

Procesna prava osoba povezanih s terorizmom pri primjeni sankcija naspram povjerljivih podataka država članica EU

*Stjepan Novak**

<https://doi.org/10.31297/hku.19.2.5>

UDK

UDK: 347.66:347.447.9(497.4)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 31. 5. 2018.

Accepted / prihvaćeno: 22. 11. 2018.

Kada je riječ o pravima obrane, odnosno njihovoj realizaciji, jedan od većih problema koji se javlja u tom smislu je nedostatak informacija koji proizlazi iz nevoljkosti država da podijele određene podatke iz svoje nadležnosti, kako sa samim osobama prema kojima se sankcije primjenjuju tako i sa Sudom Europske unije. To je rezultat nastojanja država članica da zaštite vlastite podatke klasificirane odgovarajućim stupnjevima tajnosti, dio kojih podataka smatraju posebno osjetljivim s aspekta nacionalne sigurnosti te ih kao takve posebno štite vlastitim zakonskim aktima. Sukob tih dviju tendencija pokušao je riješiti i Sud Europske unije.

Ključne riječi: procesna prava osoba povezanih s terorizmom, povjerljivi podaci, nacionalna sigurnost, Sud EU-a

* Dr. sc. Stjepan Novak, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, Hrvatska (Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, Zagreb, Croatia, e-mail: stjepannovak@hotmail.com). Mišljenja i stavovi izraženi u radu autorova su osobna mišljenja i ne predstavljaju stav institucije u kojoj radi.

ORCID ID: 0000-0002-6600-4974.

1. Uvod

U kontekstu borbe protiv terorizma značajnu ulogu imaju mjere ograničavanja, odnosno sankcije zamrzavanja imovine osoba i entiteta povezanih s terorizmom. Pri provedbi tih mjera nužno se postavlja pitanje realizacije prava na obranu ovih osoba odnosno entiteta, a u ta prava pripadaju pravo na saslušanje, pravo na učinkovit sudski nadzor, pravo na pravni lijek i slična prava.

Realizacija tih prava podrazumijeva da osobe odnosno entiteti prema kojima se mjere ograničavanja primjenjuju budu obaviješteni o podacima na temelju kojih je donesena odluka o primjeni tih mjera prema njima. Nasuprot tog interesa stoji interes država članica da ne podijele određene podatke iz svoje nadležnosti, kako sa samim osobama prema kojima se sankcije primjenjuju tako i sa Sudom Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a), (Hollenberg, 2015., str. 51, 70; Marguiles, 2014., str. 58) i to, pogotovo kad se primjena mjera ograničavanja temelji prvenstveno na klasificiranim podacima pojedine države (Kokkot & Sobotta, 2012., str. 1022). Oba sustava sankcija (implementiranih i autonomnih sankcija) koja trenutačno postoje na razini Europske unije načelno se temelje na podacima prikupljenim izvan dosega tijela Europske unije. U prvom slučaju riječ će biti o podacima dostavljenim od VSUN-a, a u drugom o podacima koje su prikupile države članice (Murphy, 2013., str. 4).

Države članice dio podataka do kojih dolaze smatraju posebno osjetljivima s aspekta nacionalne sigurnosti te ih kao takve posebno štite vlastitim zakonskim aktima od drugih država i ostalih međunarodnopravnih subjekata. Tako i Republika Hrvatska, između ostalog Zakonom o tajnosti podataka (NN 79/07, 86/12), posebno regulira način postupanja i pristup podacima koje je odlučila posebno štititi klasificirajući ih jednim od zakonom propisanih stupnjeva tajnosti: „vrlo tajno“, „tajno“, „povjerljivo“ ili „ograničeno“. Uostalom, ta je potreba država članica prepoznata i na razini same Europske unije pa tako čl. 346. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) određuje da odredbe Ugovora ne isključuju primjenu pravila da nijedna država nije obvezna davati informacije ako smatra da bi njihovo otkrivanje bilo suprotno osnovnim interesima njezine sigurnosti.

Međutim, s obzirom na opisana prava na obranu osoba prema kojima se provode mjere ograničavanja s aspekta, kako tih osoba tako i Suda EU, svakako postoji potreba da im države članice dostave podatke koji predstavljaju činjenični temelj za njihovu primjenu pa čak i kad oni predstavljaju

jaju takve podatke koje one žele štititi iz razloga zaštite vlastite nacionalne sigurnosti. Postavlja se pitanje kako riješiti ovaj problem, odnosno kako pomiriti ove dvije tendencije.

2. Terminološki problemi

Prije bilo kakvog proučavanja pitanja iz naslova ovog rada, potrebno je upozoriti na terminološki problem u vezi s tim. Naime, u naslovu se upotrebljava termin „povjerljiv“, što je prijevod engleske riječi *confidential* odnosno francuske *confidentiel*, njemačke *vertraulich*, talijanske *riservato* i španjolske *confidencial*, koju upotrebljava i Sud EU-a.¹

U pravnom poretku Republike Hrvatske ovu problematiku regulira Zakon o tajnosti podataka koji definira pojam klasificiranog podatka tako da je to podatak koji je „nadležno tijelo, u propisanom postupku, takvim označilo i za koji je utvrđen stupanj tajnosti, kao i podatak koji je Republici Hrvatskoj tako označenog predala druga država, međunarodna organizacija ili institucija s kojom Republika Hrvatska surađuje.“²

Nadalje, isti Zakon određuje četiri stupnja tajnosti klasificiranih podataka, i to: „vrlo tajno“, „tajno“, „povjerljivo“ ili „ograničeno“, jednako kao i odluka Vijeća od 23. rujna 2013. o sigurnosnim propisima za zaštitu EU klasificiranih podataka.³

S obzirom na navedeno, kad se razmatra ova materija, bilo bi pravilnije govoriti o klasificiranim podacima jer da su povjerljivi podaci, zapra-

¹ Vidi presudu od 12. 12. 2006. *Organisation des Modjahedines du people d'Iran protiv Vijeća Europske unije*, T-228/02 ECLI:EU:T:2006:384 (dalje u tekstu *OMPI I*), para 156., presudu od 18. 7. 2013. *Europska komisija i dr. protiv Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518 (dalje u tekstu *Kadi IV*), para 115., presudu od 4. 6. 2013., *ZZ protiv Secretary of State for the Home Department*, Zahtjev za prethodnu odluku podnesen od Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363 (u daljnjem tekstu *ZZ*), para 67., presudu od 26. 4. 2005., *Jose Maria Sison protiv Vijeća Europske unije*, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, ECLI:EU:T:2005:143 (u daljnjem tekstu *Sison I*), Poslovnik Općeg suda <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2015:105:FULL&from=HR>, čl. 105.

² Čl. 2. Zakona o tajnosti podataka (NN 79/07, 86/12).

³ Odluka Vijeća od 23. rujna 2013. o sigurnosnim propisima za zaštitu EU klasificiranih podataka (2013/488/EU). Navedena odluka poznaje stupnjeve: EU VRLO TAJNO, EU TAJNO, EU POVJERLJIVO i EU OGRANIČENO. Vidi i Uredbu br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.5.2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.

vo, tek jedna vrsta klasificiranih podataka. U tom bi se smislu, teoretski, moglo tvrditi da se zaključci koji će se navoditi u ovom radu ne odnose, primjerice, na podatke klasificirane oznakom tajnosti „vrlo tajno“ ili „tajno“. Međutim, s obzirom na to da se na pojam klasificiranih podataka u literaturi i praksi Suda EU-a nailazi nešto rjeđe (Eckes, 2012; vidi *Kadi IV*, para 95.),⁴ a najčešće se koristi izrazom „povjerljivi“, kao i s obzirom na to da je očito riječ o uvriježenom izrazu, i ovdje će se upotrebljavati termin „povjerljivi“, umjesto, gledajući s normativnog aspekta, pravilniji izraz „klasificirani“ kada bude riječ o podacima posebno važnim državama članicama iz područja nacionalne sigurnosti.

3. Zaštita prava osoba odnosno entiteta povezanih s terorizmom i zaštita povjerljivih podataka država članica u praksi Suda EU-a

Problem svojevrsnog sukoba između potrebe za zaštitom prava osoba odnosno entiteta povezanih s terorizmom pri primjeni mjera ograničavanja i potrebe za zaštitom povjerljivih podataka država članica Europske unije prepoznao je i sam Sud EU-a, ali i još preciznije nezavisna odvjetnica Sharpston u predmetu *OMPI IV*, oslanjajući se pritom uvelike na praksu *ESLJP-a*.⁵

S tim u vezi, Opći je sud, u presudi *OMPI I*, priznao da postoje situacije u kojima će razlozi koji se odnose na sigurnost država članica ili vođenja njezinih međunarodnih odnosa zabranjivati obavješćivanje stranaka o određenim dokazima koji se na njih odnose te, posljedično, saslušanje stranaka o njima. Smatrao je da su takva ograničenja konzistentna ustavnim tradicijama država članica, koje i same primjenjuju iznimke od prava na saslušanje iz razloga javnog interesa, javne politike ili održavanja međunarodnih odnosa. Štoviše, naglasio je da, u specifičnim okolnostima, čak i otkrivanje podatka o identifikaciji države čija je nadležna vlast donijela odluku o primjeni sankcija prema određenom entitetu može predstavljati opasnost za javnu sigurnost (*OMPI I*, para 133.).

⁴ Odluka Vijeća o sigurnosnim pravilima za zaštitu EU klasificiranih podataka.

⁵ Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston C-27/09 P, ECLI:EU:C:2011:482 (u daljnjem tekstu: Mišljenje *OMPI IV*), para 178.

Takva praksa, prema navodima Općeg suda, sukladna je i praksi ESLJP-a⁶ koji je smatrao i da to ne znači da su nacionalne vlasti izuzete od svakog nadzora nacionalnih sudova samo zato što se pozivaju na argument da se slučaj tiče nacionalne sigurnosti i terorizma. U tom smislu, Opći sud je zaključio da na pitanje trebaju li navodno povjerljivi podaci i dokazi biti dostavljeni samo sudu ili i tužiteljima u postupku, odnosno osobama na koje se mjere ograničavanja odnose i njihovim zastupnicima, treba odgovoriti da treba voditi računa kako o interesima javne sigurnosti tako i o interesima pravne zaštite stranaka (OMPI I, para 132-137. I 156.-158.).⁷ Također, zaključio je da bi detaljna objava prigovora stranaka bila protivna navedenim razlozima javne sigurnosti, povezanim s pitanjima sigurnosti Europske unije i njezinih država članica. Zbog toga se u Službenom listu Europske unije treba objaviti samo operativni dio odluke o kojoj je riječ i općeniti razlozi za njezino donošenje. Razlog je i to što bi detaljno objavljivanje takve odluke štetilo i interesima same osobe na koju se mjere ograničavanja odnose, pogotovo u smislu nanošenja štete njezinu ugledu (OMPI I, para 147. i 148.).⁸

U predmetu OMPI III, Vijeće EU-a odbilo je deklasificirati određene podatke na zahtjev francuskih vlasti koje su tvrdile da je riječ o klasificiranim podacima. Opći sud je smatrao da Vijeće EU-a nije objasnilo kako bi objavljivanje tih podataka samom Sudu prekršilo načelo zaštite povjerljivih podataka, dok njihovo objavljivanje članovima Vijeća EU-a, što znači i vladama tada 26 država članica, ne bi učinilo isto. S tim u vezi zaključio je da Vijeće EU-a nije ovlašteno donijeti odluku o primjeni mjera zamrzavanja sredstava na temelju podataka dostavljenih od države članice ako ta država članica nije voljna dopustiti njihovo objavljivanje Sudu EU-a (OMPI I, para 71.-73.).⁹

U predmetu *Kadi II* Sud se pozvao na presudu ESLJP-a *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva* te ustvrdio da se razlozi koji se odnose na sig-

⁶ Vidi predmet *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 22414/93 od 15. 11. 1996. (u daljnjem tekstu: *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).

⁷ Vidi i presudu od 6. 9. 2013. *Bank Mellī Iran* protiv Vijeća Europske unije, T-35/10, ECLI:EU:T:2013:397 (u daljnjem tekstu *Bank Mellī Iran III*), para 83., presudu od 20. 2. 2013., *Melli Bank plc* protiv Vijeća Europske unije, T-492/10 ECLI:EU:T:2013:80., (u daljnjem tekstu: *Melli Bank III*), para 72., presudu od 19. 5. 2010., *Pye Phyo Tay Za* protiv Vijeća Europske unije, T181/08 ECLI:EU:T:2010:209 (u daljnjem tekstu: *Tay Za I*), para 96.

⁸ Vidi i presudu od 8. 6. 2011., *Nadiany Bamba* protiv Vijeća Europske unije, T-86/11, ECLI:EU:T:2011:260, (u daljnjem tekstu: *Bamba I*), para 53.

⁹ Vidi i presudu od 21. 3. 2012. *Fulmen i Fereydoun Mahmoudian* protiv Vijeća Europske unije, T-439/10 i T-440/10, ECLI:EU:T:2012:142 (u daljnjem tekstu *Fulmen I*), para 100.

urnost ili provođenje međunarodnih odnosa Zajednice i država članica mogu protiviti priopćavanju određenih pitanja osobama na koje se mjere ograničavanja odnose i stoga njihovu saslušanju o tim stvarima. Međutim, konstatirao je da to, s obzirom na načelo učinkovite sudske zaštite, nikako ne znači da te mjere zaobilaze ispitivanje od strane sudstva Zajednice samo zato što se smatra da se akt koji ih propisuje odnosi na nacionalnu sigurnost i terorizam. Zadatak sudstva Zajednice u tom slučaju je, prema zaključcima Suda, primijeniti tehnike koje se prilagođavaju s jedne strane legitimnim pitanjima sigurnosti o prirodi i izvorima informacija koje se uzimaju u obzir pri usvajanju dotičnog akta i, s druge strane, potrebi da se prema pojedincima postupa u skladu s dostatnom mjerom postupovne pravde (Hollenberg, 2015., str. 55).¹⁰

I u predmetu *Kadi III* Opći sud pozvao se na praksu ESLJP-a, odnosno na presudu *A. i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,¹¹ gdje je ESLJP pojedinačno proučavao jesu li materijal i dokazi otkriveni tužitelju bili prikladni za ostvarivanje prava na obranu. ESLJP je zaključio da je, kad se taj otkriveni materijal sastoji samo od općenitih ocjena i kad nacionalni sud svoju odluku temelji isključivo ili u odlučujućem stupnju na neotkrivenom materijalu, riječ o povredi tih prava. Takvo načelo preuzeo je i Opći sud u ovom predmetu.¹²

Zapravo, najveći je problem bilo nepovjerenje države članice prema sudstvu Europske unije, odnosno sumnja da će se povjerljive informacije štiti na odgovarajući način (Eckes, 2012., str. 19). Tako je i Francuska, povodom žalbe protiv presude u predmetu *OMPI III*, tvrdila da Opći sud može donijeti odluku samo na temelju materijala koji je bio dostavljen odnosno otkriven i suprotnoj stranci. Upravo zbog toga Francuska je smatrala da ne može Općem sudu dostaviti povjerljive podatke o kojima je riječ bez ugrožavanja vlastite nacionalne sigurnosti.

Nezavisna odvjetnica Sharpston zaključila je kako smatra da pitanje izmjena tadašnjeg Poslovnika Općeg suda zaslužuje ozbiljno razmatranje te

¹⁰ Presuda od 3. 9. 2008. *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461 (dalje u tekstu *Kadi II*), 342.-344. Vidi i npr. presudu od 14. 10. 2009., *Bank Mellī Iran* protiv Vijeća Europske unije, T-390/08, ECLI:EU:T:2009:401 (u daljnjem tekstu *Bank Mellī Iran I*), para 81.

¹¹ Predmet *A. i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 3455/05, §§ 91-93, ECHR 2009 od 19. 2. 2009.

¹² Presuda od 30. 9. 2010. *Yassin Abdullah Kadi protiv Europske komisije*, T-85/09, ECLI:EU:T:2010:418 (dalje u tekstu *Kadi III*), para 176.-179.

da bi navedene izmjene trebale postići odgovarajuću ravnotežu između dvaju suprotstavljenih interesa (v. Eckert & Biersteker, 2012., str. 34; *OMPI IV*, para 171.-186.). Sharpston daje i prijedlog za postizanje takve ravnoteže. Vijeće EU-a trebalo bi dostaviti zainteresiranoj stranci nekласificirani sažetak dokaza koji bi joj omogućio shvaćanje razloga na kojima planira temeljiti svoju odluku. Taj sažetak naziva „nesvedivi minimum jamstva“ u Uniji koju karakterizira vladavina prava. Također, Vijeće EU-a trebalo bi, u tom slučaju, pojasniti osobi, grupi odnosno entitetu kojeg se to tiče da se nacionalna odluka o kojoj je riječ, kao i odluka koju Vijeće EU-a namjerava donijeti, temelje na tzv. „zatvorenim dokazima“ (*OMPI IV*, para 216., 217.).

Kao što je navedeno, Sharpston se uvelike oslanjala na praksu ESLJP-a pa se nekoliko puta pozivala na predmet *A. i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (*OMPI IV*, para 244.). U tom predmetu ESLJP je priznao da potreba zaštite stanovništva Ujedinjenog Kraljevstva od terorističkih napada znači snažan javni interes da se zadrži tajnost izvora podataka o, u konkretnom slučaju, Al-Kaidi i njezinim suradnicima. Međutim, ustvrdio je i kako konvencijski zahtjevi nalažu da se, u nacionalnom postupku, što je više moguće podataka o navodima i dokazima protiv tužitelja otkrije odnosno dostavi, bez ugrožavanja nacionalne sigurnosti i sigurnosti drugih, te da zainteresirana strana mora biti dovoljno obaviještena o navodima protiv nje kako bi uspješno instruirala svoje zastupnike. Ako potpuno otkrivanje podataka nije moguće, takve poteškoće za dotičnu stranku moraju biti na odgovarajući način nadoknađene kako bi ona i dalje bila u mogućnosti pobijati navode protiv nj (*A. i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, para 216.-218.).

U tom smislu, ESLJP govori i u predmetu *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. Ovdje je naveo kako priznaje da upotreba povjerljivog materijala može biti neizbježna kad je u pitanju nacionalna sigurnost, ali kako to ne znači da nacionalne vlasti mogu biti izuzete od svakog nadzora domaćih sudova kad ocijene da su u pitanju nacionalna sigurnost i terorizam (*Chahal v. Ujedinjenog Kraljevstva*, para 131.).

Unatoč mišljenju nezavisne odvjetnice Sharpston, Sud je odbio slijediti njezin pristup u presudi *OMPI IV*. Naime, u toj presudi Sud se nije previše osvrtao na ovaj problem, a kamoli proveo „ozbiljno razmatranje“ (Murphy, 2013., str. 15).

Međutim, značajan doprinos na ovom području ima jedna druga presuda, koja se odnosila na slobodu kretanja radnika i Direktivu 2004/39/EC. Riječ je bila o presudi ZZ. U navedenom predmetu Sud je odlučivao povodom zahtjeva suda Ujedinjenog Kraljevstva, sukladno čl. 267. UFEU-a.

Riječ je bila o francuskom i alžirskom državljaninu, oženjenom državljaninom Ujedinjenog Kraljevstva s kojom je zasnovao obitelj i živio na području te države. Prilikom jednog povratka s putovanja u Alžir, britanske su mu vlasti zabranile ulaz u Ujedinjeno Kraljevstvo zbog javne sigurnosti. Taj se razlog temelji na tzv. zatvorenim dokazima, sukladno čemu nisu bili otkriveni gospodinu ZZ-u. Upravo na to odnosilo se i pitanje postavljeno Sudu EU-a (v. Danwitz, 2014., str. 1323; ZZ, para 22.-26., 40.-44.). Sud je utvrdio da bi prava osobe na učinkovitu sudsku zaštitu u situaciji kao što je ova svakako bila povrijeđena ako bi odluka bila donesena na temelju podataka o kojima ta osoba nije bila obaviještena te, posljedično, nije imala priliku očitovati se o njima. S druge strane, Sud je priznao postojanje iznimnih situacija u kojima se nacionalna vlast može protiviti preciznom i potpunom otkrivanju takvih podataka, iz razloga nacionalne sigurnosti, osobi o kojoj je riječ. Međutim, nastavio je po uzoru na presudu *Kadi II* te konstatirao da nacionalni sud mora imati na raspolaganju tehnike koje se prilagođavaju i jednom i drugom interesu.

Sukladno tome, zadatak je nadležne vlasti države članice dokazati da bi nacionalna sigurnost bila ugrožena preciznim i potpunim obavještanjem zainteresirane osobe o razlozima na kojima se temelji odluka koja se na nju odnosi. S tom svrhom nacionalni sud mora utvrditi stoji li nacionalna sigurnost na putu otkrivanju tih podataka zainteresiranoj osobi.

Utvrđi li da je odgovor na postavljeno pitanje negativan, nacionalni sud dat će priliku nacionalnoj vlasti da priopći podatke o kojima je riječ zainteresiranoj osobi pa, ako ona tako ne postupi, nastaviti će ispitivanje zakonitosti predmetne odluke samo u svjetlu onih podataka koji su toj osobi priopćeni (Danwitz, 2014., str. 1324; ZZ, para 58.-63.).

Bude li odgovor pozitivan, odnosno da razlozi nacionalne sigurnosti uistinu stoje na putu priopćavanju relevantnih podataka zainteresiranoj osobi, tada nacionalni sud mora pronaći način kojim se postiže odgovarajuća ravnoteža između zahtjeva nacionalne sigurnosti i zahtjeva prava na učinkovitu sudsku zaštitu, ograničavajući potonje pravo samo onoliko koliko je to strogo nužno. Takav postupak mora voditi računa, prema zaključcima Suda, o čl. 47. Povelje o temeljnim pravima, što znači omogućiti zainteresiranoj osobi da osporava osnove odluke o kojoj je riječ i izloži učinkovitu obranu. To pogotovo znači da zainteresirana osoba mora biti upoznata s biti osnova na kojima se temelji ta odluka.

Međutim, Sud je bio svjestan da bi priopćavanje tih podataka, u pojedinim slučajevima, moglo ugroziti nacionalnu sigurnost u smislu dovođenja u opasnost života, zdravlja ili slobode pojedinaca ili do otkrivanja metoda is-

trage tijela nacionalne sigurnosti, što bi moglo naštetiti ili čak onemogućiti obavljanje poslova tih tijela u budućnosti. U tom kontekstu, zadatak je nacionalnog suda, sukladno ovoj presudi, ocijeniti utječu li i u kojoj mjeri navedena ograničenja prava na obranu na dokaznu vrijednost povjerljivih dokaza. Konačno, Sud je zaključio da je obveza nacionalnog suda uvjeriti se prvo da je zainteresirana osoba obaviještena o biti osnova na kojima se temelji odluka o kojoj je riječ, vodeći računa o povjerljivom karakteru dokaza te, drugo, izvesti odgovarajuće zaključke iz propusta udovoljavanja toj obvezi (ZZ, para 64.-68.).

Ova pravila prenesena su i na područja mjera zamrzavanja imovine pa se na njih pozivao i Sud u predmetu *Kadi IV*. Tom je prilikom zaključio da se takav sudski nadzor pokazuje nužnim za jamčenje ravnoteže između održanja međunarodnog mira i sigurnosti i zaštite temeljnih prava i sloboda dotične osobe (*Kadi IV*, para 125.-133.).

Ista logika bila je prisutna i u navedenom predmetu *Fulmen II*. Sud je utvrdio da se priopćavanju određenih podataka ili određenih dokaza osobi koje se oni tiču mogu suprotstaviti važni razlozi koji se tiču sigurnosti Unije ili njezinih država članica ili njihovih međunarodnih odnosa. U takvom slučaju uvijek je na sucu Unije da provede, u okviru sudskog nadzora koji obavlja, metode koje omogućuju da se pomire, s jedne strane, legitimne sigurnosne prosudbe o prirodi i izvorima podataka koji su uzeti u obzir pri donošenju navedenog akta i, s druge strane, potreba da se zajamči dovoljno poštovanje postupovnih prava, kao što su pravo biti saslušan i raspravno načelo. Posebno je naglašeno to da se pred tim sucem ne može pozvati na tajnost ili povjerljivost tih podataka ili dokaza. Načelno jednako kao i u situaciji s gospodinom ZZ-om, i ovdje je Sud zaključio da sudac Unije mora ispitati osnovanost razloga koje je spomenuto tijelo navelo protiveći se takvom priopćenju, uzimajući u obzir ukupnost činjeničnih i pravnih elemenata koje je to tijelo pružilo.

Slično zaključcima u predmetu ZZ, i ovdje je Sud zaključio da je moguće da sudac Unije zaključi da ti razlozi ne sprječavaju priopćavanje, makar djelomično, tih podataka i dokaza, kao i da odluči suprotno. U prvom slučaju sudac Unije, po shvaćanju Suda, mora dati priliku nadležnom tijelu Unije da te podatke i dokaze priopći osobi o kojoj je riječ, pa ako ono tako ne postupi, pristupiti ocjeni zakonitosti pobijanog akta samo na temelju priopćenih elemenata. S druge strane, u slučaju suprotnog zaključka, sudac Unije mora, na primjeren način, uravnotežiti zahtjeve vezane za pravo na učinkovitu sudsku zaštitu te zahtjeve koji proizlaze iz sigurnosti Europske unije i njezinih država članica ili njihovih međunarodnih odno-

sa. U svrhu takve ravnoteže, Sud navodi kako je dopušteno koristiti se mogućnšću priopćavanja sažetka sadržaja predmetnih podataka ili dokaza.¹³

Očito, Sud EU-a odlučio je preuzeti ulogu konačnog suca u pogledu pitanja otkrivanja odnosno priopćavanja podataka klasificiranih sukladno nacionalnim pravilima pojedinih država o vlastitoj sigurnosti. Upravo ta činjenica svakako pridonosi nevoljkosti pojedinih država da takve podatke i dostavljaju Sudu EU-a za potrebe postupaka koji se pred njim vode (Marguiles, 2014., str. 58). Zaštita nacionalne sigurnosti temeljni je interes svake države i svaka će država pokušati, u najvećoj mogućoj mjeri, zaštititi podatke koje smatra važnima za nacionalnu sigurnost, što može uključivati i podatke o izvorima tih podataka, načinima njihova prikupljanja i slično.

S tim u vezi, potrebno je spomenuti i pravo na pristup informacijama te način na koji ga je Sud EU-a tumačio u kontekstu materije ovog rada.

U predmetu *Sison I* Opći sud proučavao je pitanje prava pristupa osoba prema kojima se primjenjuju sankcije određenim povjerljivim dokumentima, odnosno podacima koji se na njih odnose, sukladno Uredbi (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (u daljnjem tekstu: Uredba 1049/2001).¹⁴

Dana 28. listopada 2002. Vijeće EU-a usvojilo je Odluku 2002/848/EC kojom je na popis osoba čiju imovinu treba zamrznuti, sukladno Uredbi 2580/2001, stavljeno ime gospodina Sisona, Filipinca s prebivalištem u Nizozemskoj od 1987. Nakon usvajanja navedene odluke donesen je cijeli niz odluka kojima se ime gospodina Sisona i dalje zadržava na relevantnom popisu o kojem je riječ te se ukida prethodna Odluka.

Tijekom 2002. i 2003. gospodin Sison tražio je, u tri navrata, sukladno Uredbi 1049/2001, pristup dokumentima na temelju kojih je Vijeće EU-a usvojilo navedene odluke, uključujući i identitet država koje su dostavile dokumentaciju s tim u vezi. U sva tri navrata Vijeće EU-a donijelo je odluke kojima je gospodinu Sisonu odbijen pristup tim dokumentima jer su označeni kao povjerljivi te je protiv sve tri odluke on podnio tužbu za poništenje.

¹³ Presuda od 28. 11. 2013., *Vijeće Europske unije protiv Fulmena i Fereydouna Mahmoudiana*, C-280/12 ECLI:EU:C:2013:775. (u daljnjem tekstu *Fulmen II*), para 70.-74.

¹⁴ Vidi i presudu od 5. 3. 1997., *WWF UK (World Wide Fund for Nature) protiv Komisije Europskih zajednica T-105/95*, ECLI:EU:T:1997:26.

Opći sud prvo se bavio tužbom povodom drugog i trećeg odbijanja pristupa, koje je obrazložio time što ne postoje novi dokumenti koji se odnose na gospodina Sisona, osim onih u pogledu kojih mu je pristup već odbijen. U tom smislu zaključio je da, bez relevantnih dokaza koji upućuju na suprotno, prihvaća argumentaciju Vijeća EU-a, s čim je u vezi odbio ove tužbe (*Sison I*, para 1.-7. i 28.-40.).

Drugačije je bilo s tužbom u pogledu prvog odbijanja pristupa. Opći sud, doduše, ni u okviru ove tužbe nije prihvatio navod tužitelja da su mu povrijeđena prava na obranu sukladno čl. 6. EKLJP-a (*Sison I*, para 50.-56.), kao ni navod koji se odnosi na neispunjavanje obveze navođenja razloga, odnosno obrazloženja (*Sison I*, para 59.-66.).

U pogledu navodne povrede prava na pristup dokumentima, Opći je sud utvrdio da je u konkretnom slučaju riječ bila o dokumentima klasificiranim odgovarajućim stupnjem tajnosti, no da to samo po sebi ne znači i automatsku primjenu iznimaka iz čl. 4. st. 1. navedene Uredbe, već da je dužnost Suda EU-a utvrditi je li Vijeće EU-a pogriješilo u ocjeni kada je zaključilo da bi priopćavanje traženih dokumenata naštetilo zaštiti javnog interesa.

S tim u vezi Opći je sud zaključio da učinkovitost borbe protiv terorizma pretpostavlja da podaci javnih vlasti o osobama odnosno entitetima za koje se sumnja da su povezani s terorizmom ostanu tajni te da bi, sukladno tome, priopćavanje traženih dokumenata nužno naštetilo javnom interesu povezanom s javnom sigurnošću. Posljedično, Opći sud na postavljeno pitanje odgovorio je da Vijeće EU-a nije pogriješilo u ocjeni kada je zaključilo da bi priopćavanje traženih dokumenata naštetilo zaštiti javnog interesa (*Sison I*, para 71.-78.).

Isto tako, zaključio je da dokumenti kojima se traži pristup ulaze u doseg iznimke iz navedene Uredbe koja se odnosi na zaštitu međunarodnih odnosa. Naime, kako navodi Opći sud, takva međunarodna suradnja koja se odnosi na borbu protiv terorizma zahtijeva sigurnost države članice da će Vijeće EU-a postupati s povjerljivim informacijama koje mu je ona dostavila na odgovarajući način. S tim u vezi, Vijeće EU-a je, prema zaključcima Općeg suda, ispravno zaključilo da bi priopćavanje traženih dokumenata kompromitiralo položaj Europske unije u međunarodnoj suradnji na području borbe protiv terorizma.

Opći sud odbio je i navode tužitelja da Vijeće EU-a nije konkretno ispitalo bi li priopćavanje traženih informacija odnosno pristup dokumentima naštetili javnom interesu, kao i da Vijeće EU-a nije istinski razmotrilo mogućnost djelomičnog pristupa tužitelja traženim dokumentima (*Sison I*, para 79.-89.).

Gospodin Sison također je tvrdio i da je Vijeće EU-a obvezno naznačiti identitet države koja je Vijeću EU-a podnijela dokumente o kojima je riječ, kao i njihovu prirodu, pozivajući se pritom, kako je naveo i sam Opći sud, na stariju sudsku praksu i starije propise, odnosno na već spomenuto tzv. autorsko pravilo. Prema tim propisima, ako je autor nekog dokumenta koji je u posjedu određene institucije treća osoba, zahtjev za pristup podnosi se izravno toj trećoj osobi. To bi značilo da je dotična institucija dužna obavijestiti zainteresiranu osobu o identitetu autora kako bi mu se mogla izravno obratiti.

Međutim, upravo navedena Uredba, odnosno njezine relevantne odredbe iz čl. 4. određuju kako je institucija o kojoj je riječ dužna savjetovati se s autorom o tome jesu li, u konkretnom slučaju, primjenjive iznimke propisane tom Uredbom, kao i da država može zahtijevati da institucija ne otkriva dokumente koji od nje potječu bez njezina prethodnog odobrenja. Sukladno navedenom, Opći je sud zaključio da je Vijeće EU-a bilo ovlašteno odbiti pristup tužitelja traženim dokumentima, uključujući i otkrivanje podatka o identitetu njihova autora, s obzirom na to da je bila riječ o osjetljivim dokumentima te da nije bilo potrebnog pristanka države. U tom smislu zanimljiv je i zaključak Općeg suda da se dokumenti trećih država koji se odnose na borbu protiv terorizma mogu smatrati neklasificiranim samo uz izričitu izjavu u tom smislu (*Sison I*, para 90.-100.).

4. Postupanje s povjerljivim podacima u Poslovniku Općeg suda

Problem postupanja s povjerljivim podacima, u opisanom kontekstu, razrađen je novim Poslovníkom Općeg suda koji je stupio na snagu 1. srpnja 2015.,¹⁵ zasigurno i kao rezultat prakse Suda EU-a.

Čl. 103., naslova Postupanje s povjerljivim podacima i dokaznim elementima, u prvom stavku određuje da Opći sud treba, na temelju pravnih i činjeničnih elemenata koje je podnijela jedna stranka, a koji se odnose na drugu stranku, provjeriti povjerljivu narav određenih podataka ili dokaza koji mogu biti relevantni za odlučivanje u sporu. U tom slučaju ti se podaci ili dokazni elementi, u stadiju te provjere, ne priopćavaju toj drugoj stranci.

¹⁵ Novi Poslovník Općeg suda, Priopćenje za javnost, 73/15, (New procedural rules adopted by the General Court, PRESS RELEASE No 73/15), Luksemburg, 19. 6. 2015. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073en.pdf>

Nadalje, u st. 2. istog članka propisano je i da kad Opći sud tijekom takve provjere zaključi da su takvi podaci ili dokazni elementi povjerljive naravi u odnosu na drugu glavnu stranku, procijenit će važnost te povjerljive naravi s jedne strane i zahtjeva vezanih za pravo na djelotvornu pravnu zaštitu, posebice uz poštovanje načela kontradiktornosti, s druge strane.

St. 3. određuje se da Opći sud, nakon procjene važnosti, može odlučiti upoznati drugu stranku s povjerljivim podacima ili dokaznim elementima, po potrebi uvjetujući njihovo priopćavanje preuzimanjem posebnih obveza, ili može odlučiti da ih neće priopćiti, pri čemu će obrazloženim rješenjem pobliže odrediti načine na koje će ta druga glavna stranka moći u najvećoj mogućoj mjeri iznijeti svoja očitovanja. Kao primjer navodi se mogućnost podnošenja verzije koja nije povjerljiva ili sažetka podataka ili dokaznih elemenata koji nije povjerljiv, a koji sadržavaju njihov bitni sadržaj.

Te odredbe utjelovljenje su balansiranja interesa zaštite povjerljivih podataka, s jedne, i interesa pravne zaštite stranaka, s druge strane.

Poglavlje 7., čl. 105. Poslovnika nosi naziv Postupanje s podacima ili dokaznim elementima koji se odnose na sigurnost Unije ili jedne ili više njezinih država članica ili na vođenje njihovih međunarodnih odnosa, a navedene odredbe iz čl. 103. ne primjenjuju se na slučajeve iz tog članka. Njegovim prvim stavkom propisano je: „Kad, protivno načelu kontradiktornosti iz čl. 64. iz kojeg proizlazi da se svi podaci i dokazni elementi u cijelosti priopćavaju strankama, glavna stranka svoje zahtjeve namjerava utemeljiti na određenim podacima ili dokaznim elementima ističući pritom da bi njihovo priopćavanje ugrozilo sigurnost Unije ili jedne ili više njezinih država članica ili vođenje njihovih međunarodnih odnosa, te podatke ili dokazne elemente podnosi zasebnim aktom. Njemu prilaže zahtjev za povjerljivo postupanje s tim podacima ili dokaznim elementima koji sadržava važne razloge koji, u strogo ograničenom opsegu koji zahtijeva situacija, opravdavaju očuvanje njihove povjerljive naravi i koji se protive njihovom priopćavanju drugoj glavnoj stranci. Zahtjev za povjerljivo postupanje također se podnosi zasebnim aktom i ne sadržava nikakve povjerljive elemente. Kad je podatke ili dokazne elemente za koje se traži povjerljivo postupanje glavnoj stranci prosljedila jedna ili više država članica, važni razlozi koje je glavna stranka iznijela kao opravdanje povjerljivog postupanja s njima mogu uključivati one koje je pružila jedna ili više država članica o kojima je riječ.“

Nadalje, sukladno stavku drugom istog članka, Opći sud može zatražiti podnošenje podataka ili dokaznih elemenata čija se povjerljiva narav temelji na razlozima iz stavka 1. U slučaju odbijanja, Opći sud o tome

sastavlja službenu zabilješku. Iznimno od odredaba čl. 103., na te podatke ili dokazne elemente podnesene na temelju mjere izvođenja dokaza primjenjuje se postupovni režim iz ovog članka. U stadiju ispitivanja relevantnosti za odlučivanje o sporu podataka ili dokaznih elemenata koje je glavna stranka podnijela u skladu sa stavkom 1. ili 2. i njihove povjerljive naravi u odnosu na drugu glavnu stranku, ti podaci ili dokazni elementi ne priopćavaju se drugoj glavnoj stranci (v. Genser & Barth, 2010., str. 39) . Ako Opći sud nakon provedenog ispitivanja odluči da su podaci ili dokazni elementi koji su mu podneseni relevantni za odlučivanje o sporu i da nisu povjerljive naravi za potrebe postupka pred Općim sudom, tražit će od stranke o kojoj je riječ odobrenje za priopćavanje tih podataka ili dokaznih elemenata drugoj glavnoj stranci. Ako se stranka takvom priopćavanju usprotivi u roku koji odredi predsjednik ili ne odgovori u tom roku, ti podaci ili dokazni elementi ne uzimaju se u obzir prilikom odlučivanja o predmetu i vraćaju joj se.

S druge strane, ako odluči da su određeni podaci ili dokazni elementi koji su mu podneseni relevantni za odlučivanje o sporu i povjerljive naravi u odnosu na drugu glavnu stranku, ne priopćuje ih toj glavnoj stranci, već procjenjuje važnosti, s jedne strane, zahtjevâ vezanih za pravo na djelotvornu pravnu zaštitu, posebice uz poštovanje načela kontradiktornosti i, s druge strane, zahtjevâ koji proizlaze iz sigurnosti Unije ili jedne ili više njezinih država članica ili njihovih međunarodnih odnosa. Potom Opći sud donosi obrazloženo rješenje kojim se pobliže određuju načini na koje je moguće tim zahtjevima istodobno udovoljiti. Poslovník navodi mogućnost da stranka koja podnosi ovakve podatke, radi naknadnog priopćavanja drugoj glavnoj stranci, „podnese verziju koja nije povjerljiva ili sažetak podataka ili dokaznih elemenata koji nije povjerljiv, a koji sadrže njihov bitni sadržaj i koji omogućuju drugoj glavnoj stranci da u najvećoj mogućoj mjeri iznese svoja očitovanja.“

Nadalje, kako je propisano st. 7., podatke ili dokazne elemente koji su povjerljive naravi u odnosu na drugu glavnu stranku glavna stranka koja ih je podnijela u skladu sa st. 1. ili 2. može u roku od dva tjedna od dostave odluke donesene na temelju st. 5. u cijelosti ili djelomično povući. Povučeni podaci ili dokazni elementi ne uzimaju se u obzir pri odlučivanju o predmetu i vraćaju se glavnoj stranci o kojoj je riječ.

Ipak, Poslovník, u st. 8. istog članka, propisuje i mogućnost iznimke od tih pravila. Tako, ako Opći sud smatra da su podaci ili dokazni elementi koji zbog svoje povjerljive naravi nisu bili priopćeni drugoj glavnoj stranci na načine iz st. 6. prijeko potrebni za odlučivanje o sporu, on može, iznimno

od načela kontradiktornosti i ograničavajući se na nužno, utemeljiti svoju odluku na tim podacima ili dokaznim elementima. Prilikom ocjene tih podataka ili dokaznih elemenata Opći sud dužan je voditi računa o činjenici da glavna stranka nije mogla istaknuti svoja očitovanja o njima.¹⁶

S druge strane, Statut Suda,¹⁷ kao ni Poslovnik Suda,¹⁸ ne sadržavaju izričite odredbe o tom pitanju, a o čemu bi, u budućnosti, trebalo voditi računa.¹⁹

U ovom kontekstu potrebno je osvrnuti se i na relevantne odredbe Dokumenta Vijeća 10826/07, Dodatka I., radnog tijela CP 931 WP. Na tome mjestu navodi se da će se: a) sastanci održavati u sigurnosnom okruženju kako bi se omogućila rasprava sve do stupnja tajnosti „EU TAJNO“ te će se održavati po potrebi, b) poduzeti odgovarajući koraci kako bi se osigurala povjerljivost postupanja radnog tijela CP 931 WP, c) datum sastanaka, raspored i organizacijski detalji klasificirati stupnjem tajnosti „EU POVJERLJIVO“, d) relevantni dokumenti koji se odnose na upisivanje odnosno brisanje s relevantnih popisa osoba i entiteta prema kojima se primjenjuju mjere ograničavanja čuvati kod Glavnog tajništva Vijeća EU-a te će, po potrebi, nositi odgovarajuću EU ili nacionalnu oznaku tajnosti. Također, napominje se kako će se i na te dokumente primjenjivati pravila o pristupu informacijama.²⁰

¹⁶ Poslovnik Općeg suda, čl. 105., st. 1.-8. Preostalim stavcima, propisano je: „9. Opći sud osigurava da se povjerljivi elementi sadržani u podacima ili dokaznim elementima koje je glavna stranka podnijela u skladu sa st. 1. i 2. i koji nisu priopćeni drugoj glavnoj stranci ne otkriju ni u rješenju donesenom na temelju stavka 6. ni u odluci kojom se završava postupak. 10. Podaci ili dokazni elementi iz st. 5. vraćaju se stranci o kojoj je riječ odmah po donošenju odluke kojom se završava postupak pred Općim sudom. 11. Opći sud odlukom određuje pravila sigurnosti za zaštitu podataka ili dokaznih elemenata podnesenih u skladu s, ovisno o slučaju, st. 1. ili st. 2. Ta odluka objavljuje se u *Službenom listu Europske unije*.“ Vidi i European Parliament, Directorate General for internal policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs: “National security and secret evidence in legislation and before the courts: exploring the challenges”, Study for the LIBE Committee, 10. 12. 2014., str. 57, 58. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf)

¹⁷ Konsolidirana verzija Statuta Suda Europske unije http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-div-c-0000-2014-201400764-05_00.pdf

¹⁸ Consolidated version of the Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012. http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_en.pdf

¹⁹ Pitanje je djelomično regulirano čl. 131. Poslovnika, ali samo u pristupu intervenijena povjerljivim podacima. Vidi i, str. 19.

²⁰ Council Document 10826/07 on the fight against the financing of terrorism – implementation of Common Position 2001/931/CFSP, of 21 June 2007 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st10826-re01en07.pdf>

Taj problem jednako postoji i na razini Ujedinjenih naroda (Eckert & Biersteker, 2012., str. 35). Dakako da će i ovdje države članice imati otpor kada u pitanju bude razmjena podataka koje su one označile odgovarajućim stupnjem tajnosti s tijelima Ujedinjenih naroda pa i drugim državama, što svakako može dovesti do upitnosti funkcioniranja cijelog sustava (Gutherie, 2005., str. 537; Genser & Barth, 2010., str. 39; Poli & Tzanou, 2009., str. 558).

U tom pogledu, Ujedinjeni narodi donijeli su već spomenutu Rezoluciju 2161 (2014.), kojom se države članice snažno potiču da pruže pravobranitelju sve relevantne podatke, uključujući, kad je to prikladno, i povjerljive podatke. Također, države članice potiču se da sve relevantne podatke pružaju pravovremeno, kao i da sklapaju sporazume s Uredom pravobranitelja kojima bi se olakšala razmjena povjerljivih podataka. Također, potiče se daljnja suradnja između država članica u tome. Značajno je da se pravobranitelja obvezuje da poštuje sve restrikcije s obzirom na povjerljiv karakter podataka o kojima je riječ, nametnutih od država članica koje ih pružaju.²¹ Takav pristup nešto je blaži od invazivnog pristupa Europske unije.

5. Zaključak

Kada je riječ o pravima obrane odnosno njihovoj realizaciji, poseban je problem nedostatak informacija koji proizlazi iz nevoljkosti država da podijele određene podatke iz svoje nadležnosti. Sud EU-a, sukladno provedenoj analizi njegove prakse, pokušavao je pomiriti zahtjeve koji proizlaze iz prava na obranu s jedne strane te zahtjeve koji proizlaze iz nacionalnih sigurnosti država članica s druge strane.

Međutim, na opisani način Sud EU-a neizravno je širio svoje ovlasti na područja dotada pridržana državama članicama. Postupanje s podacima od nacionalne sigurnosti pojedinih država članica Sud EU-a regulirao je vlastitom praksom i vlastitim unutarnjim aktima, kao što je Poslovník Općeg suda. Zapravo, Sud EU-a je, neizravno, primjenu mjera ograničavanja uvjetovao dostavljanjem takvih podataka i njemu samom, kao i, iako ne u svim slučajevima, osobama odnosno entitetima na koje se konkretne mjere ograničavanja odnose.

²¹ Rezolucija 2161 (2014.), para 47. Za tekst Rezolucije 2161 (2014.) vidi http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2161%20%282014%29

Takvo nastojanje Suda EU-a višestruko je sporno. Prvo, u čl. 346/1. t. (b) UFEU-a propisano je da nijedna država članica nije obvezna davati informacije ako smatra da bi njihovo otkrivanje bilo suprotno osnovnim interesima njezine sigurnosti. Drugo, u čl. 4/2. Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU) propisano je da nacionalna sigurnost ostaje isključiva odgovornost svake države članice. Konačno, ovo je sporno i u odnosu na čl. 5. UEU-a, odnosno načelo dodjeljivanja, supsidijarnosti i proporcionalnosti. U odnosu na načelo dodjeljivanja, sporno je upravo s obzirom na spomenutu odredbu čl. 4. UEU-a. U odnosu na načelo supsidijarnosti, sporno je jer Europska unija, u ovom slučaju, djeluje u području koje nije u njezinoj isključivoj nadležnosti, i to preko mjere u kojoj države članice ne mogu dostatno ostvariti ciljeve predloženog djelovanja, u odnosu na načelo proporcionalnosti, jer djelovanje Europske unije prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva ugovora.²²

Osim toga, na taj način dovedena je u pitanje primjena mjera ograničavanja, s obzirom na to da se za njihovu primjenu traži da države koje ih predlažu podnesu i podatke na kojima temelje svoje prijedloge, pa čak i ako je riječ o klasificiranim podacima. Naime, države članice nisu voljne dijeliti podatke klasificirane sukladno njihovu zakonodavstvu, kako sa Sudom EU-a ili bilo kojim drugim tijelom neke međunarodne organizacije tako ni s drugim osobama odnosno entitetima, pogotovo ne s onima koje smatraju opasnim za vlastitu sigurnost. Ipak, ako tako ne postupe, riskiraju da Sud EU-a poništi mjere koje su, na razini Europske unije, donesene na njihovu inicijativu. Unatoč rješenjima koje je ponudio Sud EU-a, koja, pri poštovanju procesnih prava osoba odnosno entiteta prema kojima se primjenjuju mjere ograničavanja, uzimaju u obzir i aspekt nacionalnih sigurnosti država članica, očekivano je da će države članice uvijek ostati prilično beskompromisne u ovom pitanju.

Svakako, potrebno je paziti da nadzor Suda EU-a ne prijede postavljene mu granice te ne postane isključivo otežavajući faktor u provođenju mjera ograničavanja određenih od same Europske unije (Tzanakopoulos, 2014., str. 134). Osim toga, takav bi se povećani nadzor mogao protumačiti i kao ekspanzija nadležnosti Suda EU-a mimo onih dodijeljenih mu UEU-om i UFEU-om.

Rješenje problema moglo bi se, smatram, naći u umjerenijem nadzoru Suda EU-a. Takav nadzor pretpostavlja bi i potpunu primjenu čl. 4/3. UEU-a. U tom kontekstu Sud EU-a trebao bi se ograničiti samo na nužni

²² Vidi i čl. 1. Protokola br. 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

nadzor, što bi, sukladno njegovoj praksi (OMPI I, para 116.), obuhvaćalo pitanje postoji li specifičan podatak ili materijal u odgovarajućoj dokumentaciji koja upućuje na to da je odluku u vezi s osobama odnosno entitetima na koje se mjera ograničavanja odnosi, donijelo nadležno nacionalno tijelo te postoje li podaci koji opravdavaju primjenu odnosno nastavak primjene mjera ograničavanja prema konkretnim osobama odnosno entitetima. Ako su ti podaci klasificirani odgovarajućim stupnjem tajnosti, Sud EU-a, sukladno spomenutom čl. 4/3. UEU-a, trebao bi vjerovati državama članicama da ti podaci uistinu udovoljavaju potrebnim uvjetima.

U tom smislu, opravdan je zaključak Suda EU-a da bi dovoljno bilo dostaviti neklasificirani sažetak relevantnih podataka koji bi omogućio shvaćanje razloga zbog kojih nadležno tijelo države članice smatra da bi prema određenoj osobi odnosno entitetu trebalo primijeniti mjere ograničavanja. Takav sažetak dostavljao bi se i Vijeću EU-a i po potrebi Sudu EU-a te osobi odnosno entitetu koji osporava primjenu mjera ograničavanja. S obzirom na načelo lojalne suradnje UEU-a, to bi za Sud EU-a trebalo biti dovoljno.

Popis literature

- Danwitz, T. (2014). The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. *Fordham International Law Journal*, 37(5), 1311-1346.
- Eckert, S. & Biersteker, T. (2012). *Due Process and Target Sanctions, An Update of the Watson Report*. Watson Institute for International Studies.
- Eckes, C. (2012). Decision making in the Dark? Autonomous EU Sanctions and National Classification. Amsterdam Centre for European Law and Governance, University of Amsterdam, Research Paper No. 2012-02, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2075794>
- Eckes, C. (2011). The legal framework of EU 's counterterrorist policies: full of good intentions. U C. Eckes, & T. Konstadinides, *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order* (str. 127-158). Cambridge, UK: Cambridge University Pres, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511751219.006>
- Genser, J., & Barth, K. (2010). When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform. *Boston College International and Comparative Law*, 33(1), 1-41.
- Guthrie, P. (2005). Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights. *New York University Annual Survey of American Law*, 69(3), 491-541.
- Hollenberg, S. (2015). The Security Council's 1267/1989 Targeted Sanctions Regime and the Use of Confidential Information: A Proposal for Decentraliza-

- tion of Review. *Leiden Journal of International Law*, 28(1), 49.-71, <https://doi.org/10.1017/s0922156514000533>
- Kokkot, J. & Sobotta, C. (2012). The Kadi Case-Constitutional Core Values and International Law-Finding the Balance. *The European Journal of International Law*, 23(4), 1015-1024, <https://doi.org/10.1093/ejil/chs063>
- Marguiles, P. (2014). Aftermath of an Unwise Decision: The U.N. Terrorist Sanctions Regime After Kadi II. *Amsterdam Law Forum*, 6(2), 51.-63.
- Murphy, C. (2013). Secret Evidence in EU Security Law: Special Advocates before the Court of Justice. U: D. Cole, F. Fabbrini, A. Vedaschi (eds.) *Secrecy, National Security and the Vindication of Constitutional Law* (str. 268-283). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/978171953860.00026>
- Poli, S. & Tzanou, M. (2009). The Kadi Rulings: A Survey of the Literature. *Yearbook of European Law*, 28(1), 533-558, <https://doi.org/10.1093/yel/28.1.533>
- Tzanakopoulos, A. (2014). The Solange Argument as a Justification for Disobeying the Security Council in the Kadi Judgements. U M. Avbelj, F. Fontanelli & G. Martinico (eds.) *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Judgment* (str. 121-134). Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203796191-10>

Sudska praksa

- Presuda od 12. 12. 2006. *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran protiv Vijeća Europske unije*, T-228/02 ECLI:EU:T:2006:384
- Presuda od 18.7.2013. *Europska komisija i dr. protiv Yassina Abdullaha Kadija*, spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518
- Presuda od 4. 6. 2013. *ZZ protiv Secretary of State for the Home Department*, Zahtjev za prethodnu odluku podnio Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363
- Presuda od 26. 4. 2005. *Jose Maria Sison protiv Vijeća Europske unije*, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, ECLI:EU:T:2005:14
- Presuda od 6. 9. 2013. *Bank Melli Iran protiv Vijeća Europske unije*, T-35/10, ECLI:EU:T:2013:397
- Presuda od 20. 2. 2013. *Melli Bank plc protiv Vijeća Europske unije*, T-492/10 ECLI:EU:T:2013:80
- Presuda od 19. 5. 2010. *Pye Phyo Tay Za protiv Vijeća Europske unije*, T181/08 ECLI:EU:T:2010:209
- Presuda od 8. 6. 2011. *Nadiany Bamba protiv Vijeća Europske unije*, T-86/11, ECLI:EU:T:2011:260
- Presuda od 21. 3. 2012. *Fulmen i Fereydoun Mahmoudian protiv Vijeća Europske unije*, T-439/10 i T-440/10, ECLI:EU:T:2012:142
- Presuda od 3.9.2008. *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, spo-

- jeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461, <https://doi.org/10.2307/20535153>
- Presuda od 30. 9. 2010. *Yassin Abdullah Kadi protiv Europske komisije*, T-85/09, ECLI:EU:T:2010:418
- Presuda od 28.11.2013. *Vijeće Europske unije protiv Fulmena i Fereydouna Mahmoudiana*, C-280/12 ECLI:EU:C:2013:775
- Presuda od 30. 11. 2004., *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH protiv Komisije Europskih zajednica*, T-168/02, ECLI:EU:T:2004:346 (u daljnjem tekstu: *IFAW I*).
- Presuda od 18. 12. 2007. *Kraljevina Švedska protiv Komisije Europskih zajednica i dr.*, C-64/05, ECLI:EU:C:2007:802 u (daljnjem tekstu: *IFAW II*).
- Presuda od 13. 1. 2011. *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH protiv Europske komisije*, T-362/08, ECLI:EU:T:2011:6 (u daljnjem tekstu: *IFAW III*)
- Presuda od 5. 3. 1997. *WWF UK (World Wide Fund for Nature) protiv Komisije Europskih zajednica* T-105/95, ECLI:EU:T:1997:26
- Mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston C-27/09 P, ECLI:EU:C:2011:482
- Predmet *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 22414/93 od 15. 11. 1996
- Predmet *A. i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 3455/05, §§ 91-93, ECHR 2009 od 19. 2. 2009.

Pravni propisi

- Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije 2010/C 83/01 (Lisabonski ugovor). Pribavljeno iz: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>
- Povelja UN-a (NN Međunarodni ugovori 15/93)
- Uredba br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.5.2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07, 86/12)
- Odluka Vijeća od 23. rujna 2013. o sigurnosnim propisima za zaštitu EU klasificiranih podataka (2013/488/EU)

Mrežni izvori

- European Parliament, Directorate General for internal policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs: "National security and secret evidence in legislation and before the courts: exploring the challenges". Study for the LIBE Committee, 10. 12. 2014, str. 57 i 58. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf)

Poslovník Općeg suda, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2015:105:FULL&from=HR>.

Council Document 10826/07 on the fight against the financing of terrorism – implementation of Common Position 2001/931/CFSP, of 21 June 2007 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st10826-re01en07.pdf>

Konsolidirana verzija Statuta Suda Europske unije http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/tra-doc-hr-div-c-0000-2014-201400764-05_00.pdf

Consolidated version of the Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012 http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_en.pdf

Rezolucija 2161 (2014), para 47. Za tekst te Rezolucije vidi http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2161%20%282014%29

THE RELATION OF PROCEDURAL RIGHTS OF PERSONS
CONNECTED WITH TERRORISM IN SANCTIONING
PROCEDURES AND CLASSIFIED DATA GATHERED BY THE EU
MEMBER STATES

Summary

The paper deals with the necessity of protecting procedural rights of persons or entities connected with terrorism in the course of international sanctions and legal sanctioning on one hand, and the requirement of protecting classified data of the EU member states on the other. When considering the rights of the defendant, one of the biggest issues is the lack of data stemming from the reluctance of the member states to share information from their jurisdiction with either the sanctioned persons or the Court of the European Union. It has arisen from the effort of the member states to protect their classified data, some of which are seen as particularly sensitive from the national security aspect, by their national legal regulations. The most serious issue is distrust of the member states in the Court of the EU, i.e. their doubt whether the EU justice system will be able to protect classified data appropriately. The Court of the European Union has tried to resolve these two conflicting tendencies, thus indirectly widening its jurisdictions to the areas previously reserved for the member states. It has regulated the handling of classified national security data in its practice and its internal regulations, for example in the Rules of Procedure of the General Court of the European Union. In fact, the Court has conditioned the implementation of sanctions on the delivery of such data both to the Court and, although not in all instances, to the persons or entities whom the particular sanctions refer to. The problem could be solved by delivering an unclassified summary of the relevant data in order to provide an explanation as to why the competent body of a member state believes that a person or an entity should be covered with sanctions. Such a summary could be delivered to the Council of the EU, and if necessary, to the Court of the EU and the person or entity contesting the sanctions. Considering the principle of loyal cooperation stipulated in Article 4, Paragraph 3 of the TEU, this should suffice to the Court of the EU.

Keywords: procedural rights of persons connected with terrorism, classified data, national security, the Court of the European Union