

ĐURĐICA RADA KOVIĆ*

Analiza pozitivnopravne Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma**

Sažetak

Autorica komparativno analizira odredbe pozitivnopravne Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma (NN 108/15., dalje u tekstu: VAŽEĆA STRATEGIJA) s odredbama Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma (NN 139/08., dalje u tekstu: PRETHODNA STRATEGIJA) koja je prestala vrijediti 7. listopada 2015.godine. Cilj je dokazivanje sljedećih teza:

a) važećom je Strategijom prepoznato postojanje dodatnih obilježja suvremenog terorizma koja nisu bila obuhvaćena prethodnom Strategijom,

b) važećom je Strategijom izostavljeno:

– bitno obilježje suvremenog terorizma koje je bilo navedeno na stranici 3. pod točkom 7. prethodne Strategije, a odnosilo se na: "... značajku terorizma da ga prakticiraju najčešće nedržavne zavjerničke organizacije ili skupine, koje mogu imati potporu (izravnu ili neizravnu) od neke države ili država, a često i od organizacije čija javno deklarirana namjera i ciljevi nemaju veze s terorizmom, ali svojim prikrivenim ciljevima i djelovanjem služe kao potpora terorističkom djelovanju",

– reguliranje nadležnosti za donošenje akcijskog plana provedbe važeće Strategije, definiranje rokova i sankcija u slučaju neizvršavanja te propisivanja nositelja odgovornosti.

Ključne riječi: *strategija, terorizam, prevencija i suzbijanje.*

* Đurđica Radaković, diplomirana pravica s položenim pravosudnim ispitom, polaznica II. godine Poslijediplomskoga doktorskog sigurnosnog studija s kriminalističko-polijskog područja na Univerzitetu modernih znanosti u Mostaru, Federacija Bosne i Hercegovine. Radi u Ministarstvu pravosuđa RH, Uprava za zatvorski sustav, Kaznionica u Lipovici – Popovača. Voditeljica Odjela upravnih poslova.

** Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, NN 108/15.

1. UVOD

Vlada Republike Hrvatske donijela je 7. listopada 2015. godine Odluku o donošenju Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma, klase: 022 – 03/15-04/455, urbr.: 50301–09/06–15-2, objavljenu u Narodnim novinama, službenom glasilu, br. 108/2015. (dalje u tekstu: ODLUKA). Sastavni dio Odluke čini prethodno navedena Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, a spomenutom je Odlukom zaduženo Ministarstvo vanjskih i europskih poslova da na odgovarajući način o njoj izvijesti nadležna tijela i nositelje provedbe aktivnosti.

Odluka je stupila na snagu danom donošenja, što je razvidno na temelju članka IV. Odluke. Dan stupanja na snagu je značajan i zato što je tada prestala vrijediti Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma (NN 139/2008.), koja je donesena Zaključkom Vlade Republike Hrvatske 27. studenoga 2008. godine.

Ovaj rad strukturno je koncipiran tako što je unutar poglavlja pod nazivom "Komparativna analiza odredbi predmetnih Nacionalnih strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma" obavljena njihova usporedba radi pronalaženja *ratia legis*, uključujući spoznaju o njihovim razlikama i sličnostima, sa svrhom zaključivanja o strateškom pravcu koji je zadan ovim važnim dokumentom na spomenutom području.

Stoga je prethodno navedeno poglavlje podijeljeno unutar 6 potpoglavljia koja tematski prate nazive poglavlja važeće Strategije: a) odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma, b) obilježja suvremenog terorizma kao prijetnje nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti, c) doprinos međunarodnim protuterorističkim naporima, d) mjere borbe protiv terorizma, e) ljudska prava i slobode i informiranje javnosti, f) provedbe Strategije i koordinacija.

Slijedom iznesenog, ovaj rad se u konačnici sastoji od: 1. uvoda, 2. komparativne analize odredaba Nacionalnih strategija s pripadajućim potpoglavljima, 3. zaključka i 4. popisa literature.

2. KOMPARATIVNA ANALIZA ODREDBI NACIONALNIH STRATEGIJA ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE TERORIZMA

Strukturalno gledajući, obje Strategije imaju 6 poglavlja od kojih prva četiri imaju identične nazive uz isti broj potpoglavljia s istim nazivima. Razlika se očituje u nazivu petog i šestog poglavlja koji su unutar važeće Strategije samo zamijenili mjesta u odnosu na nazive iz prethodne Strategije (u važećoj Strategiji peto je poglavlje naslovljeno kao "Ljudska prava i slobode i informiranje javnosti", dok je unutar prethodne Strategije navedeno predstavljalo naziv šestog poglavlja, a šesto je poglavlje važeće Strategije po nazivu odgovaralo petom poglavljju prethodne Strategije, i to "Provedba strategije i koordinacija").

2.1. Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma

Važeća i prethodna Strategija identične su kad je riječ:

- *o svrsi* – budući da obje imaju svrhu odrediti okvir Republike Hrvatske prema problematici borbe protiv terorizma, dajući smjernice za nadogradnju postojećih i izgradnju novih mehanizama za prevenciju i suzbijanje terorizma. Razlika se, što se tiče svrhe, očituje u tome što je unutar važeće Strategije eksplicite navedeno kako spomenuta Strategija ima svrhu odrediti strateški okvir prema prethodno navedenoj problematici, dok je unutar teksta prethodne Strategije navedeno kako je njezina svrha odrediti opći okvir djelovanja Republike Hrvatske u borbi protiv terorizma. U tekstu važeće Strategije eksplicite je naglašeno davanje smjernica na nacionalnoj razini, što unutar teksta prethodne Strategije nije bilo naglašeno na takav način,
- *o odredbama, načelima i vrijednostima na kojima se zasnivaju* – budući da se obje temelje na odredbama, vrijednostima i načelima Ustava Republike Hrvatske, Povelje Ujedinjenih naroda, međunarodno-pravnih obveza te na ciljevima i vrijednostima koji su zacrtani u Protuterorističkoj strategiji Europske unije (EU) i u drugim temeljnim protuterorističkim dokumentima iz okvira rada UN-a, EU-a, Organizacije Sjevernoatlantskog sporazuma (NATO), Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) i Vijeća Europe (VE). Razlika se ogleda u činjenici kako je u tekstu važeće Strategije dodano kako se ona temelji na odredbama, načelima i vrijednostima članstva u Europskoj uniji i NATO-u, a posebno na području zaštite ljudskih prava i sloboda, prava izbjeglica i humanitarnog prava, što prethodna Strategija nije obuhvaćala,
- *o osudama terorizma i pristupu nulte tolerancije prema njemu* – budući da obje Strategije unutar teksta sadrže navedeno,
- *o onemogućavanju djelovanja terorista na području Republike Hrvatske* – jer obje Strategije propisuju kako Republika Hrvatska želi onemogućiti bilo kakvo djelovanje terorista, terorističkih skupina i osoba koje se dovode s njima u vezu na svom području te korištenja svog područja za bilo kakve aktivnosti povezane s terorizmom. Razlika se ogleda u činjenici kako je važećom Strategijom izostavljen dio teksta prethodne Strategije unutar kojeg se, primjerice navode aktivnosti: javno izazivanje na počinjenje terorističkoga kaznenog djela, tj. raspačavanje ili na drugi način stavljanje na raspolaganje javnosti poruke s namjerom izazivanja na počinjenje terorističkog kaznenog djela pri čemu takvo ponašanje, bez obzira na to zagovaraju li se njime izravno teroristička kaznena djela ili ne, uzrokuje opasnost od počinjenja jednog kaznenog djela ili više takvih kaznenih djela,
- *o zalaganju za rješavanje svih otvorenih pitanja u skladu s važećim zakonima* – jer obje propisuju kako se Republika Hrvatska zalaže da se otvorena politička, ekonomska, društvena, vjerska, kulturna i druga pitanja rješavaju općeprihvaćenim demokratskim sredstvima u skladu s važećim zakonima i općim međunarodnim pravom, uvažavajući sva ljudska prava te da se jačanjem kulture mira, znanja, tolerancije i dijaloga, međusobnog razumijevanja i poštovanja, uklanjaju bitne pretpostavke za radikalizaciju onih stavova koji potencijalno mogu voditi širenju i jačanju terorizma. Razlika se ogleda jedino u činjenici kako je navedeni tekst

inkorporiran na stranici 2. važeće Strategije unutar poglavlja "Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma", dok je isti tekst sadržan na stranici 5. prethodne Strategije unutar poglavlja "Doprinos međunarodnim protuterorističkim naporima",

- *o suzbijanja terorizma koje uključuje i rješavanje drugih problema* – obje Strategije detektiraju ove probleme kao: regionalne i svjetske krize, sukobe, nestabilnosti koje uzrokuju tzv. slabe države, široko nepoštovanje načela vladavine prava i standarda učinkovite zaštite ljudskih prava, te druga važna pitanja poput siromaštva, zaraznih bolesti, klimatskih promjena, slabe gospodarske razvijenosti, nepostojanja održivog razvoja, nerazvijenog školstva. Razlike se ogledaju u činjenici kako važeća Strategija listu popisa prethodno navedenih problema završava riječima "itd.", što nije bio slučaj kod prethodne Strategije. Razlika se ogleda u činjenici kako je prethodna Strategija na rješavanje ovih problema unutar teksta eksplicitno pristupala preventivno i suzbijajuće¹, dok je važeća Strategija izostavila preventivni pristup.² Prethodna je Strategija ovaj tekst obuhvaćala na stranici 6. unutar III. poglavlja "Doprinos međunarodnim protuterorističkim naporima," dok važeća Strategija taj tekst sadrži na stranici 2. unutar I. poglavlja "Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma". Strategije se također razlikuju u definiranju dosega prethodno popisanih problema koje važeća Strategija označava "globalnim", što nije slučaj kod prethodne Strategije budući da ih ona smješta pod "rješavanje drugih problema". Važeća Strategija je unutar predmetnog popisa problema dodala i "okupacije", što nije bio slučaj s prethodnom Strategijom. Razlike se očituju u izboru riječi: važeća Strategija koristi riječi: "nestabilnost", "princip", "propale države", dok je prethodna Strategija za oznaku njihovog sadržaja koristila sljedeće izraze: "nesigurnost", "načela", "nestabilne države",
- *o povezanosti terorizma s drugim asimetričnim prijetnjama* – obje Strategije uočavaju povezanost terorizma s transnacionalnim organiziranim kriminalom, sa širenjem kemijskog, biološkog, radiološkog, nuklearnog oružja i supstanci, krijumčarenjem oružja, opojnim drogama, krivotvorenjem dokumenata, ilegalnim migracija i trgovinom ljudima. Razlike se očituju u tome što je u tekstu važeće Strategije izostavljeno "krivotvorenje novca" koje je bilo navedeno u popisu prijetnji kod prethodne Strategije koja je unutar popisa uvrstila i "robu vojne i dvojne namjene" dok važeća Strategija piše o "robi dvojne namjene i druge robe". Također se i na ovome mjestu koriste različiti termini poradi označavanja istog ili sličnog sadržaja: prethodna Strategija govori o "širenju nuklearnog oružja i tvari", a u tekstu važeće Strategije se piše o "proliferaciji nuklearnog oružja i supstanci". Razlika se, strukturno gledajući, očituje glede poglavlja unutar kojeg je pisano, pa važeća Strategija navedeni tekst sadrži na stranici 3. unutar I. poglavlja "Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma", dok je u prethodnoj Strategiji ovaj tekst bio sadržan na stranici 4. pod točkom L./ u II. poglavlju "Obilježja suvreme-

¹ Na str. 6., t. 19., unutar III. poglavlja "Doprinos međunarodnim protuterorističkim naporima", prethodna Strategija je propisivala: "Pitanje prevencije i suzbijanja terorizma na globalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini također uključuje i rješavanje drugih problema kao što su..."

² Budući da na str. 2., t. 6., unutar I. poglavlja "Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma" propisuje: "Pitanje suzbijanja terorizma također uključuje i rješavanje drugih globalnih problema..."

nog terorizma kao prijetnje nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti". Važeća Strategija ponavlja ovaj identični tekst na stranici 4. u drugom poglavlju o obilježjima suvremenog terorizma s tom razlikom što dodatno navodi otmicu radi otkupnine kao asimetričnu prijetnju, što je propustila napraviti na stranici 3. unutar prvog poglavlja,

- *o cilju Strategije* – obje Strategije navode kako im je cilj osiguranje osnova (angažmanom i razvojem svih potrebnih nacionalnih resursa) za najvišu moguću zaštitu Republike Hrvatske te istodobno pružanje najučinkovitijeg doprinosa međunarodnim protuterorističkim naporima kao ključnom dijelu nacionalnog odgovora. Razlika se očituje u tome što važeća Strategija unutar navedenog konteksta piše o terorizmu dok prethodna Strategija piše o prijetnji terorizma. Razlika se također očituje u zaštićenom objektu/dobru jer važeća Strategija na stranici 3. pod točkom 8. u I. poglavlju, "Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma", označava Republiku Hrvatsku zaštićenim objektom dok prethodna Strategija kao zaštićeni objekt, osim Republike Hrvatske, definira i njezine građane, sve one koji u njoj borave, njene vrijednosti, interese i resurse, što je sadržano na stranici 2. prethodne Strategije pod točkom 5. u I. poglavlju "Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma",
- *o potrebi sveobuhvatnog, koordiniranog, konzistentnog pristupa u suzbijanju terorizma* – obje Strategije prepoznaju važnost navedenog pristupa, a razlika se očituje u strukturnom pozicioniranju iznesenog unutar teksta. Naime, važeća Strategija o navedenom piše na stranici 3. unutar I. poglavlja "Odgovor Republike Hrvatske na prijetnju terorizma", dok je u prethodnoj Strategiji ovaj tekst bio sadržan na stranici 5. u III. poglavlju "Doprinos međunarodnim protuterorističkim naporima".

Krucijalna razlika unutar teksta obje Strategije iz prvog poglavlja očituje se u definiciji terorizma kojeg važeća Strategija definira kao jedno od najtežih kaznenih djela koje osmišljenom i namjernom uporabom nasilja i/ili prijetnjom nasiljem nastoji izazvati atmosferu straha, kako bi ostvario određene političke, vjerske, ideološke ili druge ciljeve. Razlika u odnosu na definiciju terorizma sadržanoj u prethodnoj Strategiji očituje se u tome što je iznesena definicija izostavila "uporabu nasilja ili prijetnju nasiljem protiv ljudi i/ili materijalnih dobara kao sredstva za izazivanje i iskorištavanje straha unutar neke etničke ili vjerske zajednice, javnosti, države, ili cijele međunarodne zajednice". Svrha korištenja navedenog, prema tekstu važeće Strategije, jest izazivanje određenih političkih, vjerskih, ideoloških ili drugih ciljeva, a prema prethodnoj Strategiji svrha se ogleda u ostvarivanju političkih, vjerskih, ideoloških ili društveno motiviranih promjena.

Dodatnu razliku između sadržaja teksta obje Strategije koji je obuhvaćen unutar prvog poglavlja predstavlja izostavljanje u važećoj Strategiji jedne od glavnih značajki terorizma navedenih na stranici 3. pod točkom 7. prethodne Strategije, a odnosi se na: "značajku terorizma da ga prakticiraju najčešće nedržavne zavjerničke organizacije ili skupine, koje mogu imati potporu (izravnu ili neizravnu) od strane neke države ili država, a često i od organizacije čija javno deklarirana namjera i ciljevi nemaju veze s terorizmom, ali svojim prikrivenim ciljevima i djelovanjem služe kao potpora terorističkom djelovanju".

Definirajući svrhu važeće Strategije u davanju strateškog okvira glede problematike borbe protiv terorizma, zakonodavac je naglasio njezin značaj strateškog, krovnog dokumenta (uz Strategiju nacionalne sigurnosti) po predmetnom pitanju. Razlozi za navedeno možda

su u činjenici kako je terorizam evolutivan, tijekom vremena mijenja svoje pojavne oblike, a s druge strane na legislativnoj razini Republika Hrvatska još uvijek ima na snazi zastarjelu Strategiju nacionalne sigurnosti³ koja se nije mijenjala više od deset godina. Smatramo kako ju je nužno hitno izmijeniti usvajanjem nove koja će odgovarati današnjem vremenu i njegovim sigurnosnim izazovima, rizicima i prijetnjama.

Unošenje u tekst važeće Strategije "poštivanja odredbi, načela i vrijednosti koja proistječu iz članstva u EU i NATO-u, te na području zaštite ljudskih prava i sloboda, prava izbjeglica i humanitarnog prava", osobno me ne čudi budući da je Republika Hrvatska u vremenu od usvajanja prethodne Strategije postala punopravna članica Europske unije, a tijekom prošle godine bila je izložena brojnom priljevu izbjeglica s Bliskog istoka. Stoga navedenu intervenciju u tekst držimo osnovanom jer odgovara duhu današnjeg vremena i činjeničnom stanju.

Smatramo kako je najznačajnija novost unutar ovog potpoglavlja bila osnaživanje državno - centrističkog pristupa budući da je važeća Strategija za zaštićeni objekt definirala isključivo Republiku Hrvatsku, dokinuvši kategoriju "građana i svih koji borave u Republici Hrvatskoj" za zaštićeni objekt čime je učinjen korak unazad po pitanju davanja značaja tzv. ljudskoj sigurnosti koja obilježava suvremeno poimanje i pristup nacionalnoj sigurnosti.

2.2. Obilježja suvremenog terorizma kao prijetnje nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti

Važeća Strategija definira temeljna obilježja i odrednice suvremenog terorizma⁴ na sljedeći način:

1. *terorizam predstavlja jednu od glavnih sigurnosnih prijetnji XXI. stoljeća* – navedeno obilježje je sadržavala i prethodna Strategija. Međutim, važeća Strategija dodatno naglašava kako terorizam karakterizira iznimna prilagodljivost novim okolnostima,⁵ i to unutar navedenog teksta čini razliku prema prethodnoj Strategiji,
2. *danas i u sagledivoj budućnosti, glavna je prijetnja djelovanje globalnih fundamentalističkih terorističkih mreža i njihovih podružnica i ekstremističkih sljedbenika, te skupina sličnog usmjerenja* – identično sadržano u obje Strategije,
3. *novi pojavni oblici terorizma koji se ostvaruju kroz djelovanje stranih terorističkih boraca i radikaliziranih pojedinaca, odnosno terorista koji djeluju samostalno i neovisno* – navedeno predstavlja novo obilježje koje nije bilo sadržano unutar teksta prethodne Strategije,
4. *terorizam pokazuje trend izazivanja što većeg broja žrtava, povećavanja straha javnosti od terorističkih posljedica, te što većeg razaranja materijalnih dobara* – identično sadržano u obje Strategije,
5. *terorizam cilja na nabavu i uporabu oružja i sredstava za masovno uništavanje, te robe vojne i dvojne namjene koja može biti uporabljena u terorističke svrhe* –

³ Objavljena 28. ožujka 2002. g. u Narodnim novinama br. 32/2002.

⁴ Pogledati o navedenom na str. 3. – str. 5. predmetne Strategije.

⁵ Usporediti tekst važeće Strategije na str. 3. t. 10., alineji a/ s tekstem prethodne Strategije na str. 3. t. 8., alineji a/.

- identično sadržano u obje Strategije,
6. *teroristi koriste razrađenu logističku organiziranost, osobito u nabavi oružja, opreme i drugih sredstava* – identično sadržano u obje Strategije,
 7. *teroristi razvijaju nove načine svoga financiranja, uključujući i otmice radi otkupnina, te koristeći se dodatno raznim paravanima i posrednicima* – važeća Strategija piše o "novim načinima financiranja", a prethodna Strategija o "alternativnim načinima financiranja". Važeća Strategija je ujedno dopunila prethodnu riječima "uključujući i otmicama radi otkupnina",
 8. *korištenje komunikacijskih i informacijskih tehnologija* – važeća Strategija uočava njihovu sve veću zlouporabu, što nije bilo regulirano prethodnom Strategijom. Objе Strategije uočavaju korištenje interneta za privlačenje ekstremista, komuniciranje i širenje terorističkih ideologija dok važeća Strategija dodatno prepoznaje korištenje društvenih mreža/medija u svrhu radikalizacije, širenja znanja i informacija o terorističkim metodama i tehnikama, te ostalim kriminalnim i logističkim aktivnostima u potpori terorizma. Potonje je u prethodnoj Strategiji navedeno kao zaseban sigurnosni rizik, ali bez eksplicitnog navođenja korištenja društvenih mreža/medija u svrhe radikalizacije,
 9. *uočavanje pojave tzv. profesionalizacije terorizma* – predstavlja novost koja je uvedena važećom Strategijom, a ogleda se u korištenju posebno obučениh osoba koje nisu ideološki povezane s terorizmom, ali uz naknadu izvršavaju zahtjeve koji se pred njih postavljaju. Na taj način dolazi se do ciljanog pristupa određenim društvenim skupinama kako bi se daljnjom radikalizacijom i širenjem ideologije osigurala opstojnost i razvoj terorističke organizacije,
 10. *nastoji privući i iskoristiti za svoje ciljeve one pojedince i/ili skupine koji se smatraju zanemarenima ili odbačenima u svojem društvu, odnosno koji ne pronalaze društveno i demokratski prihvatljive oblike rješavanja svojih nezadovoljstava (i problema), radi otežavanja provođenja protuterorističkih mjera i mehanizama na planu prevencije i suzbijanja terorizma* – identično sadržano u obje Strategije,
 11. *namjernim i iskrivljenim tumačenjima specifičnih socijalnih, gospodarskih, vjerskih i političkih pitanja nastoji izazvati međunacionalne, međuvjerske, međukulturne i druge oblike podjela i sukoba, te šireći time terorističku propagandu nastoji pridobiti podršku za svoje radikalne stavove i novačenje novih članova* – identično sadržano u obje Strategije s tom razlikom da važeća koristi termin "podjele", a prethodna Strategija je koristila termin "netolarancija",
 12. *decentraliziranom organizacijskom strukturom, stvaranjem novih i u velikoj mjeri autonomnih terorističkih ćelija štiti se sigurnost i otpornost terorističke organizacije, osobito vođa i ideologa terorizma* – identično sadržano u obje Strategije,
 13. *teroristička aktivnost može se povezivati i s drugim asimetričnim prijetnjama* – važeća Strategija koristi termin "može se povezivati" dok prethodna Strategija terorističku aktivnost povezuje s drugim asimetričnim prijetnjama koje su identično navedene u obje Strategije s tom razlikom da je važeća dodatno prepoznala otmice radi otkupnine kao asimetričnu prijetnju (ostale asimetrične prijetnje su: transnacionalni organizirani kriminal, širenje kemijskog, biološkog, radiološkog, nuklearnog oružja i tvari, krijumčarenje malog i lakog oružja, eksplozivnih sredstava,

ručno prenosivih raketnih sustava, opojnih droga, robe vojne i dvojne namjene, krivotvorenje dokumenata i novca, ilegalne migracije, trgovina ljudima),

14. *ocjena stupnja terorističke ugroze* – obje Strategije navode kako teroristička ugroza može varirati između pojedinačnih napada na visoko simbolične vrijednosti, napada s namjerom izazivanja što većeg broja žrtava, širenja što intenzivnijeg straha i što većih razmjera razaranja te napada na nacionalne kritične infrastrukture. Objе definiraju nacionalne kritične infrastrukture s tom razlikom da važeća Strategija veći naglasak stavlja na posljedice za zdravlje i živote ljudi, imovinu i okoliš te neprekidno funkcioniranje vlasti.

Tekstom važeće Strategije izostavljeno je obilježje suvremenog terorizma koje je bilo sadržano u prethodnoj Strategiji, a odnosilo se na tvrdnju kako terorističke skupine u svojem djelovanju nastoje što više koristiti "preobraćenike" na svoju ideologiju iz redova domicilnog stanovništva, čime smanjuju ranjivost svojih terorističkih operacija i djelovanja. Ujedno je važećom Strategijom dodano kako je od posebne važnosti onemogućiti pokušaj putovanja u krizna žarišta i iz njih s namjerom sudjelovanja u terorističkim aktivnostima, te je utvrđena izravna uzročno-posljedična veza između radikalizacije i ekstremizama koji mogu potencijalno prerasti u terorizam s jedne strane te nestabilnosti koje proizlaze iz problema prisutnih u procesu tranzicije (političke, društvene i ekonomske) na području jugoistočne Europe. Potonje navedeno nije na ovaj način dovedeno u direktnu korelaciju unutar teksta prethodne Strategije budući da je bilo propisano kako navedene nestabilnosti *moгу izazvati* neželjene procese radikalizacije i terorizma... Tekstom važeće Strategije iz II. poglavlja izostavljen je dio teksta prethodne Strategije koji se odnosio:

- na konstataciju kako u prevenciji i suzbijanju terorizma važnu ulogu ima suzbijanje svih oblika organiziranog kriminala i njegove bilo kakve moguće povezanosti s terorizmom,
- na to kako su državljani i predstavništva stranih zemalja koji su izrazito ugroženi terorizmom, potencijalna meta terorističkih napada gdje god se nalazili zbog čega Republika Hrvatska ima odgovornost, obvezu i interes osigurati punu zaštitu svih svojih gostiju od bilo kakve terorističke prijetnje,
- na utvrđenje kako se Republika Hrvatska nalazi suočena s prijetnjom terorizma slijedom činjenice što njegove mete posebno mogu biti sva demokratska, umjerenana, tolerantna i otvorena društva poput hrvatskog, koja počivaju na poštovanju ljudskih prava i sloboda, integrirana u svjetske tokove i međunarodne organizacije, solidarno angažirana na rješavanju globalnih problema, koja su nositelji onih vrijednosti i interesa koje suvremeni terorizam želi srušiti.

2.3. Doprinos međunarodnim protuterorističkim naporima

Objе Strategije uočavaju kako suvremeni terorizam ne poznaje granice država budući da predstavlja globalnu sigurnosnu prijetnju, a odgovori na navedeni izazov trebaju biti međunarodni, multilateralni te izražavati zajedničke temeljne vrijednosti i interese međunarodne zajednice. Djelovanjem na međunarodnom planu Republika Hrvatska želi jačati svoju nacionalnu sigurnost dajući što učinkovitiji doprinos sigurnosti svojih partnera i saveznika te cijele međunarodne zajednice, što prepoznaje kao odgovornost i obvezu. U protutero-

rističkim naporima posebno podupire središnju koordinativnu ulogu Ujedinjenih naroda. Obje Strategije također propisuju kako će Republika Hrvatska nastaviti aktivno sudjelovati u prevenciji i suzbijanju terorizma na globalnoj, regionalnoj i bilateralnoj razini, a osobito u okviru sustava UN-a, EU-a, NATO-a, OESS-a, Vijeća Europe, Interpola s tom razlikom kako važeća Strategija u ovaj popis dodatno uvrštava Europol. Razlika se očituje u činjenici kako je unutar važeće Strategije propisano davanje doprinosa Republike Hrvatske jačanju i razvijanju protuterorističke suradnje na svim razinama dok je prethodna Strategija ovaj doprinos predviđala "i na međuregionalnu razinu".

Obje Strategije reguliraju kako Republika Hrvatska svoj doprinos protuterorističkim mjerama daje na sljedeće načine:

- političkim i diplomatskim angažmanom (dajući doprinos jačanju međunarodnog mira i sigurnosti, promičući načela i vrijednosti međunarodnog prava, pravednosti, ravnopravnosti, uvažavanja i tolerancije),
- putem svoje razvojne pomoći,
- sudjelovanjem u međunarodnim mirovnim operacijama,
- djelovanjem u području jugoistočne Europe suradnjom s drugim zemljama (suradnja sigurnosnih sektora – policijska, obavještajna, suradnja u kontroli granica, te sveukupnim vanjskopolitičkim djelovanjem Republike Hrvatske prema zemljama regije usmjereno prema postizanju dugoročne stabilizacije),
- međunarodnom suradnjom na planu jačanja međunarodnog okvira izradom mogućih novih ili nadopunom postojećih protuterorističkih konvencija i protokola,
- razmjenom važnih protuterorističkih informacija, iskustava i dobre prakse u provedbi protuterorističkih mjera,
- jačanjem suradnje u međunarodnoj pomoći i pitanjima izručenja,
- istraživanjem novih mogućih terorističkih ugroza i razvijanjem odgovarajućih protumjera,
- jačanjem stručno-tehničke, znanstvene i obrazovne dimenzije.

2.4. Mjere borbe protiv terorizma

Predmetno potpoglavlje podijeljeno je na sljedeće teme: a) prevencija terorizma, b) suzbijanje terorizma, c) zaštita od terorizma, d) saniranje štete i oporavak od terorističkog napada, e) kazneni progon i sankcioniranje. Navedene teme ujedno su i mjere pomoću kojih se ostvaruju ciljevi u borbi protiv terorizma, a obuhvaćene su objema Strategijama koje još dodatno navode mjeru međuinstitucionalne koordinacije i međunarodne suradnje.

Tekstovi obiju Strategija su usuglašeni glede konstatacije kako ulogu u prevenciji i suzbijanju terorizma ima i šira društvena zajednica te privatni sektor. Razlika se očitovala jedino u izboru termina budući da je važeća Strategija termine "civilno društvo i gospodarski subjekti" iz prethodne Strategije promijenila u "širu društvenu zajednicu i privatni sektor". Uočili smo kako je važeća Strategija izostavila dio teksta prethodne Strategije koji se odnosio na definiranje osnovnog cilja prevencije i suzbijanja terorizma kao osiguranja najviše mogu-

će razine zaštite Republike Hrvatske od prijatnje terorizma, njenih građana i svih koji u njoj borave, njenih vrijednosti, interesa i resursa, te istodobno pružanje najučinkovitijeg mogućeg doprinosa međunarodnim naporima u borbi protiv terorizma. Stoga je važeća Strategija manjkava u ovom pitanju jer je ostala uskraćena za definiranje osnovnog cilja prevencije i suzbijanja terorizma koja je po našem mišljenju bila dobro postavljena u prethodnoj Strategiji jer je imala izbalansiran državno - centristički pristup s pristupom ljudskoj sigurnosti. U važećoj Strategiji izostavljen je dio teksta prethodne Strategije koji se odnosi na stajalište prema kojem se unutarnja kohezija društva i otpornost na utjecaje ideologija koje se koriste terorizmom kao svojim sredstvom jačaju omogućavanjem svim društvenim i manjinskim skupinama uživanja u punoj mjeri svih dobiti i resursa hrvatskog društva.

2.4.1. Prevencija terorizma

Važeća Strategija je dopunila definiciju prevencije iz prethodne Strategije tako da nje omuhvaća stvaranje takvih političkih, društvenih i ekonomskih okolnosti koje jačaju unutarnju koheziju društva i otpornost na utjecaje ekstremnih ideologija te uklanjaju preduvjete nastanka i širenja terorizma u svim elementima njegove pojavnosti. Mjerama prevencije obje Strategije obuhvaćaju:

- *onemogućavanje promidžbe i pozivanja na terorizam te poticanje terorizma na bilo koji način,*
- *prepoznavanje i sprječavanje radikalizacije i ekstremizama koji potencijalno mogu prerasti u terorizam,*
- *sprječavanje zlouporabe institucija civilnog društva i neprofitnog sektora u terorističke svrhe,*
- *poticanje istraživanja, analize, razmjene iskustava i najbolje prakse u području onemogućavanja širenja ekstremističkih ideologija i povećanja razumijevanja i tolerancije u društvu,*
- *razvijanje ljudskih resursa za borbu protiv terorizma kroz osmišljavanje novih programa obrazovanja i usavršavanja, pri čemu je potrebno stvarati organizacijske i funkcionalne preduvjete za razvoj znanstvenog i stručnog rada u ovom području,*
- *jačanje i razvijanje svih nacionalnih sposobnosti za prevenciju terorizma.*

Važeća Strategija dopunjava tekst prethodne s mjerom uspostavljanja nacionalnog mehanizma s ključnim sudionicima iz državnog, privatnog i javnog sektora radi otkrivanja, smanjenja dostupnosti i učinaka sadržaja na internetu koji promiču terorističku radikalizaciju, novačenje i obuku.

2.4.2. Suzbijanje terorizma

Obje Strategije sadrže identičnu definiciju suzbijanja kao poduzimanja mjera i postupaka usmjerenih protiv stvaranja, širenja i djelovanja terorističkih mreža i organizacija koje podrazumijeva pravodobno otkrivanje planiranja, pripremanja, organiziranja i/ili provođenja aktivnosti s obilježjima terorizma, a mjere suzbijanja u skladu s navedenim Strategijama obuhvaćaju:

- *sve mjere usmjerene na onemogućavanje organizacijskog i logističkog djelovanja s terorističkim namjerama,*
- *sprječavanje korištenja teritorija RH za postojanje i djelovanje terorističkih skupina, njihovu obuku i uvježbavanje te svih osoba i subjekata koji se dovode u vezu s terorizmom djelovanje kojih je usmjereno protiv RH, drugih država i/ili međunarodnih organizacija,*
- *onemogućavanje prolaska svih osoba povezanih s terorizmom teritorijem RH,*
- *onemogućavanje prijena i nabave oružja, eksploziva i drugih sredstava namijenjenih potencijalnim terorističkim aktivnostima,*
- *sprječavanje korištenja sredstava za masovno uništenje, te robe vojne i dvojne namjene u terorističke svrhe,*
- *onemogućavanje financiranja, prikupljanja sredstava ili pomaganja na bilo koji način terorističkim organizacijama ili osobama koje se dovode u vezu s terorizmom,*
- *onemogućavanje svih oblika novačenja za terorističke skupine čije je djelovanje usmjereno protiv bilo koje države,*
- *sprječavanje kriminalnih aktivnosti koje mogu biti izravno i neizravno povezane s terorizmom (transnacionalni organizirani kriminal, širenje kemijskog, biološkog, radiološkog, nuklearnog oružja i tvari, krijumčarenje oružja i eksploziva, robe vojne i dvojne namjene, opojnih droga i druge robe, krivotvorenje dokumenata i novca, ilegalne migracije, te trgovina ljudima).*

Slijedom iznesenog, razvidna je usklađenost predmetnih Strategija u ovom pitanju, a tvorcima važeće Strategije su jedino intervenirali unutar teksta prethodne Strategije tako da su umjesto riječi "sprječavanja iskorištavanja teritorija Republike Hrvatske" upotrijebili riječ "sprječavanje korištenja teritorija Republike Hrvatske" u svrhe navođenja mjera pod drugom točkom teksta ovoga rada unutar predmetnog poglavlja.

2.4.3. Zaštita od terorizma

U obje Strategije po pitanju zaštite od terorizma usuglašeno je kako će Republika Hrvatska izgrađivati potrebne nacionalne sposobnosti zaštite kritične nacionalne infrastrukture, dok se razlika očituje u pojedinim provedbenim mjerama koje je važeća Strategija uvrstila u svoj tekst kao novost:

- *uspostava sustava zaštite kritične infrastrukture uz uvažavanje i primjenu postojećih sektorskih specifičnih mjera zaštite, planova i nadležnosti,*
- *uspostava sustava osiguranja nastavka poslovanja kritičnih infrastrukture,*
- *jačanje sustava civilne zaštite,*
- *jačanje nadzora nad mogućim cyber napadima.*

Mjere koje su identično navedene u objema Strategijama jesu:

- *razvijanje i jačanje nacionalnih sposobnosti za zaštitu ljudi i imovine,*
- *zaštita diplomatskih, konzularnih i drugih predstavništava Republike Hrvatske u inozemstvu,*

- *informiranje hrvatskih građana i pravnih osoba o razini terorističkih prijetnji u pojedinim zemljama u koje putuju ili u kojima posluju,*
- *zaštita diplomatskih, konzularnih i drugih stranih predstavništava na teritoriju Republike Hrvatske,*
- *prilagođavanja postojećih koncepata u području nacionalne sigurnosti i zakonskog okvira za uspostavljanje sustava upravljanja u izvanrednim i kriznim situacijama, a time i u slučaju terorističkih aktivnosti,*
- *jačanje sustava zaštite i nadzora državne granice,*
- *jačanje nadzora naoružanja i razoružanja, te sustava čuvanja oružja, eksploziva i drugih sredstava koja se mogu iskoristiti za počinjenje terorističkog napada,*
- *jačanje nadzora prometa i korištenja robe dvojne namjene.*

2.4.4. Saniranje štete i oporavak od terorističkog napada

Obje Strategije predviđaju iste mjere za saniranje šteta i oporavak od terorističkog napada, a one uključuju:

- *korištenje odgovarajućih nacionalnih sposobnosti, ovisno o posljedicama terorističkog djela, radi poduzimanja mjera civilne zaštite i saniranja štete,*
- *jačanje i razvijanje svih nacionalnih kapaciteta nužnih za saniranje posljedica napada i revitalizaciju oštećenih sustava,*
- *jačanje i razvijanje mehanizama civilne zaštite, te sanacije šteta prouzročenih terorističkom uporabom kemijskih, bioloških, radioloških i/ili nuklearnih oružja i tvari,*
- *jačanje bilateralne, regionalne i multilateralne suradnje u područjima prevencije terorizma, reakcije i pomoći nakon terorističkog napada,*
- *jačanje i razvijanje procedura i načina kvalitetnog i pravodobnog obavješćivanja i informiranja medija i javnosti,*
- *korištenje sustava upravljanja u izvanrednim i kriznim situacijama radi otklanjanja posljedica,*
- *razvijanje mehanizama i mjera za pomoć žrtvama mogućih terorističkih napada.*

2.4.5. Kazneni progon i sankcioniranje

Važeća Strategija propisuje nove mjere kaznenog progona fizičkih i pravnih osoba povezanih s terorizmom, koje se odnose na:

- *usklađivanje nacionalnog kaznenog prava s međunarodnim konvencijskim pravom i pravnom stečevinom Europske unije,*
- *unaprjeđenje suradnje i koordinacije u svrhu razmjene relevantnih informacija i obavještajnih podataka između tijela otkrivanja i kaznenog progona na nacionalnoj i međunarodnoj razini,*

- *jačanje međunarodne policijske suradnje i međunarodne kaznenopravne pomoći s trećim državama i pravosudne suradnje s državama članicama EU,*
- *jačanje provođenja financijskih istraga brzom razmjenom relevantnih podataka na nacionalnoj i međunarodnoj razini,*
- *propisivanje adekvatnih kaznenopravnih sankcija uz mogućnosti primjene odgovarajućih sigurnosnih mjera, posebnih obveza i drugih alternativnih mjera radi prevencije radikalizacije, kao i onemogućavanja postojanja i djelovanja pravnih osoba povezanih s terorizmom.*

2.5. Ljudska prava i slobode i informiranje javnosti

Obje Strategije propisuju kako Republika Hrvatska jamči Ustavom, zakonima, preuzetim relevantnim međunarodnim ugovorima slobodu izražavanja misli, osobito slobodu tiska i drugih sredstava javnog informiranja, slobodu govora i javnog nastupa. Važeća Strategija je na ovome mjestu izostavila dio teksta prethodne Strategije koji se odnosio na "slobodno osnivanje sredstava javnog informiranja".

Obje Strategije se također temelje na tvrdnji kako sve mjere prevencije i suzbijanja terorizma trebaju biti u skladu s prihvaćenim standardima ljudskih prava i sloboda. Protutorističke mjere trebaju biti pravilno odmjerene, razmjerne prijetnji i u skladu sa zakonima, a kao posljedicu ne smiju imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, nacionalnost, etnicitet, vjeru, spol, socijalno podrijetlo ili legitimno političko opredjeljenje. U kategoriju dopustivih ljudskih prava i sloboda, izražavanja i udruživanja ni na koji način ne ulaze:

- širenje bilo koje ideologije terorizma,
- zločinačko udruživanje i zavjera radi izvršavanja terorističkih djela, njihovo veličanje i poticanje,
- teroristička djela.

Radi sprječavanja navedenog, obje Strategije propisuju poduzimanje svih mjera sprječavanja širenja terorističkih ideja, bilo kojim sredstvima prijenosa i mjere nadzora i sprječavanja komuniciranja povezanog s počinjenjem terorističkih djela.

2.6. Provedba Strategije i koordinacija

Važeća Strategija utvrđuje kako Nacionalno povjerenstvo za prevenciju i suzbijanje terorizma (kojeg uspostavlja Vlada Republike Hrvatske), između ostalog, koordinira i prati aktivnosti provedbe ove Strategije i njezinog Akcijskog plana. Važećom je Strategijom propušteno regulirati tko je ovlašten za donošenje Akcijskog plana i u kojem roku, te koje su sankcije u slučaju neizvršavanja navedenog, i tko odgovara u tom slučaju. Naime, iščitavanjem teksta važeće Strategije razvidno je kako Nacionalno povjerenstvo za prevenciju i suzbijanje terorizma, po potrebi, predlaže izmjene i dopune važeće Strategije i njezina provedbenog Akcijskog plana, ali je propušteno regulirati odgovore na pitanja koja sam prethodno postavila, što držim velikim nedostatkom.

Važećom je Strategijom regulirano kako Nacionalno povjerenstvo za prevenciju i suz-

bijanje terorizma razvija prijedloge konkretnih operativnih postupaka i procedura, a radi učinkovite provedbe važeće Strategije i njezinog Akcijskog plana, putem uključenih državnih institucija:

- razvija suradnju s civilnim društvom,
- razvija suradnju sa znanstvenom i obrazovnom zajednicom,
- razvija javno – privatno partnerstvo u području otkrivanja, sprječavanja i suzbijanja terorističkih aktivnosti, te osposobljavanja poslovnog sektora u reakciji na teroristički napad, odnosno na otklanjanju posljedica eventualnoga terorističkog napada.

ZAKLJUČAK

Iščitavajući odredbe važeće Strategije uočeno je kako je ona unijela nekoliko pozitivnih novosti u odnosu na tekst prethodne Strategije:

- utvrđenje važeće Strategije kako se temelji na odredbama, načelima i vrijednostima članstva u Europskoj uniji i NATO-u, a posebno na području zaštite ljudskih prava i sloboda, prava izbjeglica i humanitarnog prava,
- uočavanje dodatnih obilježja suvremenog terorizma kroz: a) iznimnu prilagodljivost novim okolnostima, b) razvijanje novih načina financiranja putem otmica radi otkupnina, c) uočavanja sve većih zlouporaba u korištenju komunikacijskih i informacijskih tehnologija, društvenih mreža/medija u svrhe radikalizacije i širenja znanja o terorističkim metodama i tehnikama, d) uočavanje pojave tzv. profesionalizacije terorizma,
- eksplicitno izraženo stajalište kako je od posebne važnosti onemogućiti pokušaj putovanja u kriznim žarištima i iz kriznih žarišta s namjerom sudjelovanja u terorističkim aktivnostima,
- uvođenje četiriju novih mjera za zaštitu od terorizma,
- uvođenje pet novih mjera koje se odnose se na pitanja kaznenog progona i sankcioniranja.

Važeća Strategija ima svojevrskih nedostataka jer je:

- izostavila prijetnju terorizma iz definiranog cilja Strategije,
- suzila doseg zaštićenog objekta isključivo na Republiku Hrvatsku uz izostavljanje njezinih građana, svih drugih koji u njoj borave, njezinih vrijednosti, interesa i resursa,
- propustila regulirati nadležnosti za donošenje Akcijskog plana provedbe, definiranje rokova i sankcija u slučaju neizvršavanja, te propisivanja nositelja odgovornosti,

Slijedom iznesenog, pozdravljamo donošenje važeće Strategije budući da je u naš sustav unijela pozitivne iskorake, međutim smatramo kako nije bilo potrebno izostaviti dijelove teksta prethodne Strategije koji su odicali zaštitom vrijednosti obuhvaćenih pojmom ljudske sigurnosti koja obilježava suvremene sustave nacionalne sigurnosti.

LITERATURA

1. *Ustav Republike Hrvatske.* (NN 56/1990., 135/1997., 8/1998., 113/2000., 124/2000., 28/2001., 41/2001., 55/2001., 76/2010., 85/2010., 05/2014.). Zagreb: Narodne novine.
2. *Strategija nacionalne sigurnosti.* (NN 32/2002.). Zagreb: Narodne novine.
3. *Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma.* (NN 139/2008.). Zagreb: Narodne novine.
4. *Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma.* (NN 108/2015.). Zagreb: Narodne novine.

Summary _____

Durdica Radaković

Analysis of recent National strategy for the prevention and suppression of terrorism

In the present work the author gives a comparative analysis of some provisions of the recent National strategy for the prevention and suppression of terrorism (NN 108/2015, hereinafter referred to as: RECENT STRATEGY) with the provisions from National strategy for the prevention and suppression of terrorism (NN 139/2008, hereinafter referred to as: PREVIOUS STRATEGY) which expired as at 07. October 2015. It is claimed that the recent Strategy correctly identifies the existence of additional features of modern terrorism which were not included in the previous Strategy, and that the recent Strategy removed:

- essential characteristics of modern terrorism that has been described on page 3. under clause 7./ in the previous Strategy which referred to the characteristic of terrorism: "... that it is most practiced by non – state conspiratorially organizations or groups that may have support (directly or indirectly) by some states or group of country, often from public organisations whose declared goals and objectives have nothing to do with terrorism or their underlying objectives and actions serve to support terrorist acts...."

- regulation of responsibilities for the adoption of the Action plan for implementation the recent Strategy, defining terms and sanctions in case of non-fulfilment, as well as responsibility issues.

Key words: strategy, terrorism, prevention and control.