. usuglasilo o potrebi snažnije koordinacije u području borbe protiv terorizma te je koordinativna uloga dana Odboru stalnih predstavnika (COREPER), koji pokriva područja svih triju nekadašnjih stupova Unije, a imenovan je i koordinator za borbu protiv terorizma.⁵⁶ Prema uputi Komisije, zadaća koordinatora nije kontrola i koordinacija aktivnosti Europolu, nego praćenje razine usklađenosti država članica s mjerama koje su prihvaćene na Vijeću. Zadaća je koordinatora ujedno uspostaviti most između nacionalnih tijela za operativnu provedbu odluka i tijela Europske Unije. Vitalna je uloga koordinatora i nadzor rada različitih skupina i odbora u nekadašnjem II. i III. stupu kako bi se postigli ciljevi, a izbjegla preklapanja. Primarna je uloga koordinatora interna koordinacija, a njegov rad podliježe kontroli nacionalnih parlamenata i Europskog parlamenta.⁵⁷ S donošenjem Lisabonskog ugovora uvedena je funkcija visokog predstavnika EU-a, koja objedinjuje tri dotadašnje funkcije.⁵⁸

6. PRAVNI POLOŽAJ MEĐUNARODNOPRAVNIH INSTRUMENATA UJEDINJENIH NARODA ZA BORBUTIV TERORIZMA U EUROPSKOJ UNIJI

S obzirom na to da ni Europska zajednica nekad ni Europska Unija danas nisu članice Ujedinjenih naroda, postavljaju se mnoga pravna pitanja vezana uz odnos konvencija usvojenih u sklopu Ujedinjenih naroda i rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda s jedne te prava Europske Unije s druge strane. Jednako tako, postavlja se pitanje o utjecaju konvencija i rezolucija na pravo EU-a, o njihovoj obvezatnosti na nivou Unije te potencijalnim učincima. Bitno je i pitanje vezano uz opseg derogiranja prava Europske Unije u korist provedbe međunarodnopravnih instrumenata Ujedinjenih naroda.

U situacijama u kojima je potrebno koristiti se silom UN je nadređen EU-u i drugim regionalnim organizacijama, ali je način donošenja odluka u Vijeću sigurnosti UN-a izložen kritikama u smislu nedostatka legitimnosti stoga što odluke donosi 15 država, dok npr. u Europskom vijeću odlučuje 25, a u Vijeću NATO-a 26 zemalja.⁵⁹ Međutim, sve su države članice Europske Unije pristupile konvencijama Ujedinjenih naroda, a članstvo u Ujedinjenim narodima obvezuje ih i na primjenu rezolucija.

Povelja UN-a međunarodni je ugovor koji je obvezujući za stranke toga ugovora, ali ne i za one države i međunarodne organizacije koje to nisu. Jednako je tako i s konvencijama

⁵⁶ Prvi koordinator EU-a za borbu protiv terorizma bio je nizozemski diplomat i bivši nizozemski ministar Gijs de Vries.

⁵⁷ House of Lords, European Union Committee: After Madrid: the EU's response to terrorism, 5th Report of session 2004-2005. London, <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/after-Madrid-HoL.pdf> (5. X. 2011.).

⁵⁸ Turkalj, K., nav. dj. (bilj. 42), str. 77.

Ujedinjenih naroda. Države članice bile su obvezne pristupiti na petnaest konvencija temeljem Zajedničkog stajališta Vijeća o borbi protiv terorizma 2001/930/ZVSP.⁶⁰

U pogledu dosega rezolucija Vijeća sigurnosti situacija je nešto drukčija. S obzirom na to da su sve države članice Europske Unije ujedno i članice UN-a, rezolucije Vijeća sigurnosti za njih su obvezujuće (sukladno članku 25. Povelje). Članak 103. Povelje navodi da obveze država članica prema rezoluciji UN-a imaju primat u odnosu na obveze iz drugih međunarodnih sporazuma. Pri tome članak 24. Povelje obvezuje Vijeće sigurnosti na poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda pri izvršavanju ovlasti.

Rezolucije Vijeća sigurnosti, međutim, nisu izravno primjenjive u državama članicama te moraju postati dijelom nacionalnoga pravnog poretka da bi se mogle primijeniti na pojedince. U pravni poredak Europske Unije one su implementirane instrumentima unutar nekadašnjih stupova Unije navedenima u prethodnom tekstu (zajednička stajališta, uredbe).

Međutim, uloga Unije ne ide dalje od izgradnje partnerstva s regionalnim ili globalnim organizacijama koje dijele ista načela te promoviranja multilateralnih rješenja za zajedničke probleme u sklopu Ujedinjenih naroda (članak 21. (2) Ugovora o Europskoj Uniji).⁶¹

Da je odnos međunarodnoga pravnog poretka i prava EU-a u području borbe protiv terorizma zamršen, najočitije govori slučaj Kadi i Yusuf iz 2005. Taj je slučaj dao neke odgovore na složena pitanja odnosa međunarodnoga i „domaćeg“ prava u Europskoj Uniji. Prvostupanjski je sud ustvrdio da je Povelja UN-a obvezujuća za Zajednicu na jednak način kao što je to slučaj s državama članicama bez obzira na to što Zajednica nije članica UN-a te da ta obveza proizlazi iz Ugovora o EZ-u, a ne iz Povelje. Jednako tako, prvostupanjski je sud ustvrdio da pravo UN-a prevladava nad svim drugim pravnim

⁶⁰ U članku 14. Zajedničkog stajališta navodi se da će: „države članice postati stranke čim to bude moguće s obzirom na odgovarajuće međunarodne konvencije i protokole koji se odnose na terorizam popisane u Prilogu“. To su Tokijska konvencija, Haaška konvencija, Montrealska konvencija, Konvencija Ujedinjenih naroda o sprječavanju i kažnjavanju kaznenih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom iz 1973., Europska konvencija o suzbijanju terorizma iz 1977., Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca iz 1979., Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala iz 1980., Protokol o suzbijanju nezakonitih djela nasilja u zračnim lukama koje služe međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, kojom se dopunjuje Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva iz 1971., Konvencija o suzbijanju protupravnih čina usmjerenih protiv sigurnosti pomorske plovidbe iz 1988., Protokol o suzbijanju protupravnih čina usmjerenih protiv sigurnosti nepokretnih platforma smještenih iznad epikontinentalnog pojasa iz 1988., Konvencija o obilježavanju plastičnih eksploziva u cilju otkrivanja iz 1991., Međunarodna konvencija za suzbijanje terorističkih napada eksplozivnim napravama iz 1988., Konvencija Ujedinjenih naroda o sprječavanju financiranja terorizma iz 1999. te Konvencija Vijeća Europe o prevenciji terorizma iz 2005. godine.

⁶¹ Lisabonski ugovor, članak 21. „Unija utvrđuje i provodi zajedničku politiku i mjere te nastoji ostvariti visok stupanj suradnje u svim područjima međunarodnih odnosa kako bi: a) zaštitila svoje vrijednosti, temeljne interese, sigurnost, neovisnost i cjelovitost; b) učvrstila i podržala demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i načela međunarodnog prava; c) očuvala mir, spriječila sukobe i jačala međunarodnu sigurnost, u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda, načelima Helsinškoga završnog akta i ciljevima Pariške povelje, uključujući i one koji se odnose na vanjske granice.“ Za tekst Ugovora vidi: *supra*, bilj. 3.

normama. Članak 103. Povelje navodi da je Povelja nadređena svim drugim pravnim obvezama proizašlima iz međunarodnih sporazuma. Te je teze potvrdio i Europski sud, koji je odlučivao o žalbi, ali je zbog kršenja ljudskih prava pri stavljanju na listu osoba navodno povezanih s terorizmom poništio presudu Prvostupanjskog suda.⁶² Europski sud ustvrdio je da zamrzavanje imovine u ovom slučaju predstavlja kršenje temeljnih prava zaštićenih u pravnom poretku EU-a. Ta je presuda predstavljala dobar vjetar u leđa onim akterima koji su zainteresirani za jačanje autonomnosti pravnog poretka Europske Unije.⁶³

7. ZAKLJUČAK

Borba protiv terorizma složeno je područje gledajući globalno, ali i na području Europske Unije, gdje je nuždan preduvjet za njezinu uspješnost dobra suradnja država članica u sva tri nekadašnja stupa Unije. Kamen spoticanja u takvoj suradnji jest to što je nekadašnji II. stup, odnosno zajednička vanjska i sigurnosna politika, i dalje u domeni država članica te o njihovu angažmanu ovisi uspješnost borbe protiv terorizma, a nedostaje i cjelovita i učinkovita zajednička sigurnosna i obrambena politika

Pravni je okvir složen i zahtijeva usklađenost i koordiniranost različitih čimbenika, a velik nedostatak predstavlja i to što ne postoji međunarodno priznata opća definicija terorizma, pa posljedično ni jedna jedinstvena protuteroristička konvencija, nego je borba protiv terorizma „usitnjena“ i predmet je velikog broja konvencija i rezolucija, koje se bave pojedinim aspektima. To potkrjepljuje postojanje 13 konvencija, 2 protokola i cijelog niza rezolucija UN-a te brojnih instrumenata EU-a. Također, nisu striktno definirani ni akteri u borbi protiv terorizma.

Jednako tako, u Europskoj Uniji, ali i na globalnoj razini, nedostaje konsolidirana institucionalna struktura, nedostaje razgraničenje između djelokruga institucija, nedostatan je demokratski nadzor nad njihovim radom, a time je moguće potencijalno zadiranje u poštovanje temeljnih prava. U vezi s tim, iako je zadaća Odbora za borbu protiv terorizma, ustanovljenoga Rezolucijom 1373, koji djeluje na globalnoj razini, kontrola provedbe mjera za borbu protiv terorizma, Odbor pri tome ne vodi brigu za poštovanje ljudskih prava. Jednako tako, problematično je i to što ciljane sankcije mogu pogađati nedužno stanovništvo (potencijalne pogreške, nemogućnost saslušanja) te umanjuju ljudska prava i slobode. Primjeri za takvo kršenje prava jesu nadziranje, korištenje osobnih podataka i sl., što je zaštićeno Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 8., pravo na privatnost. Takve policijske ovlasti krše prava na privatnost i povjerenje, što uzrokuje političko protivljenje i pravne probleme.

⁶² Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v Council and Commission (2005) ECR II-3649 i Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission (2005) ECR II-3533

⁶³ De Burca, G.; The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi, *Harvard international Law Journal*, sv. 51, br.1., 2010. str. 1-50.

U pogledu Europske Unije, kao što i Strategija za borbu protiv terorizma naglašava, EU je i cilj terorističkih napada, a jednako tako i baza za razvijanje terorističkih aktivnosti (terorističke ćelije otkrivene u više zemalja EU-a). S obzirom na to da su države članice većinom zadržale suverenitet u tom području, borba protiv terorizma pod jurisdikcijom je država članica, a Europska Unija i njezine institucije pružaju potporu u toj borbi te igraju ulogu koordinatora. Bez sumnje, potreban je velik oprez kako bi „antiterorističko“ zakonodavstvo država članica bilo učinkovito, ali također da se njime u što manjoj mjeri krše ljudska prava i slobode, jer često prava nedužnih ljudi bivaju pogođena protuterorističkim mjerama. Još 1999. Kofi Annan, glavni tajnik UN-a, u obraćanju Općoj skupštini naglasio je da je odlučnost u borbi protiv terorizma nužna, ali da sila mora biti razmjerna i usmjerena samo prema osobama za koje postoje dokazi o terorističkom djelovanju te da u toj borbi nije dopušten teror nad nedužnim ljudima.

Uza svu tu složenu strukturu, postavlja se pitanje kako se u suvremenim uvjetima boriti protiv terorizma. Sve mjere zaštite koje se poduzimaju na globalnoj razini i na razini Europske Unije, poput kontrole granica, viznih režima, svih oblika nadzora i kontrole, u konačnici ne daju velike rezultate bez istinskoga preventivnog rada jer bavljenje posljedicama bez otkrivanja uzroka ne daje dugoročne rezultate. Jedan od potencijalnih uzroka radikalizacije jest socijalna isključenost pojedinih društvenih skupina (siromašni, useljenici, njihova neintegrirana djeca i sl.), a jednako tako u novije vrijeme i osjećaj ugroženosti domicilnog stanovništva od imigranata.

Preduvjet za zdrav razvoj društva i za uklanjanje potencijalnih terorističkih ideja i elemenata jest težak rad na stvaranju društva jednakih mogućnosti. Živimo u vremenu u kojem su podjele velike, raslojavanje društva doseglo je visok stupanj i čini se kao da je krajnje vrijeme za redizajniranje društva u cjelini. Samo na taj način dugoročno će se graditi pravednije društvo s manje radikalnih elemenata i manje potrebe za destruktivnim rješenjima.

Za takve je procese potrebna čvrsta i istinska politička volja na globalnoj razini, a tek je onda moguće u okviru nacionalnih država i supranacionalnih organizacija poput Europske Unije provoditi određene procese i politike.

Dok se ne ostvare pomaci na najvišoj razini, treba ojačati napore što ih danas ulažu državne institucije i institucije Unije te različite nevladine organizacije, koje svojim programima i projektima namijenjenima ponajprije mladim ljudima pridonose jačanju socijalne uključenosti (programi školovanja za one koji nemaju financijske uvjete za to, vraćanje onih koji su prerano izašli iz školskog sustava natrag u obrazovni sustav, stvaranje preduvjeta za njihovo ravnopravno sudjelovanje na tržištu rada). Strategija Europske Unije za borbu protiv terorizma iz 2005. na tom je tragu i pozornost posvećuje prevenciji i suzbijanju radikalizacije, međutim, ona još nije dala veće mjerljive rezultate.

Što se pak tiče režima sankcioniranja temeljem rezolucija Ujedinjenih naroda, nakon diskutabilnog režima „općih“ sankcija, koje su pogađale ne samo krivce nego i širi sloj

nedužnog stanovništva, uveden je mnogo učinkovitiji režim ciljanih, odnosno „pametnih sankcija“ (*smart sanctions*), koje su mnogo pravednije jer izravno pogađaju krivce i počinitelje, a štite ranjive socijalne skupine, odnosno izbjegavaju kolateralne žrtve. Ciljane sankcije obuhvaćaju ciljani embargo na oružje, ciljane financijske sankcije i ograničenja u putovanju. Uvođenjem ciljanih sankcija učinjen je napredak, međutim, njihova je provedba i dalje komplicirana zbog različitih barijera na operativnom planu te zbog složene strukture i položaja Vijeća sigurnosti.

Summary

RELATIONSHIP BETWEEN INTERNATIONAL AND EUROPEAN LEGAL FRAMEWORKS IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM

This paper considers the complexity of the legal frameworks in the fight against terrorism at a universal level and at the level of the European Union, as well as their mutual relationship. It considers the problem of the lack of a unified definition of terrorism, and analyses the international legal framework through the role of the United Nations in creating international legal and quasi-legal instruments for fighting terrorism. It also analyses the structure of the European Union system and its role in implementing international instruments for fighting terrorism, as well as the legal framework of the European Union in this field. It also considers the legal status of UN international instruments for combating terrorism in the European Union.

Keywords: terrorism, EU law, common foreign and security policy

Author:

Žana Pedić, MSc

PhD student in European Law, Faculty of Law, University of Zagreb