

UDK:341.46
pregledni članak
primljen 26. siječnja 2004.

Dr. sc. Saša Šegvić,
viši asistent Pravnog fakulteta u Splitu

SUOČAVANJE S MEĐUNARODIM TERORIZMOM – DVOJBE I KONTROVERZE

Teroristički napadi na New York, Pentagon i Pensilvaniju u rujnu 2001. godine, te niz terorističkih napada širom svijeta u razdoblju nakon toga, aktualizirali su u okviru antiterorističke borbe karakter, ulogu i učinkovitost međunarodnih dokumenata o terorizmu.

Kako je provedba međunarodnog prava ovisna o njegovoj primjeni unutar pravnih sustava članica međunarodne zajednice i antiterorističke koalicije, autor u radu pokušava analizom najznačajnijih međunarodnih dokumenata o terorizmu utvrditi temeljna načela obveze država i bitne manjkavosti u tim dokumentima, kao i sve dvojbe i kontroverze koje se pri tome javljaju u okviru implementacije međunarodnih obveza u nacionalna zakonodavstva.

Sve uočene slabosti i nedorečenosti u međunarodnim dokumentima, kao i nedosljednosti u njihovoj provedbi u pojedinim zemljama, prema autoru, stvaraju plodno tlo za daljnje širenje terorizma a ne za njegovo suzbijanje i sprječavanje.

Ključne riječi: međunarodno pravo, terorizam, antiterorizam, implementacija i sudska praksa.

Uvod

Kad je G. W. Bush neposredno nakon terorističkog napada na New York, Pentagon i Pensilvaniju 11. rujna 2001. godine pred Kongresom održao govor u kojem je obećao naciji punu sigurnost i odmazdu prema teroristima, mnogi analitičari su najavili ozbiljne dugoročne probleme međunarodnih razmjera.¹ S jedne strane, tim nastupom je G. W. Bush monopolizirao borbu protiv terorizma dovodeći sve druge zemlje u situaciju da se ili pridruže američkoj akciji ili postanu neprijatelji SAD-a, a s druge strane, učinio je upitnim sve dotadašnje međunarodnopravne norme koje su regulirale načine suzbijanja, sankcioniranja i eliminiranja terorizma.²

¹ Atmosfera u SAD-u tih dana je podsjećala na onu u Velikoj Britaniji nakon atentata u restoranu u okolici Belfasta 12. veljače 1978. godine, kada je *Daily Express* preporučivao vladi: "Hang them all, and ham them high!", ili kad je u Italiji lider Republikanske partije La Malfa, nakon otmice Alda Mora 16. ožujka 1978. godine tražio od talijanske vlade da na "ratno stanje koje su teroristi objavili državi odgovori mjerama koje odgovaraju ratnom stanju". Vidi u: M. Klarin, *Terorizam*, NIN, sv. 2., Beograd, svibanj 1978., str. 111.

² Čini se da je u svezi s terorizmom u svijetu zavladała svojesvrсна histerija nakon terorističkog napada na SAD-e. Činjenica je da u svijetu od drugih vrsta ugroženosti strada mnogostruko više ljudi. U akcijama ...

Činjenica je da se moderni terorizam ne obazire na pravne norme, ni kada te norme pretendiraju da uređuju oružane sukobe, kao što su međunarodna ili unutarnja pravila vođenja rata; ne drži niti do nekih elementarnih, primitivnih pravila igre; ne drži niti do pravila *omerte*, zavjere šutnje, niti do bilo kojih drugih ograničenja koja su, kako se smatra, nazočna u poslovima među kriminalcima.³ Učinkovit terorizam mora kršiti sva pravila, svuda i uvijek, jer mora biti iznenađan, nepredvidljiv i spektakularan.⁴

Ono što je pri tome bitno jest činjenica da se u odgovoru na terorizam ne podleže logici na kojoj taj i takav terorizam počiva. Ta logika je sažeta u uvjerenju, uvjerenju svakog teroriste, da nema toga što ne treba biti žrtvovano radi ostvarivanja njihovog cilja, pa i kada su to masovne žrtve nevinih civila. U borbi protiv terorizma ne bi smjela biti prihvaćena ta ista logika koja bi se izrazila u uvjerenju da nema toga što neće biti žrtvovano da bi se osujetili i spriječili teroristički napadi i drugi oblici kriminaliteta. Demokracija i vladavina prava ne bi smjele biti žrtve, ne samo iz principijelnih razloga, već i ako problem promatramo sa aspekta učinkovitosti realizacije željenog: odgovor terorizmu, mržnji i netoleranciji može pružiti samo razvijena i prostrana demokracija koja se temelji na demokratskoj kontroli uporabe sile i svih aparata prinude i represije. Sve drugo rađa rizike povratka na ono što jugoistočna Europa veoma dobro poznaje – argumenti sigurnosti su imali uvijek prevagu nad argumentima demokracije i ljudskih prava, pa i rizike državnog terorizma koji je i dalje nazočan na mnogim stranama svijeta.

Analiza poduzetih mjera i radnji u nizu zemalja nakon terorističkog napada na SAD-e ukazuje da su najveća žrtva potrebe da se zaštiti ustavni poredak i ukupna nacionalna sigurnost – ljudska prava. U protekle dvije godine, koliko traje lov na pripadnike međunarodne terorističke mreže *Al-Qa'ide* i njihovih istomišljenika i zaštitnika, mnoge zapadne vlade, prije svih američka, do neslučenih su granica proširile ovlasti za privođenja, uhićenja i zadržavanja u pritvoru. Zemlja za zemljom pooštravala je sigurnosnu i imigracijsku politiku, a u nekima je ovakva situacija iskorištena i za obračun s oporborom kod kuće. Primjera radi, samo je u SAD-u u lovu na svakoga tko je imao bilo kakve veze s otmičarima aviona koji su se obušili na WTC i Pentagon, privedeno na stotine ljudi, uglavnom podrijetlom s Bliskog istoka.⁵ Pri tome vlasti nisu nikada priopćile ni tko su

... međunarodnog terorizma je 2001. godine poginulo negdje između 3500 i 4000 ljudi. U razdoblju od 1999-2001. godine u svijetu je od međunarodnog terorizma poginulo 6268 ljudi. U istom je razdoblju u cestovnim nesrećama poginulo više od milijun ljudi, a od žeđi i gladi više milijuna ljudi. Od AIDS-a godišnje umire više od milijun ljudi a od uživanja cigareta preko 4 milijuna ljudi. Vidi o tome šire u godišnjim prikazima: *Patterns of Global Terrorism*, US Department of State.

³ U tom smislu danas je jasno da terorizam odražava moralnu bešćutnost osoba koje mu pribjegavaju, na temelju njihovog drskog uvjerenja da "nevinost" ne postoji u odnosu na njihove ciljeve ili da su u ratu sa smrtnim neprijateljem, u ratu u kojemu su sva sredstva opravdana. Vidi o tome šire u: V. Dimitrijević, *Posljednji val terorizma i njegovi utjecaji na poštivanje ljudskih prava*, Zbornik s međunarodnog simpozija "Terorizam i sigurnost u 21. stoljeću", Zagreb, 2003., str. 51.

⁴ To samo dokazuje da su i u suvremenim uvjetima nasilje i teror zadržali blisku srodnost s tradicionalnom političkom borbom – poput konvencionalnog rata, predstavljaju vođenje politike "ostalim sredstvima". Vidi o tome šire u: C. Tilly, *Violence, Terror, and Politics as Usual*, Boston Review, ljeto 2002., cit u: B. Vankovska, *Državni teror, terorizam i krivulja nasilja*, Međunarodni simpozij *Terorizam i sigurnost u 21. stoljeću*, Zagreb, 2002.

⁵ U Sjedinjenim Američkim Državama tijekom zadnje godine dana Arapi su postali predmet pomne istrage. Unatoč poricanju rasne podjele, vlasti su optužene da progone Muslimane i Amerikance arapskog podrijetla kroz programe poput FBI-evog sustavnog razgovora s 5000 ljudi arapskog podrijetla. Vidi o tome u: *The Economist*, 31. kolovoza 2002., pp. 19.

ni koliko ih je, tvrdeći da bi to moglo ometati istragu.⁶ Uzgred budi rečeno, držanje stranaca u pritvoru zbog toga što bi se možda moglo otkriti da su umiješani u terorističke napade je prekoračenje ovlasti i nezakonita praksa preventivnog zatvaranja.⁷

Terorizam postavlja značajne političke i diplomatske izazove. Pomoću terorizma određene političke skupine žele skrenuti pažnju na stvari za koje se zalažu i dovesti do političkih promjena ili ostvarivanja drugih političkih ciljeva. Sve demokratske zemlje svijeta moraju se suprotstaviti toj prijetnji civiliziranom poretku svim raspoloživim mjerama, počevši od diplomatskih, pa do vojnih. Pri tome je jedno od temeljnih sredstava za borbu protiv terorizma pravo i zakon.⁸ Zapadne demokracije su do sada bile privržene zakonu i pravnoj normi kao načinu za suzbijanje nasilja, jer su i na domaćem i međunarodnom planu pristaše primjene zakona, kako za kontrolu kriminala tako i za rješavanje sporova. Oni se gotovo instinktivno, i često, pozivaju na zakon polazeći od činjenice da on regulira međunarodno ponašanje, a posebno da pruža mogućnost za izvođenje terorista pred sudove.

Međunarodno pravo je širenjem terorizma stavljeno na izuzetno veliku kušnju. Mnogi sudionici u multinacionalnim forumima, koji se žele radikalno suprotstaviti terorizmu, nailaze na otpor onih koji tvrde da izvjesne političke okolnosti opravdavaju nasilničke reakcije, zbog čega danas ne postoji jedinstven stav o terorizmu, niti jedinstvena definicija terorizma. Razjedinjenost glede političkog nasilja dolazi posebno do izražaja u organima međunarodnog prava i konvencijama koje često oslobađaju, pa čak i štite, teroriste od gonjenja, stvarajući na taj način situaciju koja je navela ameri-

⁶ Sean D. Murphy u knizi *"Contemporary Practice of the United States Relating to International Law"* iznosi podatak da je FBI uhitio i zadržao najmanje 1100 stranaca nakon terorističkog napada 11. rujna 2001. godine. Vidi o tome i u: *American Journal of International Law*, no. 96/2002, pp. 470. i *The Economist*, 31. kolovoza 2002., pp. 18-20.

⁷ Da je riječ o propisima koji će sigurno dovesti u pitanje, pa čak i suspendirati na dugi rok, niz ustavom zajamčenih prava i sloboda, odnosno legalizirati pravo na suspendiranje temeljnih ljudskih prava, govori i Odluka Saveznog okružnog suda u Washingtonu od 1. kolovoza 2002. godine na žalbu odvjetnika dvojice Britanaca, dvojice Australaca i 12 Kuvajćana, uhaćenih u akcijama u Afganistanu, koji su zatočeni u američkoj vojnoj bazi Guantanamo na Kubi. Na zahtjev odvjetnika da se njihovim branjenici napokon izvedu pred sud, sudkinja Coleen Kollar-Konely odgovorila je da zatočeni u američkoj bazi Guantanamo "imaju određena prava po međunarodnom pravu" (sic!), ali s obzirom na to da su stranci i da se ne nalaze na teritoriju SAD, ne mogu tražiti zaštitu pred američkim sudovima. "Sud zaključuje da se vojna baza Guantanamo nalazi izvan suverenog teritorija SAD pa ne postoji pravna osnova po kojoj bi sud imao nadležnost za strance zadržane izvan SAD".

Takva odluka suda otvara nekoliko pitanja. Prvo, pod čiju jurisdikciju spada američka vojna baza ako ne pod američku? Drugo, može li se prema uhaćenim i osumnjičenim osobama provoditi tortura i niz drugih ponižavajućih radnji, a da im se godinama ne sudi, što je flagrantno odstupanje od ustavnih jamstava u SAD? Treće, takav stav suda otvara uz pitanje nadležnosti i nejasnoću po kojim će se propisima suditi uhaćenim osobama u Afganistanu i kakvu će sudsku zaštitu imati osumnjičeni. I kao četvrto, može li se postupiti po ratnom pravu, a da ratno stanje nije objavljeno? O tome će po žalbi morati zauzeti stav i Vrhovni sud SAD. Vidi šire o tome u: S. Šegvić, *O ratnim ovlastima Predsjednika SAD nakon terorističkog napada 11. rujna 2001.*, Zbornik PF, Zagreb, br. 6/03., str. 1244-1249., i: *Letter from Professors and Lawyers to the Honorable Patrick J. Leahy* od 5. prosinca 2001., na: <http://www.yale.edu/lawweb/liman/letterleahy.pdf>

⁸ Sva događanja nakon 11. rujna 2001. godine, crno-bijela slika svijeta (sile dobrih protiv sila zla!) tužno ukazuje na ozbiljnu štetu zapadnim demokracijama, krhkost same demokracije, ali i na još jedan težak udarac međunarodnom zakonu i redu. Od 11. rujna svijet je postao više međusobno ovisniji i ranjiviji ne samo na tradicionalan način već, na nesreću, također i u smislu učinka rata/sukoba na univerzalne vrijednosti, ljudska prava i demokratske prospekte. Moglo bi se reći da američko razumijevanje izazova 11. rujna predstavlja u svojoj biti "geopolitičku operu o borbi dobra protiv zla". Vidi o tome u: R. Falk, *Testing Patriotism and citizenship in the global terror war*, cit u: K. Booth, T. Dunne (eds), *Worlds of Collision: Terror and the Future of Global Order*, London: Palgrave, 2002.

čkog pravnog stručnjaka Abrahama D. Sofaera, nekadašnjeg suca federalne države New York, da konstatira kako su "propisi koji se primjenjuju na terorizam ne samo defektni već i perverzni".⁹

Najnoviji teroristički napadi doveli su do ulaganja mnogo napora radi primjene zakonskih sredstava, ali su se ona pokazala nedostatna, jer je opće poznato da propisi sami za sebe nikada ne mogu eliminirati i iskorijeniti zločine. Još je manje moguće da propisi mogu izaći na kraj s međunarodnim terorizmom. U tom smislu bitna je politička volja svih članica UN da provode sve međunarodne propise i da svoja nacionalna zakonodavstva usklade s tim dokumentima. Svako napuštanje ideje vladavine prava i pravne države, odnosno odustajanje od postupanja vlasti na temelju zakona i ustava, i onemogućavanja vršenja društvene kontrole upravljača od strane javnosti, u svakoj od članica međunarodne zajednice, pravdajući to političkim interesima i simpatiziranjem pojedinih terorističkih organizacija, moglo bi stvoriti opasan presedan za budućnost ustavnih demokracija.

U tom cilju rad bi trebao dati odgovore na pitanje koji su temeljni međunarodni propisi koji reguliraju materiju međunarodnog terorizma, osnovne principe na kojima se zasnivaju i zadaće koje iz njih proizlaze za svaku od članica međunarodne zajednice u borbi protiv terorizma, koja su otvorena i nedorečena pitanja u tim propisima te posebno, kako izgleda implementacija međunarodnih propisa u nacionalna zakonodavstva.

1. Međunarodni propisi o terorizmu

U posljednjih tridesetak godina, od kada se terorizam u svijetu počeo intenzivnije koristiti kao sredstvo za ostvarivanje određenih političkih ciljeva,¹⁰ međunarodna zajednica je, u namjeri da suzbije i eliminira terorizam, poduzela niz mjera i donijela veći broj pravnih akata koji reguliraju pitanje definiranja i borbe protiv terorizma.¹¹ Tako je

⁹ Richard B. Lillich, *International Terrorism: Conventions and Commentary*, University of Virginia School of Law, 1988., pp. 76.

¹⁰ Među osnovne razloge za ubrzani razvoj međunarodnog terorizma spadaju: a) politička različitost i na toj osnovi razjedinjenost u međunarodnoj zajednici; b) nedaće, stvarne ili umišljene, koje su proizvele nezadovoljstvo kod različitih grupa protiv različitih režima; c) pogodnost i dostupnost modernog naoružanja, čime su male skupine ljudi dobile veliku snagu; d) činjenica da je civilno komercijalno zrakoplovstvo osiguralo ne samo "konfekcijske taoce", već također mjesto za njihovo zarobljavanje, što praktično znači da su stvoreni uvjeti za "zajednički" transport i talaca i njihovih zarobljivača, po želji zarobljivača, širom svijeta; e) financijska podrška, opskrba oružjem i uvježbavanje terorista od strane mnogih država koje im uz to pružaju sklonište i sigurno utočište nakon obavljenih operacija; f) pokrivenost međunarodne zajednice informativnim medijima koji publiciraju terorističke incidente i omogućavaju teroristima i razlozima njihovih aktivnosti pažnju čitavog svijeta. Vidi o tome šire u: *The Economist*, June 15th, 2002., pp. 11.

¹¹ To ne znači da u međunarodnoj zajednici i ranije nisu činjeni pokušaji da se pravno reguliraju pitanja terorizma, posebno njegovog definiranja, a s ciljem njegovog suzbijanja i eliminiranja. Jedan od takvih akata je i *Ženevska konvencija za sprječavanje i kažnjavanje terorizma*, koja je potpisana 1937. godine, ali koja na žalost nikad nije stupila na snagu, u kojoj se kao konkretni teroristički akti i kaznena djela navode: ubojstvo ili teška povreda državnog poglavara, osobe koja vrši prerogative državnog poglavara, njihovih nasljednika i supruga i lica koje vrše javne funkcije ili drže javne položaje; uništenje ili oštećenje javne imovine druge strane ugovornice; djelo sračunato na to da ugrozi život publike; pokušaj da se izvrši neko od navedenih djela, kao i proizvodnja, posjedovanje ili isporuka oružja, streljiva, eksploziva ili štetnih supstanci s namjerom izazivanja nekih od navedenih djela. U neuspjehu pokušaja da se preciznije i pravno jasnije definira međunarodni terorizam spada i *Nacrt Konvencije o pravnoj kontroli međunarodnog terorizma*, koju je Udruženje za međunarodno pravo predložilo 1980. godine na svojoj konferenciji, nakon što je usvojilo Rezoluciju o međunarodnom terorizmu. Vidi u: M. V. A. Naidu, *Extradition as Effective Measure for Combatting International Terrorism*, Seoul Conference on the Law of the World (held on) September 6-11, 1987., pp. 14, i B. R. Srdanović, *Međunarodni terorizam, politički delikt, ekstradicija*, Beograd, 2002., str. 26.

1963. godine usvojena *Konvencija o kaznenim djelima i nekim drugim aktima izvršenim u zrakoplovu* koja se odnosila na: "kaznena djela predviđena kaznenim zakonima i akte koji, bez obzira da li predstavljaju kaznena djela ili ne, mogu ugroziti ili ugrožavaju sigurnost zrakoplova ili osoba ili dobara u njemu, ili u njemu narušavaju dobar red i disciplinu".¹² 1970. godine potpisana je u Haagu, na inicijativu organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva, *Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova* (Haška konvencija) u kojoj se utvrđuje da: "svaka osoba čini kazneno djelo koja u zrakoplovu u letu izvrši a) nezakonito, putem sile ili prijetnje silom, ili putem bilo kojeg oblika zastrašivanja otmicu ili uspostavi takav akt, ili je b) suučesnik osobe koja izvrši ili pokuša izvršiti takvo djelo".¹³ U Montrealu je 1971. potpisana *Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata usmjerenih protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva* u kojoj se kao kaznena djela kažnjiva strogim kaznama predviđaju: "Svi akti nasilja protiv osoba učinjenih na zrakoplovu u letu; uništenje zrakoplova u prometu ili oštećenje uređaja za letenje ili umiješanost u takvim operacijama; komunikacija lažnim informacijama koje su opasne za sigurnost zrakoplova u prometu; svaki pokušaj da se učini bilo koji od navedenih akata; svako suučesništvo sa svakim tko izvrši ili pokuša izvršiti takve akte".¹⁴

U New Yorku je 1973. usvojena *Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih osoba, uključujući diplomate*, 1979. godine *Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca* a u Beču 1980. godine usvojena je *Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala*, u Montrealu je 1988. godine usvojen *Protokol o zabrani protuzakonitog nasilja u zračnim lukama koje opslužuju međunarodno civilno zrakoplovstvo*, u Rimu 1988. godine usvojena je *Konvencija o zabrani protuzakonitog djela protiv sigurnosti pomorske plovidbe* i *Protokol o zabrani protuzakonitih djela protiv sigurnosti fiksni platformi smještenih u priobalnom pojasu*. Nakon desetak godina, i intenziviranja terorističkih aktivnosti, u New Yorku je 1997. godine usvojena *Konvencija o zabrani terorističkih bombaških napada* i, u istom gradu, 2000. godine usvojena je *Međunarodna Konvencija o zabrani financiranja terorizma*. Konvencija o zabrani terorističkih bombaških napada u čl. 2. definira kao kazneno djelo "isporuku, postavljanje, ispućavanje ili detoniranje eksploziva ili neke druge naprave na javno mjesto, državni ili vladin objekt, sustav javnog prijevoza ili objekt infrastrukture" s namjerom da se izazove smrt ili teško tjelesno ranjavanje ili veliko uništavanje, "gdje takvo uništavanje rezultira ili bi moglo rezultirati velikim ekonomskim gubitkom". U Međunarodnoj konvenciji o zabrani financiranja terorizma, širi se broj mogućih sudionika u terorističkim aktivnostima, te je tako utvrđeno "da je svaka osoba učinila prijestup u skladu sa značenjem Konvencije ukoliko je na bilo koji način, izravno ili neizravno, protuzakonito i namjerno, osigurala ili prikupila novčana sredstva s namjerom da se ona utroše ili sa znanjem da će se ona utrošiti, potpuno ili djelomično za izvršavanje" svih onih djela koje su do tada u pojedinim međunarodnim dokumentima utvrđena kao teroristička i protupravna.

Sve zemlje potpisnice navedenih konvencija imale su obvezu u nacionalnom kaznenom zakonodavstvu za spomenuta kaznena djela predvidjeti stroge kazne te suradivati u istražnim radnjama, izručenju ili procesuiranju počinitelja takvih kaznenih djela.

¹² Vidi tekst Konvencije u: J. Hrženjak, *Međunarodne konvencije o ratnom pravu i o sigurnosti*, Zagreb, 1979., str. 449.

¹³ Ibid., str. 455.

¹⁴ Ibid., str. 459.

Na temelju Rezolucije Generalne skupštine UN 2625/XXV., od 1970. godine (Aneks) usvojena je *Deklaracija o načelima međunarodnog prava* koja se odnosi na dobre odnose i suradnju između država u skladu s Poveljom UN. 1990. godine usvojena je *Pariška povelja OESS-a za novu Europu*. Generalna skupština UN 1995. usvaja *Rezoluciju 49/60 – "Mjere za eliminaciju terorizma"* kojoj je pridodana *Deklaracija o mjerama za eliminiranje terorizma*. Generalna skupština UN 1999. godine usvaja *Međunarodnu konvenciju za suzbijanje financiranja terorizma*, a Vijeće sigurnosti UN 2001. godine usvaja *Rezoluciju o međunarodnom terorizmu br. 1373*.¹⁵ Tijekom posljednjih dviju godina u UN traju intenzivni pregovori o donošenju *Sveobuhvatne konvencije protiv međunarodnog terorizma* koja bi u znatnoj mjeri bila u funkciji i predstavljala važan instrument u borbi protiv terorizma.¹⁶

Uz navedene dokumente u međunarodni pravni okvir za poduzimanje mjera protiv terorizma spadaju i *Završno priopćenje Ministarskog sastanka Sjevernoatlantskog vijeća* održanog 6. prosinca 2001. godine i posebno *Priopćenje* koje se odnosi na odgovor NATO-a na terorizam kao i *Priopćenje Vijeća euroatlantskog partnerstva* kao odgovor na terorističke napade na SAD 11. rujna 2001. godine koje je izdano 12. rujna 2001. godine. U Bukureštu je u prosincu 2001. godine na Ministarskoj konferenciji OESS-a usvojena *Bukureštanska deklaracija i Odluka o borbi protiv terorizma i Bukureštanski akcijski plan za borbu protiv terorizma*, koje se pozivaju na dvanaest relevantnih konvencija i protokola UN zajedno sa relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti UN.¹⁷

Svi spomenuti multilateralni pravni instrumenti na ovom polju obuhvaćaju, između ostalog, sigurnost civilnog zrakoplovstva, što uključuje terorističke akte počinjene u zrakoplovu, nezakonito otimanje zrakoplova, zločine protiv osoba koje su zaštićene po međunarodnim pravilima, uključujući diplomatske službenike; zločine uzimanja talaca; akte nasilja u zrakoplovnim lukama, nezakonite akte plovidbe na moru i financiranje terorističkih aktivnosti. Pri tome je činjenica da u svim tim dokumentima nije postignut visok stupanj usuglašenosti oko temeljnog pitanja, a to je što je to terorizam, teroristički akt i što sve čini akte koji se tretiraju teškim kaznenim djelima za koje su zapriječene stroge kazne.¹⁸ Pri tome i znatan broj zemalja u tom smislu u unutarnjem zakonodav-

¹⁵ Članice međunarodne zajednice podliježu i obvezi poduzimanja akcija protiv međunarodnog terorizma i na temelju Povelje OUN, konvencija UN i rezolucija Vijeća sigurnosti (posebno br. 1269/99, 1368/01, 1373/01 i 1377/01.). Ovi dokumenti predstavljaju osnovu globalnog pravnog okvira i uključuju niz određenih elemenata i raznih vidova borbe protiv terorizma.

¹⁶ Vidi tekst *Sveobuhvatne konvencije o međunarodnom terorizmu*, zajedničko pismo *Amnesty International-a i Human Rights Watch-a*, New York, 28. siječnja 2002. na: <http://hrw.org/press/2002/01/terror>

¹⁷ *Bukureštanskom odlukom* i njoj pridodatim *Bukureštanskim akcionim planom za borbu protiv terorizma* potvrđena je preuzeta obveza zemalja sudionica OESS da se suprotstave međunarodnom terorizmu i poduzmu širok dijapazon mjera u tom smislu i u svim dimenzijama koje su u nadležnosti ove organizacije. Tu spadaju vojno-političke aktivnosti, pitanja vezana uz rad policije, društveno-ekonomske aktivnosti, ljudski aspekti kao i neki specifični vidovi međunarodnog terorizma i za njega vezan transnacionalni organizirani kriminal.

¹⁸ Čini se da je u tom smislu najširu i do sada najprihvatljiviju definiciju usvojilo Udruženje za međunarodno pravo na svojoj 61. Pariškoj konferenciji u *Rezoluciji o međunarodnom terorizmu*, gdje se konstatira: "Akti koji se odnose na izjavu o načelima uključuju akte definirane kao kaznena djela od međunarodnog značaja u ugovorima, kao i akte međunarodnog terorizma. Akti međunarodnog terorizma uključuju, ali time nisu ograničeni, svirepost, nečovječno ubijanje, uzimanje talaca, otmicu zrakoplova, iznudivanje ili torturu izvršenu ili koja se prijeti da će biti izvršena (bilo u vrijeme mira ili rata) u političke ciljeve, gdje je involviran jedan međunarodni element. Smatrat će se da akt međunarodnog terorizma sadrži međunarodni element kada je djelo izvršeno u okviru jurisdikcije jedne države a) protiv bilo koje strane vlade ili međunarodne organizacije ili bilo kojeg njihovog predstavnika; b) protiv bilo kojeg državljanina strane države samo zato što ...

stvu na različite načine regulira ova pitanja, tako da i u tom pitanju nema jedinstvenog stava i postupanja.¹⁹

2. Temeljna načela o terorizmu u međunarodnim dokumentima

Na temelju analize svih relevantnih međunarodnih dokumenata koji reguliraju materiju antiterorizma može se zaključiti da su u njima utvrđeni sljedeća temeljna načela:

- terorizam danas predstavlja izazov svim državama pojedinačno i svijetu u cjelini;
- akti međunarodnog terorizma predstavljaju jednu od najozbiljnijih prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti;
- akti terorizma predstavljaju ozbiljnu povredu ciljeva UN, što može predstavljati prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti, ugroziti do sada dobre odnose među državama, predstavljati prepreku međunarodnoj suradnji, a sve s ciljem da se unište ljudska prava, temeljne slobode i demokratski temelji društva;
- kriminalni akti koji imaju za cilj ili namjeru izazvati stanje straha i nesigurnosti u cjelokupnoj javnosti ili unutar pojedinih skupina (vjerskih, etničkih ili rasnih) iz političkih razloga, neopravdani su bez obzira da li su motivirani političkim, filozofskim, ideološkim, rasnim, etničkim, vjerskim ili bilo kojim drugim pobudama;
- svi teroristički akti su neopravdani i protuzakoniti bez obzira zbog kojih se motiva poduzimaju;
- svi akti, metode, sredstva i praksa vezana uz terorizam su kriminalni bez obzira gdje su počinjeni i tko ih je počinio;
- sprječavanje i suzbijanje međunarodnog terorizma predstavlja osnovni element za održavanje uspostavljenog međunarodnog mira, suradnje i sigurnosti;
- neosporna je činjenica da postoji čvrsta veza između međunarodnog terorizma i transnacionalnog organiziranog kriminala, nelegalnog prometa narkotika, pranja novca i nelegalne trgovine oružjem.

...je on državljanin te države; c) od osobe koja prelazi međunarodnu granicu u drugu državu od koje je njegova ekstradicija zatražena....." Izvjesna djela su toliko vrijedna osude da se moraju ticati međunarodne zajednice, bilo da su počinjena u vrijeme rata ili mira, neovisno od opravdanosti uzroka koji motiviraju počinitelje, kao i bez obzira na političku motivaciju. Sva takva djela moraju se sprječiti." Cit. u: B. Srdanović, op. cit., str.160.

¹⁹ Tako su npr. SAD nakon terorističkog napada 11. rujna 2001. godine usvojile *The Immigration and Nationality Act* u kojem se kao teroristički djelatnost smatra sve što je protuzakonito u zemlji ili nekoj od saveznih država, i obuhvaća sljedeće aktivnosti i radnje: otmicu ili sabotažu bilo kojeg transportnog sredstva; otmicu ili zadržavanje druge osobe i prijetnja smrću ili ozljeđivanje iste, odnosno zadržavanje osobe s namjerom da se time prisili treća osoba (ili vladina organizacija) da učini ili propusti učiniti neku radnju kao eksplicitan ili implicitan uvjet za oslobađanje otete ili zadržane osobe; nasilan napad na međunarodno zaštićenu osobu ili na slobodu te osobe; atentat; uporaba sljedećih sredstava: biološka, kemijska ili nuklearna oružja ili naprave; streljiva ili oružja (osim s namjerom osobne financijske koristi); s namjerom da se posredno ili neposredno ugrozi sigurnost jednog ili više pojedinaca ili da se prouzroči veća šteta na imovini-vlasništvu; svaka prijetnja, pokušaj prijetnje ili suučesništvo s ciljem ostvarivanja nekog od navedenih djelovanja. U Zakonu termin "izvoditi terorističke aktivnosti" obuhvaća i sve one osobe koje su na bilo koji način sudjelovale u pripremanju ili planiranju terorističkih akcija; prikupljali podatke o mogućim ciljevima terorističkih napada; osiguravali na bilo koji način financijsku potporu, sigurno sklonište, materijalnu potporu, lažne dokumente, oružje, streljivo osobi za koju bi trebao znati ili zaključiti da planira ili da je izvodio terorističke aktivnosti; prikupljanje financijskih sredstava ili drugih dobara za terorističko djelovanje ili za bilo koju (tudu) terorističku organizaciju ili nagovaranje nekog pojedinca za članstvo u (tudoj) terorističkoj organizaciji ili za terorističko djelovanje. Vidi komentar u: *Mladina*, Ljubljana, 21. siječanj 2002.

Nakon intenziviranja terorističkih aktivnosti početkom ovoga stoljeća u UN i europskim institucijama (Europska unija, Vijeće Europe, OESS i NATO), glede suzbijanja terorizma, formuliran je cijeli niz zaključaka i stavova, koji zajedno s pozitivnim međunarodnim dokumentima čine osnovu u suočavanju s međunarodnim terorizmom. U međunarodnim institucijama i međunarodnoj javnosti danas su ipak, iako još uvijek bez konsenzusa, iskristalizirani sljedeći opći stavovi o terorizmu:

- terorizmu treba pristupiti kao ozbiljnom problemu i prijetnji suvremenog svijeta;
- terorizam treba stalno pratiti i svestrano istraživati te na osnovi saznanja tražiti najbolja rješenja za njegovo iskorjenjivanje;
- borbu protiv terorizma treba provoditi u nacionalnim i svjetskim okvirima i uz svestranu i stalnu suradnju država, policija, stručnih i znanstvenih ustanova;
- nikakvi ciljevi i uvjeti ne mogu opravdati uporabu terorističkih nasilnih metoda i sredstava;
- svjetska zajednica – UN i druge međunarodne organizacije bi se trebale založiti da nijedna država na svijetu ne provodi terorizam, da ga ne opravdava i da ga ne podržava;
- teroriste treba smatrati kriminalcima, a njihova nedjela zločinima;
- treba raditi na otklanjanju uzroka i izvora terorizma;
- treba djelovati na razvoju i jačanju demokracije i time sužavati prostor svakom nedemokratskom djelovanju;
- nužno je maksimalnu pažnju posvetiti preventivnoj zaštiti;
- terorističku opasnost treba stalno procjenjivati;
- zaštitu i obranu od terorizma treba graditi na jedinstvenom djelovanju i suradnji odgovarajućih državnih organa, posebno policije, građana, tvrtki i drugih subjekata;
- prema teroristima treba biti nepopustljiv i ne davati im ustupke, jer će konačni rezultat uvijek biti tragičniji od trenutnog uspjeha;
- potrebno je dosljedno provoditi međunarodne konvencije o suzbijanju terorizma;
- terorizam treba realno ocjenjivati: ne precjenjivati ga ni podcjenjivati;
- borba protiv terorizma ne smije biti izgovor za ugrožavanje ljudskih prava i sloboda na duže razdoblje ili neograničeno, niti stvarati ksenofobiju, rasnu i etničku netrpeljivost.

3. Obveze država, koje proizlaze iz međunarodnih dokumenata o terorizmu

Na temelju svih važećih međunarodnih propisa sve države članice međunarodne zajednice i najznačajnije međunarodne organizacije, od UN pa dalje, imaju niz obveza u borbi protiv suvremenog terorizma. Tako su sve države članice međunarodne zajednice obvezne:

- da se suzdrže od organiziranja, poticanja, pomaganja ili učestvovanja u terorističkim aktima u drugoj državi ili pristajanja da sa na njihovoj teritoriji organiziraju aktivnosti koje su usmjerene ka činjenju takvih akata, kao i da se suzdrže od pružanja bilo kojeg oblika podrške osobama koje su involvirane u terorističke akte;
- da poduzimaju učinkovite i odlučne mjere u skladu s relevantnim odredbama međunarodnog prava i međunarodnih standarda o ljudskim pravima u cilju brzog neutraliziranja, sprječavanja i odstranjivanja iz međunarodne zajednice međunarodnog terorizma;

- da pristupe sveobuhvatnoj izradi baza podataka o svim terorističkim organizacijama i teroristima kako bi se olakšalo njihovo praćenje i nadzor;
- da osiguraju uhićenje, gonjenje ili izručenje počinitelja terorističkih akata te da onima koji planiraju terorističke akte uskrate boravak na svom teritoriju;
- da zamrznu sredstva ili imovinu ili financijska sredstva osobama ili organizacijama koje vrše terorističke akte ili sudjeluju u njima, odnosno koje omogućavaju vršenje takvih akata;
- da sprječavaju kretanje terorista učinkovitom kontrolom na svojim granicama;
- da kazneno gone sve osobe koje sudjeluju u financiranju i pripremanju terorističkih akata;
- da poduzimaju sve potrebne korake i mjere u cilju primjene međunarodnih konvencija u ovoj oblasti kao i svih relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti UN;
- da razmotre kao pitanje od prioritarnog značenja pristupanje međunarodnim konvencijama koje se odnose na različite aspekte međunarodnog terorizma;
- sve države se pozivaju na međusobnu suradnju koja bi bila regulirana bilateralnim i multilateralnim dogovorima i sporazumima u cilju sprječavanja i suzbijanja terorističkih akata te da u tom smislu zaključe posebne bilateralne, regionalne i multilateralne ugovore;
- da jedne drugima pružaju pomoć u istragama o kriminalnim aktivnostima na polju antiterorizma;
- da među sobom razmjenjuju sve relevantne informacije koje se odnose na akcije ili kretanje terorista ili terorističkih organizacija i mreža;
- da koordiniraju napore na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini kako bi se globalno pružio što snažniji odgovor transnacionalno organiziranom kriminalu, nelegalnom prometu narkotika, pranju novca, nelegalnoj trgovini oružjem, koji su tijesno povezani s međunarodnim terorizmom.

Za koordinacije i praćenje realizaciji svih utvrđenih obveza i o poduzetim akcijama mjerodavni bi trebali biti Vijeće sigurnosti UN, na globalnoj razini i OESS i Partnerstvo za mir zajedno s Vijećem za euroatlantsko partnerstvo, na regionalnoj razini.

Osim već spomenutih aktivnosti Vijeće sigurnosti je osnovalo Komitet za antiterorizam koji bi imao mjerodavnost pratiti provedbu Rezolucije 1373/01 Vijeća sigurnosti, koja u stvari predstavlja osnovu svih rezolucija koje su u ovom području prethodno usvojene.

Organizacija za europsku sigurnost i suradnju usvojila je "putnu kartu" Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OESS s ciljem implementacije Bukureštanskog akcijskog plana za borbu protiv terorizma i "putnu kartu" o terorizmu Tajništva OESS. Uz to je i predsjedavajući na dužnosti OESS za 2002. godinu imenovao svog osobnog predstavnika za sprječavanje i borbu protiv terorizma, dok je u okviru spomenutog Tajništva osnovana specijalna antiteroristička jedinica.

Problem međunarodnog terorizma se u okviru NATO-a i Partnerstva za mir treba rješavati paralelno na dvije razine – mikro i makro, to jest u okviru Partnerstva za mir i Vijeća za euroatlantsko partnerstvo. Na razini Partnerstva za mir bi bio primijenjen pristup "svaka država posebno", što znači da bi se NATO morao konzultirati sa svakim partnerom posebno o prilagođavanju relevantnih sporazuma o partnerstvu potrebi da se učinkovito savlada terorizam, pri čemu bi se uspostavljali bilateralni i subregionalni kontakti i postizali sporazumi između partnera u pogledu sprječavanja i borbe protiv

terorizma na konkretan način. Vijeće za euroatlantsko partnerstvo treba voditi brigu o antiterorističkim naporima poduzetim na multilateralnoj osnovi obavljanjem konzultacija i donošenjem odluka općeg karaktera koje bi se odnosile na sve države članice. Na ovoj razini preovladava politička dimenzija, a cilj je da se na regionalnom, euroatlantskom planu poduzimaju mjere za sprječavanje međunarodnog terorizma.

4. Neki otvoreni problemi u provedbi međunarodnopravnih normi u nacionalna zakonodavstva

U suvremenim uvjetima je činjenica da terorizam predstavlja "osporavani koncept" jer se do zajedničke definicije u principu ne može doći, zato što je sam proces definiranja po sebi dio širih teza o ideologijama ili političkim ciljevima.²⁰ Iz tog razloga i problem implementacije međunarodnih konvencija u nacionalno zakonodavstvo predstavlja značajan problem u realizaciji svih zadaća u okviru antiterorističke borbe.

Pretočiti konvencije u važeće dokumente uključuje prenošenje međunarodnih obveza u državno zakonodavstvo, pravne i administrativne strukture. Promoviranje ratifikacije uključuje razvijanje savjeta i izradu smjernica za donošenje prikladnih zakona u nacionalnim parlamentima. Kada se zakoni jednom donesu, državni administratori odgovorni za implementaciju moraju biti upućeni i obučeni.

Ono što je u tom smislu jednostavno ostvariti jest formalno pristupanje tzv. antiterorističkom savezu, tj. formalno odobravanje fraze "rat protiv terorizma", koje najčešće nema nikakve veze sa stvarnom političkom voljom niza nacionalnih političkih elita i režima da se odreknu državnog terorizma ili da potpomažu međunarodni terorizam. Tako je deklarativno prihvaćanje međunarodnih obveza često u suprotnosti s politikom koja se prema pojedinim terorističkim organizacijama i teroristima provodi. To dokazuje da nije samo teško postići konsenzus oko samog pojma "terorizam" već i glede pridjeva koji ga određuju: "arapski, islamski, religijski, revolucionarni, kriminalni, državni i sl.", kao i glede prirode, uzroka, motiva i ciljeva terorizma, odnosno o globalnoj strategiji rata ili borbe protiv terorizma. U načelu, može se reći da ono što je za neke države teroristički čin, za neke druge zemlje može predstavljati sredstvo borbe za slobodu, politička prava ili autonomiju – što su za nekoga teroristi, za drugoga su borci za slobodu!²¹

Ipak, može se konstatirati da je donošenjem Rezolucije 1373, koju je Vijeće sigurnosti prosljedilo 2002. godine pod poglavlje VII. Povelje UN, a radi se o jednoj od naj snažnijih rezolucija koje su ikad prošle u UN, utvrđena obveza svim člancima ("Vijeće odlučuje da sve države moraju"), pa i onima koje još nisu ratificirale sve najvažnije kon-

²⁰ Vidi o tome u: A. P. Schmid, *Political Terrorism. A research guide to concepts, theories, data bases and literature*, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1984., pp. 50.

²¹ Kako je motiv jedan od bitnih čimbenika koji određuje terorističke organizacije i počinitelje terorističkih djela, zbog čega takvi u nekim državama uživaju simpatiju i podršku a u drugima osudu, u literaturi se susreće klasifikacija terorističkih grupa u odnosu na motivaciju. Prvu skupinu čine nacionalističko-etničko-separatističke skupine (cilj stvaranje autonomne etničke nacionalne države za članove etničke manjine – IRA, ETA), drugu grupu čine ideološke organizacije (marksisti, nacisti, fašisti – Crvene brigade), treću skupinu čine nihilističke organizacije (čine ih u pravilu kriminalci – Symbionese Liberation Army u SAD), a četvrtu skupinu čine organizacije interesnog povezivanja, grupiranja i povezivanja koje terorizam koriste samo u određenim prilikama kao rezultat frustracije zbog neučinkovitosti mirnih metoda borbe u okviru jednog sustava, pa terorizam koriste za ponovnu afirmaciju i priznanje. Vidi šire u: Russell, Banker, Miller, *Out-inventing Terrorist, Terrorism: Theory and Practice*, Westview Press/Boulder, Colorado, 1979., pp. 32.

vencije o terorizmu, za koje se ovom rezolucijom "zahtjeva da postanu što prije moguće članovi međunarodnih konvencija i protokola koji se odnose na terorizam".²² Ova je dalekosežna rezolucija ojačala međunarodni režim protiv terorizma.

Većina međunarodnih konvencija i protokola o terorizmu utemeljena je na pretpostavci da počinitelje terorističkih djela suđenju moraju privedi njihove nacionalne vlade ili moraju biti izručeni u zemlju koja je voljna izvesti ih pred sud. Izrazito važna namjera principa "*aut dedere, aut iudicare*" je učiniti svijet negostoljubivim prema teroristima i uskratiti im sigurne luke. Međutim, da bi načelo djelovalo, države ga moraju primjenjivati. A u tom provedbenom dijelu u pojedinim državama ima niz različitih formulacija u zakonima, propusta, nejasnoća i nedosljednosti, posebno kad se radi o pitanju ekstradicije, što kao posljedicu ima pravo šarenilo u postupanju s teroristima.

4.1. Problem jurisdikcije

U okviru međunarodnog prava, nažalost, još uvijek nije razvijen sveobuhvatan sustav pravila koja bi na relativno precizan način odredila sve forme jurisdikcije koje bi mogle stajati na raspolaganju državama i drugim međunarodnopravnim subjektima. U tom smislu prije bi se moglo reći da je međunarodno pravo do sada činilo napor jedino da dosegne oblike državne jurisdikcije u kaznenim stvarima, kao što je zakonodavna, sudska ili izvršna jurisdikcija, dakle, sve forme tradicionalne podjele jurisdikcije.

Jurisdikcija, riječ koja se koristi da opiše mjerodavnost koja utječe na pravne interese kod svojih klasičnih oblika i tradicionalne podjele slijedi tradicionalnu mjerodavnost državnih organa u donošenju propisa. U tom smislu za naš rad od bitnog je interesa isključivo problem sudske jurisdikcije.

Iz sveobuhvatne definicije ekstradicije može se izvući nekoliko zaključaka. Prvo, da se ekstradicija javlja u uvjetima kada jedna država nema ili ne želi imati jurisdikciju nad izbjeglim zločincem iz druge države. Drugo, da ta druga država ima nad njim jurisdikciju i želi ga kazniti. Ne ulazeći detaljnije u tumačenje vrlo složene i višeznačne prirode pojma jurisdikcije, mogu se navesti osnove na temelju kojih države mogu imati jurisdikciju da sudski gone okrivljenu osobu.

Opće je poznato da država ima mjerodavnost nad pojedincem na temelju teritorijalnog načela, načela državljanstva, zaštitnog načela i tzv. univerzalnog načela.

a. Teritorijalni princip podrazumijeva jurisdikciju države nad kaznenim djelima koji su počinjeni na njenom teritoriju, pa iz tog razloga svaka država zahtijeva jurisdikciju nad svim aktima koji su počinjeni unutar granica njene teritorijalne nadležnosti. Međutim, ako državljanin jedne države s teritorija te države izvrši kazneno djelo prema osobama ili objektima njima susjedne države - ispaljivanje iz vatrenog oružja (ili druge vrste oružja) s teritorija jedne države na teritorij druge države, i pri tome stradaju osobe ili objekti, otvara se problem jurisdikcije, jer su u tom slučaju jurisdiksijski mjerodavne obje države. Država čiji je državljanin počinitelj takvog kaznenog djela nadležna je za jurisdikciju na temelju subjektivnog teritorijalnog načela, a država na čijem je teritoriju stradala osoba ili je prouzročena materijalna šteta takvim kaznenim djelom, može tražiti jurisdikciju na temelju objektivnog teritorijalnog načela. Još je problem kompliciraniji ako se takvo djelo dogodi na otvorenom moru.

²² Security council, 4385-th Meeting, SC/7158, 28 September 2001.

b. Načelo državljanstva počinitelja kaznenog djela očituje se kroz načelo aktivnog personaliteta i načelo pasivnog personaliteta. Prvi vid ovog načela odnosi se na državljanstvo počinitelja kaznenog djela – država može sudski goniti svog državljanina bez obzira gdje je počinio kazneno djelo, što je prihvaćeno i u međunarodnoj zajednici. Ovo načelo veoma široko koriste zemlje kontinentalnog prava, dok ga države *common lawa* koriste do određene mjere, i to u pravilu samo za teža kaznena djela (izdaja, ubojstvo i bigamija). Neke države zahtijevaju jurisdikciju na temelju nekih statusnih veza drugačijih od državljanstva (dugo izbjegavanje jurisdikcije u državi koja koristi pravo na jurisdikciju, a druga država ne protestira protiv takve jurisdikcije). U međunarodnom pravu državljanstvo kao načelo jurisdikcije dosta je kontradiktorno, te mu se posebno protive zemlje *common law-a*. U tom smislu i suci imaju rezervu prema ovom načelu iz razloga što sumnjaju u mogućnost objektivnog sudskog postupka prema počinitelju kaznenog djela.

c. Zaštitno načelo se odnosi na jurisdikciju koju ima određena država onda kada je njena sigurnost ugrožena aktom pojedinca koji je mogao biti izvršen i izvan njezinoga teritorija. Ovo načelo, iako je validno i općepriznato, države koriste u ograničenoj mjeri jer postoji opasnost njegove zlorabe iz razloga što države mogu svoju sigurnost tumačiti vrlo ekstenzivno. O tome u prilog govore i sva zbivanja i tumačenja nakon napada na SAD-e 11. rujna 2001!!!

d. Univerzalno načelo označava pravo jurisdikcije države za kaznena djela koja su počinjena izvan teritorija te države i čiji počinitelji ne podliježu pod njenu personalnu nadležnost jer nisu njezini državljani. Podrijetlo ovog načela vezano je uz učinjene napore i postignutu suglasnost država da se na taj način suzbiju djela piratstva. Na osnovi ovog načela bilo koji član međunarodne zajednice dužan je kazniti počinitelja kaznenog djela i primijeniti svoje nacionalno kazneno pravo, u slučaju da takve osobe dođu pod njenu vlast, ukoliko takvo djelo predstavlja opasnost za univerzalne vrijednosti. Univerzalno načelo jurisdikcije posebno je značajno jer se primjenom međunarodnopravnih sredstava i zakonskih sredstava unutarnjeg prava olakšava borba protiv međunarodnog terorizma. Pri tome je naglasak na nacionalnom zakonodavstvu, jer je činjenica da u međunarodnoj zajednici nema vrhovnog zakonodavnog organa i da je ista decentralizirana, te se tek inkriminacijom konkretnih djela u nacionalnim zakonodavstvima može ostvariti represija, odnosno sudsko gonjenje i kažnjavanje tih djela. Danas prevladava stav da se kaznena djela predviđena u najvećem broju međunarodnih konvencija, koje tretiraju sve bitne oblike terorizma, smatraju međunarodnim kaznenim djelom i na takav način se i tretiraju u znatnom broju nacionalnih zakonodavstava.

4.2. Problem ekstradicije

Ekstradicija, koja označava pravni posao među državama kojim se stranac ili osoba bez državljanstva, na temelju pravno uređenog postupka, izručuje drugoj državi da bi mu se tamo sudilo za neko kažnjivo djelo ili da bi se nad njim zbog toga djela izvršila kazna,²³ posebno je dobila na važnosti u svezi s pojavom terorizma. Iako se pitanja koja se postavljaju u svezi s ekstradicijom najpogodnije uređuju bilateralnim ugovorima,²⁴ što

²³ Definicija uzeta iz: D. Krapac, *Međunarodna krivičnopravna pomoć*, Zagreb, 1987., str. 24.

²⁴ Današnji broj bilateralnih ekstradicijskih ugovora iznosi preko 1500, pri čemu prednjače SAD s preko 100 bilateralnih ekstradicijskih ugovora.

je najčešći slučaj, dio pitanja u svezi s tom materijom se uređuje i međunarodnim ugovorima, konvencijama i posebno dokumentima nekih međunarodnih organizacija.²⁵

Iz svih validnih međunarodnih konvencija o terorizmu mogu se u svezi s problemom ekstradicije izvući određeni zaključci. Prvo, najveći broj konvencija ukazuje na "tešku" ili "ozbiljnu" prirodu djela na koje se odnose. Tako se na međunarodnom planu pokušalo da se djela naznačena u konvencijama stave van zakona i da se terorizam međunarodnopravno definira. Sve prethodno navedene konvencije ukazuju na to da se učinio pokušaj da se represivno djeluje protiv terorističkih akata koji napadaju opće vrijednosti međunarodne zajednice te da se inkriminiraju metodi koji u sebi ne sadrže elementarni nivo čovječnosti, te da se ne dozvoli oružje koje nema neselektivno djelovanje. Drugo, metoda kojom se na temelju međunarodnih konvencija koriste države za suprotstavljanje terorizmu je parcijalna, što ukazuje na odsutnost suglasnosti o općoj sadržini pojma terorizma i o nepostojanju suglasnosti za njegovo efikasno sprječavanje, ali i na to da veliki broj akata nije inkriminiran međunarodnim pravom kao teroristički akti. Sve to terorizam u svim njegovim vidovima ne iscrpljuje u njegovoj protupravnosti. Treće, velika većina konvencija sadrži princip *aut dedere aut iudicare* – izručiti ili kazniti, što implicira mogućnost obrane od ekstradicije na temelju ocjene da se radi o političkom kaznenom djelu i relativiziranje samog načela. U tom smislu u većini konvencija nije definiran opseg ograničenja azila za počinitelje djela iz konvencija (npr. samo je u Konvenciji OAD izričito reducirana mogućnost obrane na temelju političke motivacije).²⁶ Od svih relevantnih konvencija jedino *Konvencija protiv uzimanja talaca* ne dozvoljava automatsko izuzimanje političkog kaznenog djela, odnosno ne upućuje države ugovornice na njihovo unutarnje pravo, već predviđa tzv. nediskriminacijsku klauzulu na način odbijanja ekstradicije ako je ona zatražena radi gonjenja ili kažnjavanja konkretne osobe "zbog rasne pripadnosti, vjeroispovijesti, nacionalne pripadnosti, etničkog podrijetla ili političkog uvjerenja".²⁷ Ova klauzula predstavlja unapređenje ekstradicijskog procesa u odnosu na načelo izuzimanja političkog djela od ekstradicije, jer se ovom klauzulom ne osigurava automatsko izuzimanje za politički motivirani zločin. Ovakva formulacija zapravo predstavlja izraz nepovjerenja među državama u stvarima ekstradicije, jer se s njom uvodi u postupak ekstradicije relativno novo pravilo o istraživanju kojim se ispituje ili procjenjuje sposobnost države tražiteljice da osigura objektivno kazneni postupak. Ovo pravilo uvodi u proces ekstradicije zaštitu prava čovjeka, tj. optuženog, okrivljenog, odnosno lica za koje se traži izručenje. Time se uvodi u pravo

²⁵ Pri tome se države ugovornice, glede primjene ekstradicijskog prava, mogu voditi nekim od četiri osnovna načela koja su danas afirmirana u teoriji međunarodnog prava o ekstradiciji: načelo reciprociteta – zamoljena država svoju pozitivnu odluku o izručenju čini ovisnom o takvoj odluci države moliteljice u analognom budućem slučaju; načelo ekstradibiliteta – zahtjev za izručenjem se odobrava samo kod težih kaznenih djela koja se smatraju ekstradibilnima; načelo identiteta (istovjetnosti) norme – izručenju ima mjesta samo ako je djelo za koje se izručenje traži predviđeno kao kazneno djelo u zakonima države moliteljice i zamoljene države; načelo specijaliteta – država moliteljica ovlaštena je kazneno goniti ili kazniti izručenu osobu samo za ona kaznena djela, počinjena prije podnošenja zahtjeva za izručenjem, za koja je zamoljena država odobrila izručenje. Vidi o tome šire u: Z. Konjić, *Ekstradicija*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, br. 1/00., str.16-19.

²⁶ U konvenciji OAD utvrđena je obveza državama ugovornicama da sve prethodno utvrđene zločine od međunarodnog značenja inkriminiraju u svom kaznenom pravu; da za sve važi načelo *aut dedere aut iudicare*; izručenje se odobrava u skladu s važećim ekstradicionim ugovorima država ugovornica, te ako ekstradicija ne ovisi od ugovora ona se vrši na osnovu unutarnjeg prava države koja je zamoljena da izruči konkretnu osobu od strane ugovornice ove konvencije."

²⁷ Vidi čl. 5. i 9. Konvencije protiv uzimanja talaca.

ekstradicije ideja iz koje se danas crpi cjelokupna koncepcija o zaštiti ljudskih prava u ekstradicijskom postupku. Četvrto, u svezi s pitanjem karaktera i opsega jurisdikcije u navedenim konvencijama otvara se nekoliko pitanja. Jedno je pitanje realiziranja principa univerzalnosti što proizlazi iz činjenice mogućeg relativiziranja principa *aut dedere aut iudicare*, budući da se države mogu nepridržavati odredaba iz navedenih konvencija usprkos činjenici da su ih potpisale i ratificirale. Isto tako, države su mogle i prihvatiti sve odredbe iz konvencija a da ipak dođe do sukoba između prava azila i prakse sudskog kažnjavanja terorista, jer je u instrumentima koji sadrže formulu *aut dedere aut iudicare* implicirana mogućnost obrane na temelju političkog kaznenog djela. Dakle, spomenuta klauzula je kao prirodnopravno načelo unesena u pozitivno pravo i samim tim je postala dio pozitivnog prava ali je u tom pozitivnopravnom kontekstu destimulirana jer ekstradicija nije učinjena obvezatnom. S obzirom na činjenicu da je u konvencijama predviđeno izuzimanje političkog kaznenog djela od ekstradicije, ekstradicija je prepuštena volji država ugovornica. Ipak, spomenuta klauzula u *Grociovom* prirodnopravnom konceptu ekstradiciju čini jednom očitom obvezom i daje joj obvezatni karakter. Iz svih naprijed iznesenih činjenice proizlazi da su države na temelju validnih konvencija nadležne za sudsko gonjenje počinitelja kaznenih djela terorizma, bez obzira gdje su izvršena, i da ga iste često i primjenjuju, te se može reći da te konvencije omogućavaju ograničenu univerzalnu jurisdikciju.

Iako se konvencijama može uputiti primjedba da nisu uspjele osigurati sankcije protiv država potpisnica koje su ih odbili primijeniti, što je dovelo do sukoba prava azila i prakse sudskog kažnjavanja terorista, klauzuli *aut dedere aut iudicare* usprkos pravnoj destimulaciji, ne mogu se osporavati određeni rezultati, što znači da je ova klauzula ipak opravdala svoju funkciju.²⁸

Načelo univerzalnosti danas nije općeprihvaćeno načelo, i u tom smislu se javljaju dva oprečna stava u doktrini. Po mišljenju jednog dijela doktrine, njegova puna primjena mogla bi dovesti do nepravednog ishoda kada je pojedinac kažnjen za činjenje djela koji je legalan prema važećim propisima zemlje u kojoj je djelo učinjeno ili po pravu mjesta gdje je počinitelj djela izbjegao. S druge strane, za dio doktrine unutarnji zakoni ne bi trebali biti smetnja trpljenju negativne posljedice za izvršeni zločin.

Bez obzira na sve, ako pravo nije stvoreno nego nađeno, ako je derivirano iz univerzalnih principa pravde, onda je nesumnjivo pravično da se zločinac, počinitelj terorističkog akta, privede pravdi i kazni. To je objektivni interes međunarodne zajednice, jer terorizam ugrožava dvije temeljne vrijednosti: nevine ljude i međunarodni pravni poredak.²⁹

²⁸ Prema istraživanjima u slučajevima otmice zrakoplova u periodu od 1960. do 1976. godine 970 pojedinaca je pokušalo ili otelo 468 zrakoplova širom svijeta, i od ukupnog broja je 35% uhićeno i sudski gonjeno. U pogledu otkrivenih počinitelja kaznenih djela terorizma ispitivanje prakse 40 zemalja pokazalo je da je 20 država zatražilo ekstradiciju 78 počinitelja. Ekstradicija je bila odobrena u pet slučajeva. 22 su zahtjeva odbijena ali su 42 počinitelja sudski gonjena od zemalja tražiteljica. Šire u R. B. Lilich, op. cit. pp. 16.

²⁹ Nažalost, činjenice govore da je ekstradicija još uvijek pitanje političke suradnje umjesto da bude sudski postupak koji se temelji na međunarodnoj suradnji bez političkih konotacija. U tom smislu veći broj zemalja i dalje preferira bilateralne ugovore i za njih je institut ekstradicije samo posljedica njihovih političkih odnosa. Na taj način prijateljske zemlje uklanjaju međusobne smetnje za izručenje, a ujedno nameću sve više ograničenja za ekstradiciju u odnosima s manje politički prijateljskim zemljama.

4.3. Sudska interpretacija političkog kaznenog djela

Od vremena kada se političko djelo, iz razloga ekstradicije, prvi put pojavilo u formalnom smislu razdvojeno od tzv. djela običnog kriminala, nije ga bilo moguće definirati na opće prihvatljiv način.³⁰ Problem je u svojoj osnovi aksiološke prirode, a polje vrijednosti je vrlo fluidno, jer je njegova bit subjektivnost. To ne proizlazi samo iz pojedinca već i iz čitavih država, pa zato, prirodno, sprječava objektivizaciju pojma političkog djela u stvari ekstradicije. Upravo u ovoj oblasti leži ishodište veoma heterogenih interesa koje su, oduvijek, očitivali međunarodni entiteti. Uz to, države, s izuzetkom Njemačke, u svom unutarnjem pravu, ne definiraju termin političko djelo. Odsutnost jedinstvene definicije političkog djela, odnosno pravo šarenilo u tom smislu (*omnis definitio in iure periculosa*), kao i postojanje razlika u međunarodnom i unutarnjem kaznenom pravu u tretiranju ovog problema, omogućavaju da se međunarodna zajednica suoči s paradoksalnom, ali realnom stvarnošću, da netko tko izvrši djelo obične pljačke i prebjegne u drugu državu bude ekstradiran, dok drugi, čiji je akt prouzročio nevine ljudske žrtve, pozivom na politički karakter djela, ostane ne samo neizručen već i nekažnjen.³¹

Iako nema opće suglasnosti među državama o tome što konstituira političko kazneno djelo, ipak postoji tradicionalno shvaćanje da protuzakonita politička ponašanja rezultiraju u dvije kategorije političkih akata, i to: prvo, u tzv. čisto političko djelo i drugo, u relativno političko djelo.³² Što se tiče čistih političkih djela u pitanjima ekstradicije, autori su jedinstveni u stavu da ona ne podliježu izručenju. Problem nastaje iz činjenice da počinitelji relativnih političkih djela, pozivom na politički motiv, cilj ili okolnost, također mogu izbjeći izručenje. Složenost i karakter ovog pitanja u međunarodnom pravu svakako su potencirani činjenicom da veliki broj terorističkih akata, pod određenim okolnostima, može biti klasificiran kao relativno političko djelo, s obzirom na moguću deskripciju samog terorističkog akta, ali ne i na prirodu zločina koji se tim aktom vrši. Ako se, pri tome, ima u vidu da je izuzeće političkog djela od ekstradicije gotovo u svim ugovorima i unutarnjim ekstradicijskim zakonima eksplicirano, onda je jasno da izuzimanje predstavlja efikasnu zaštitu za teroriste.

³⁰ Da se radi o izuzetno složenom, pa čak i nerješivom, teorijskom i praktičnom problemu među prvima je upozoravao Oppenheim pesimističkom konstatacijom: "Svi pokušaji da se formuliра zadovoljavajuća koncepcija termina (političkog djela-op. autora) do danas nisu uspjeli, a razlog takvog stanja stvari će, ja vjerujem, zauvijek isključiti mogućnost nalaženja zadovoljavajuće koncepcije i definicije". Oppenheim, *The Nature and Definition of Political Offense in International Extradition: Addresses Proc.*, American Soc. of Internat. L., 3/1909., pp. 162.

³¹ Od kada se političko djelo smatra problemom unutarnje javne politike preovladava stav da je mudro ne definirati termin u unutarnjem pravu, tako da su sve solucije zapravo diktirane unaprijed datim ciljem koji se teži postići, a kako su ciljevi bili različiti razumljiva je i razlika u definicijama.

³² Čista politička djela su uvijek usmjerena protiv države, odnosno protiv suverena ili aktualne vlasti. Tu spadaju izdaja, pobuna, špijunaža, zabranjeni govor, protuzakonit skup, neodobreni odlazak te urotu protiv sigurnosti države. Relativna politička djela su mješavina političkih elemenata i izazvane privatne štete. To je složena struktura čistog političkog djela i djela običnog kriminala. Kada je djelo s karakteristikama običnog kriminala politički motivirano, s političkim ciljem ili ga okolnosti čine političkim, riječ je uvijek o relativnom političkom djelu.

4.3.1. Sudska praksa u V. Britaniji

U V. Britaniji metodološki okvir za utvrđivanje djela političkog karaktera u predmetima ekstradicije utvrđen je 1891. godine u slučaju *In re Castioni*.³³ Engleski sud je odbio ekstradiciju "držeći da izbjegli (Castioni) ne treba biti izručen ako je zločin bio povezan s političkim nemirima ili je činio dio političkih nemira (*if the crime was incidental to or formed part of political disturbances*),"³⁴ čime je bio formuliran poznati "incidence" test kao rezultat istraživanja okolnosti u kojima je počinjeno djelo. Sud je u spomenutom slučaju zauzeo stav da moraju biti zastupljena barem tri elementa da bi se jedan akt mogao smatrati političkim deliktom. Prvo, počinitelj mora imati politički motiv. Drugo, djelo mora biti izravno usmjereno protiv postojećeg režima, ili predstavljati izravnu podršku pokušaju državnog prevrata. Treće, akt se mora dogoditi u političkom kontekstu (neredi, nemiri, pobuna i sl.). Ovakav stav suda čini političkim svaki zločin koji je izvršen tijekom političkih nemira, neovisno o tome kakav je njegov konačni cilj i rezultat, jer predstavlja uvažavanje krajnje subjektivnog elementa u kvalifikaciji političkog djela (motivacija počinitelja djela) čime je početni koncept političkog djela, na način kako je to formulirano u slučaju *Castioni*, dat preširoko.

U narednim slučajevima *In re Meunier* (1884.) i *In re Cheng* "incidence" test je, za razliku od prvog dosta ekstenzivnog tumačenja, doživio krajnje rigidno i restriktivno tumačenje izuzimanja, te su u oba slučaja ekstradicije odobrene. U prvom slučaju radilo se o pripadniku anarhističke partije, za kojega je sud konstatirao da je, iako se radi o pripadniku anarhističke partije koji je bio vođen političkim motivima u borbi protiv konkretne vlade, njegovo djelo ipak bilo usmjereno protiv "general body of citizens". Konačno, u slučaju poznatom kao *Polish Seamen's* (1955.), koji pripada suvremenoj britanskoj sudskoj praksi, sud je odstupio od svog originalnog koncepta "incidence" testa, motivirajući svoju odluku neophodnošću uzimanja u obzir okolnosti u vrijeme izvršenja djela. U ovom slučaju, od tri temeljna zahtjeva ostao je samo jedan – individualni motiv počinitelja djela, bez utvrđivanja postojanja akta pobune protiv vlade itd., tako da ga se u literaturi tretira kao slučaj relativne interpretacije "incidence" testa. Djelo je, usprkos činjenici da je sadržavalo sve elemente običnog kriminalnog djela, proglašeno političkim aktom iz razloga humanosti, i izručenje je odbijeno s motivacijom da bi izručenje rezultiralo političkim progonom i kažnjavanjem.

Analizom svih relevantnih slučajeva u području ekstradicije može se konstatirati da je u V. Britaniji pitanje izuzimanja političkog djela u predmetima ekstradicije u osnovi aksiološkog karaktera, veoma subjektivno i ideološko obojeno, odnosno da u varijanti "incidence" testa, postoje dva standarda (*double jointed flexibility*) u tretiranju izuzimanja političkih djela u predmetima ekstradicije.³⁵ U jednoj varijanti, ako izbjegli nije po-

³³ Castioni, švicarski državljanin, nakon ubojstva vladinog dužnosnika izbjegao je u V. Britaniju, od koje je švicarska vlada zatražila ekstradiciju. U zahtjevu švicarska vlada je tvrdila da je Castioni ubio izvjesnog Rosia, člana Državnog vijeća kantona Ticino. Dokazi koji su prezentirani na suđenju dali su zaključiti da je u vrijeme incidenta narodno nezadovoljstvo vlašću bilo veliko. Narod je posebno bio revoltiran odbijanjem Vlade da provede referendum o reviziji Ustava. U takvim uvjetima došlo je do bunta i građani su upali u mjesni arsenal oružja, naoružali se i nakon toga zauzeli gradsku vijećnicu. Za vrijeme tih nemira smrtno je stradao gradski vijećnik Rosi, kojega je prema iskazu svjedoka ubio Castioni. Šire o tome vidi u: J. G. Castel, M. Edwardh, *Political Offenses: Extradition and Deportation: Recent canadian Developments*, *Osgode hall Law Journal*, 13/1975., pp. 89-148., cit. u: B. Srdanović, op. cit. str. 96-97.

³⁴ Ibid., pp. 96.

³⁵ Ibid., pp. 100.

činio političko djelo u striktnom značenju termina, ekstradicija može biti odbijena ako su njegove sklonosti prihvatljive. I obrnuto, ukoliko je izbjegli izvršio političko djelo na temelju striktno interpretacije, ekstradicija može biti odobrena ako su njegova politička uvjerenja neprihvatljiva.

4.3.2. Sudska praksa u SAD

Američka sudska praksa suočila se s pitanjem ekstradicije prvi put 1894. slučajem *In re Ezeta*. Radilo se o zahtjevu Republike Equador za izručenje generala A. Ezete koji je dugo bio vrhovni zapovjednik oružanih snaga Salvadora. Optužen je za više ubojstava i pljački koje su bile izvršene u borbi s ustanicima tijekom revolucije. Ekstradicijski zahtjev je odbijen jer su djela okvalificirana kao politička, odnosno da su kaznena djela počinjena tijekom razvoja aktualnog neprijateljstva između sučeljenih političkih snaga, ili kao pomoć u političkim nemirima, i kao takva su po sucu Marrow imala politički karakter. Sudac Marrow zauzeo je stav da "djelo čini političkim svaka veza tog djela s aktivnim političkim ustankom".³⁶ Ovakvom interpretacijom sudac Marow je primijenio ekstenzivnu definiciju političkog djela, koja je omogućavala da svaki zločin koji je izvršen tijekom političkih nemira, neovisno o tome kakav je njegov konačni cilj i rezultat, bude tretiran kao političko djelo.

Ideološka generiranost "*incidence*" testa u američkoj varijanti afirmirala je zapravo fleksibilnost u procjeni koga treba a koga ne treba ekstradirati, što je rezultiralo činjenicom da je niz terorista izbjeglo zasluženoj kazni.

Da je američka sudska ekstradicijska praksa ideološki obojena, odnosno da se ne odobrava ekstradicija zemljama koje SAD smatra neprijateljskim, čak i ako se radi o državama s kojima je SAD imala zaključen bilateralni ugovor o ekstradiciji, govore i slučajevi *In re Ramos v. Dias* i slučaj otmice tri čehoslovačka zrakoplova 1950. godine, čiji su otmičari našli utočište u američkoj zoni u Zapadnom Berlinu. Odbijanje izručenja otmičara zrakoplova i istodobno davanje političkog azila, izravno je bio protivan jednoj od četiri Ženevske konvencije iz 1949. godine (zabrana napada na neborce). Kako u to vrijeme otmica zrakoplova nije bila posebno regulirana u međunarodnim dokumentima, jer su Haška konvencija i Europska konvencija o sprječavanju terorizma donesene mnogo kasnije, pitanje ekstradicije je bilo promatrano u kontekstu hladnoratovske konsideracije, pa je otmica shvaćena kao sredstvo da se postigne politički cilj.

Široka interpretacija "*incidence*" testa u američkoj sudskoj praksi, kao i fleksibilnost u interpretaciji istog, u narednom periodu rezultirala je odbijanjem zahtjeva V. Britanije za ekstradicijom nekolicine članova "Privremene irske revolucionarne armije" u slučaju *In re Mc Mullen* iz 1979. godine (Mc Mullen je bio optužen za terorističke bombaške napade na britanska vojna postrojenja), unatoč zaključenom bilateralnom ugovoru o ekstradiciji, obrazloženjem da je "bombaški napad bio zločin povezan s ili je činio dio političkih nemira, ustanka ili pobune".³⁷ Isti je stav sud zauzeo i u slučajevima *In re Mackin* 1981. godine i *In re Doherty* 1982. godine, koristeći se pravom na izuzimanje političkog djela od ekstradicije, predviđenog u bilateralnom ugovoru o ekstradiciji između V. Britanije i SAD.

³⁶ Ibid., pp. 101.

³⁷ Ibid., pp. 106.

Da je sudska praksa glede ekstradicije u SAD, arbitrarna, ideološki obojena i ne-konzistentna, odnosno da se u svezi s ekstradicijom sudovi ponašaju dosta fleksibilno, najbolje govori slučaj *In re Eain*, u kojem je sud na zahtjev Izraela za izručenjem jordan-skog državljanina i člana Fataha, frakcije PLO, zbog terorističkog napada na tržnicu u izraelskom mjestu Tiberiusu, tijekom židovskog religioznog festivala, donio odluku da izruči Abu Eaina, odbijajući istovremeno njegov zahtjev da se djelo smatra političkim. Sud u postupku nije našao "postojanje veze ili proporcionalnosti između političkog programa rada PLO-a i uporabe nasilja protiv civilnih ciljeva", odnosno da se djelo ne može promatrati u političkom smislu i imati politički karakter jer "palestinsko-izraelski sukob nije konstituirao politički ustanak" a "taktika PLO je bila više teroristička nego konvencionalna", te je zbog nediskriminacijskog napada na civilne ciljeve (napad nije politički već napad na socijalnu strukturu) koji ne može unaprijediti političku stvar, odlučio izraelski zahtjev.³⁸

Na temelju analize navedenih slučajeva može se reći da "incidence" test, u američkoj sudskoj praksi, ne uspijeva riješiti pitanje jedinstvenog određenja i definiranja političkog konflikta. Nepostojanje čvrstih parametara pomoću kojih se mogu razlikovati suvremeni sukobi odveli su američke sudove u arbitrarnost i nedosljednost.

4.3.3. Francuska sudska praksa

U francuskoj je ekstradicijski postupak, isto kao i u SAD, uglavnom determiniran odlukom izvršnih organa a ne sudskih, jer se molba za izručenje i dostavlja izvršnoj vlasti, koja ga mora riješiti. Pri tome, sudovi sudjeluju u postupku, ali je njihova uloga ograničena i subordinirana.

U francuskoj sudskoj praksi, za razliku od američke, odbacuje se motiv kao čisto subjektivni element pri ocjeni političkog djela, a prihvaća se objektivna definicija političkog djela, po kojoj je politički delikt ono djelo koje vrijeđa prava države, o čemu se prvi put izjasnio sud u slučaju *Giovanni Gatti* 1947. godine. Republika San Marino obratila se Francuskoj sa zahtjevom za ekstradiciju njenog državljanina koji je bio optužen za pokušaj ubojstva jednog člana Komunističke partije i osuđen na 12 godina zatvora. Francuski apelacijski sud je, uzimajući u obzir, kod ocjene političkog kaznenog djela, prirodu povrijeđenog ili ugroženog dobra ili prava, zauzeo stav da svaki napad na državu ne predstavlja automatski i političko kazneno djelo, već se političkim kaznenim djelom može smatrati samo napad na politički poredak i principe na kojima taj poredak izrasta i počiva, odnosno osnove na kojima počivaju svi zakoni u jednoj zemlji.³⁹ U tom smislu u slučaju *Gatti* sud se ograničio na pitanje je li akt ekskluzivno utjecao na prava države, a ne na sam motiv djela, te je u tom smislu pokušao sagledati je li u konkretnom slučaju riječ o tzv. čistom političkom djelu. Budući da je dat negativan odgovor sud je odobrio zahtjev za izručenje.

³⁸ Ibid., pp. 107-108.

³⁹ Objektivni pristup u ocjeni političkog djela iskazan je u dijelu presude: "politička su djela ona koja povrijeđuju politički organizam, a koja su usmjerena protiv ustava vlade i protiv suverenosti, što ruši poredak uspostavljen na fundamentalnim zakonima države i remeti distribuciju vlasti.... Ono što razlikuje politički zločin od građanskog jest činjenica da ovaj prvi utječe na političku organizaciju države, temeljna prava države, dok ovaj drugi isključivo utječe na prava drugačija od prava države. Činjenica da su razlozi osjećanja ponukali počinitelja kaznenog djela da počinio zločin koji pripada svijetu politike, ne predstavlja sama po sebi, političko djelo. Djelo ne derivira svoj politički karakter iz motiva počinitelja, već iz prirode prava koje povrijeđuje." Ibid., pp. 112.

Francuska sudska praksa je dugo nakon slučaja Gatti primjenjivala isključivo objektivni kriterij u prosuđivanju političkog karaktera kaznenih djela u slučajevima zahtjeva za ekstradiciju, da bi u suvremenom razdoblju sud ipak sve više u takvim postupcima bio motiviran prosudbom o tome da li je nacionalni, odnosno interes države kao kolektiviteta bio ugrožen, a ne korist koja treba pripasti pojedincu. U tom smislu može se reći da su francuski sudovi počeli davati prednost azilu u odnosu na međunarodni interes, na potrebu međunarodne zajednice i na međunarodne obveze, odnosno da se kazni kriminalni akt. Takav negativan trend se je negativno odrazio na noviju sudsku praksu francuskih sudova u njihovom suočavanju s aktima međunarodnog terorizma. O tome sasvim zorno svjedoče tri slučaja iz suvremenog razdoblja: Holder and Kerkow case, Abu Daut case i Klaus Croissant case.

U prvom slučaju sud je odbio izručenje dvojice otmičara zrakoplova, iako nisu postojali nikakvi dokazi o njihovoj ranijoj političkoj aktivnosti u SAD, pozivom na klauzulu u bilateralnom ugovoru s SAD, koja je omogućavala izuzimanje od izručenja u slučajevima političkih djela, gdje se moglo očekivati da će izručene osobe odgovarati za počinjenje političkog kaznenog djela a ne za kriminalno djelo. Time je sud u potpunosti napustio nekadašnji stav koji je zauzeo sud u slučaju Gatti, odnosno objektivno prosuđivanje političkog delikta i njegove kvalifikacije i onemogućio kažnjavanje za klasičan teroristički čin otmice. U ovom slučaju i za poznavaoce prava u Francuskoj je stav suda predstavljao novinu, jer je presudna postala politička motivacija počinitelja kaznenog djela na koju su se pozivali otmičari, a ne njena objektivna klasifikacija. Pri tome je bio novum ne samo način prezentacije (djelomične) političke motivacije, koju je iznosila obrana, već i prihvaćanje takve političke motivacije od strane suda. Po svim svojim objektivnim karakteristikama ova presuda je u sebi sadržavala nezakonite i nedoktrinarne elemente.

U slučaju Abu Daoud, koji je poznat po tome što je sudska odluka izazvala konsternaciju u javnosti, od Francuske su tražili izručenje Njemačka i Izrael, zbog osnovane sumnje da je isti bio neposredni sudionik masakra u Minhenu za vrijeme trajanja olimpijskih igara 1972. godine, ali i počinitelj niza terorističkih djela u Izraelu, kao pripadnik PLO-a. Francuski sud je odbio ekstradiciju na temelju utvrđenih tehničkih nedostataka u ekstradicijskim zahtjevima (propust u diplomatskoj proceduri dostave zahtjeva; traženi počinitelj nije počinio kazneno djelo predviđeno bilateralnim ugovorom o izručenju) i uskoro oslobođen. Sud je utvrdio da u vrijeme kada je navodno izvršeno djelo Daoud nije mogao biti suđen za takvo djelo u Francuskoj, čak i da su žrtve bili francuski državljani, jer tada nije postojao zakon koji bi omogućavao, na temelju načela pasivnog personaliteta, jurisdikciju francuskih sudova. Također, sud je utvrdio da nije zadovoljeno materijalno kaznenopravno načelo ekstrabiliteta, po kojem se izručenje ostvaruje samo u slučaju težih kaznenih djela!!!

Ovakva presuda je po svim svojim elementima bila prije svega politički motivirana a ne pravno, pri čemu je simpatija pokazana i iskazana od strane francuskog suda bila uvjetovana činjenicom da je u to vrijeme Francuska nastojala uspostaviti što bolje odnose s arapskim zemljama zbog trgovine naftom.

Treći slučaj, poznat kao Klaus Croissant case, odvijao se pred francuskim sudom 1977. godine, nakon što je Zapadna Njemačka podnijela zahtjev za izručenje Klause Croissanta dugogodišnjeg člana grupe Baader Mainhof. Croissant je u Njemačkoj bio optužen za dva djela: prvo djelo se odnosilo na prenošenje informacija između zatočenih članova skupine Baader Mainhof i onih na slobodi, u svojstvu njihovog odvjetnika,

i propagiranje skupine, a drugo djelo se odnosilo na njegovo izravno sudjelovanje u terorističkim aktivnostima skupine. Sud je odbio izručenje iz osnova optužbe za propagiranje terorističke grupe, a nije prihvatio niti optužbu da je Croissant izravno sudjelovao u terorističkim akcijama. I pored takvog stava suda ekstradicija je odobrena s obrazloženjem da se prihvaća optužba da je "Croissant djelovao kao obavještajna veza između zatvorenih terorista i onih na slobodi i da je, svojim sposobnostima odvjetnika, pokazao naklonost odnosno, favorizirao aktivnosti skupine Baader Mainhof."⁴⁰ Takvim svojim djelovanjem, konstatirao je sud, Croissant je počinio djelo koje konstituira opći kriminalni akt, čime je ostvaren uvjet za pozitivno rješavanje zahtjeva za izručenje. Odbivši da usvoji Croissantovo obrazloženje da je njegova politička motivacija transformirala djelo klasičnog kriminala u relativno političko djelo, sud se u ovom slučaju vratio objektivnom klasificiranju političkog djela, koje je bilo formulirano i afirmirano u slučaju Gatti.

5. Implementacija međunarodnih konvencija o terorizmu u RH

Republika Hrvatska u svojem je Ustavu zajamčila da su život čovjeka i njegove slobode najveće vrijednosti. Sukladno ovim proklamiranim načelima u RH se ne može tolerirati nikakva djelatnost niti postojanje pojedinaca, skupina, organizacija ili uopće snaga čije je djelovanje usmjereno protiv života i sigurnosti građana. Prema tome, jasno je da se ne može tolerirati ni terorizam u svim njegovim vidovima i pojavnim oblicima, kojima je osnova nasilje nad ljudima, demokratski izabranim vlastima, državnim i društvenim organizacijama i zajednicama.

Republika Hrvatska se od svog osamostaljivanja priključila naporima međunarodne zajednice u borbi protiv terorizma, te je u tom smislu ratificirala 12 ključnih međunarodnih konvencija za suzbijanje terorizma, a nastavlja se i proces pristupanja i ratificiranja drugih konvencija u tom području. Hrvatska je u dosadašnjem razdoblju aktivno sudjelovala u razradi tema vezanih za međunarodni terorizam, a koje su bile na dnevnom redu institucija, poput Vijeća Europe ili OESS-a, odnosno na sastancima EU i drugih europskih zemalja te u okviru NATO saveza. U tom smislu sudjeluje aktivno i u pokretanju procesa unutar regionalnih foruma, osobito Pakta o stabilnosti i pridruživanju, koji su usmjereni na jačanje suradnje sa susjednim zemljama u borbi protiv terorizma.

U Hrvatskoj trenutačno ne postoji poseban zakon koji bi regulirao problematiku terorizma, već se u Kaznenom zakonu predviđaju dva kaznena djela, i to protudržavni terorizam i kazneno djelo međunarodnog terorizma.

U vremenskom razdoblju od početka oružane agresije na RH, dakle od kolovoza 1990. godine, evidentirano je do 2002. godine ukupno 2279 kaznenih djela terorizma iz čl. 236. bivšeg Osnovnog krivičnog zakona RH, u svezi čega su mjerodavnim pravosudnim organima podnesene kaznene prijave, a zbog osnovane sumnje da su počinile kaznena djela terorizma prijavljeno je 356 osoba. U istom razdoblju evidentirana su tri kaznena djela međunarodnog terorizma i prijavljeno je osam osoba, od kojih su dva kaznena djela, odnosno šest osoba u svezi s agresijom na RH. Pri tome je važno istaknuti da se najveći broj ovih kaznenih djela odnosi na kaznena djela počinjena u agresiji, oru-

⁴⁰ Ibid., pp. 120-121.

žanoj pobuni ili oružanim sukobima, te u svezi s agresijom na RH, na koje je primijenjen Zakon o općem oprost (NN 80/96.).

Najznačajnije kazneno djelo terorizma, zabilježeno u posljednjih nekoliko godina na području RH, svakako je eksplozija automobila-bombe, dana 20. listopada 1995. godine u Rijeci ispred ulaza zgrade PU primorsko-goranske u Rijeci, kojom prilikom je vozač automobila-bombe smrtno stradao, dvije osobe su zadobile teške tjelesne povrede, a dvadeset pet osoba je lakše ozlijeđeno. Za navedeni teroristički napad, preko novinske agencije *Reuter* iz Londona, odgovornost je preuzela egipatska teroristička organizacija "*Al-gama'a al-islamiya*".

Glede suzbijanja međunarodnog terorizma, jedna od najznačajnijih akcija koje su poduzele redarstvene službe iz RH, u suradnji s redarstvenim službama V. Britanije je presijecanje lanca snabdijevanja naoružanjem disidentskih frakcija Irske Republikanske Armije preko teritorija Hrvatske.

U RH od 1995. godine do danas, osim naznačenih, nisu zabilježena kaznena djela terorizma ili međunarodnog terorizma.

Nakon terorističkog napada na SAD 11. rujna 2001. godine Vlada RH je izrazila odlučnost za pružanje aktivnog doprinosa naporima međunarodne zajednice u borbi protiv terorizma. Odbori Hrvatskog sabora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i za vanjsku politiku poduprli su Vladu u njezinim djelovanjima, te su požurili donošenje Strategije nacionalne sigurnosti (NN32/02.) i Strategiju obrane (NN33/02.), uz povećanu pozornost usmjerenu prema međunarodnom terorizmu. Formirana je posebna međuresorna radna skupina za koordiniranje aktivnosti RH u provedbi Rezolucije 1373., čije su odredbe u cilju borbe protiv međunarodnog terorizma obvezujuće za svih 190 članica UN, a koja potiče usklađivanje nacionalnih zakonodavstava.

5.1. Zakonodavna regulativa o terorizmu u RH

U Kaznenom zakoniku RH⁴¹ prihvaćeno je rješenje po kojem se čini razlika između terorističkih akata zavisno od toga je li cilj izvršenja konkretnog terorističkog akta ugrožavanje ustavnog poretka ili sigurnosti RH, ili je poduzet s namjerom da se naškodi nekoj stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji, dakle, zakonodavac razlikuje protudržavni terorizam iz čl. 141. KZ., i kazneno djelo međunarodnog terorizma iz članka 169. KZ.

Kazneno djelo protudržavnog terorizma iz čl. 141. KZ usmjereno je protiv vitalnih interesa RH (napad na ustavno ustrojstvo ili na sigurnost države) i to djelo čini ona osoba ili skupina koja s ciljem ugrožavanja ustavnog ustrojstva ili sigurnosti RH, prouzrokuje eksploziju ili požar ili kakvom opasnom radnjom ili sredstvom izazove opasnost za

⁴¹ Autor je u radu analizirao odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN. br. 111/03), koji je stupio na snagu 15. srpnja 2003. godine a trebao se primjenjivati od 1. prosinca 2003. godine. U međuvremenu Ustavni sud je u postupku ocjene suglasnosti Zakona s Ustavom 27. studenog donio odluku kojom se Zakon ukida zbog toga što isti nije bio donesen na način i u postupku utvrđenim Ustavom. Kako se radi o proceduralnom propustu, smatramo da će na jednoj od prvih sjednica novog zasjedanja Sabora Zakon biti ponovno stavljen u proceduru i usvojen u identičnom tekstu, pri čemu će sve odredbe iz Zakona koje se tiču naše teme ostati regulirane na identičan način kao i u ukunutom zakonu, jer se radi o međunarodnopravnim obvezama RH u borbi protiv terorizma. U tom smislu analiza implementacije međunarodnopravnih dokumenata o terorizmu u RH, dijela koji se odnosi na načine i pretpostavke za kazneni progon pripadnika terorističkih skupina i počinitelja kaznenih djela terorizma, može biti validna, jer govori o nastojanjima i moralitetima koje je RH prihvatila u borbi protiv terorizma.

živote ili imovinu ljudi. Dakle, takva teroristička skupina ili pojedinac ima za cilj napad na vitalne interese RH, postojeći sustav i njezine građane.

Kazneno djelo međunarodnog terorizma iz čl. 169. KZ uređeno je u skladu s međunarodnim konvencijama. Člankom 169. KZ u skladu s preuzetim obvezama prema međunarodnim ugovorima određeno je da to kazneno djelo čini onaj tko, s ciljem izazivanja ozbiljne zastrašenosti pučanstva, prisiljavanje strane države ili međunarodne organizacije da što učini ili trpi, ili ozbiljnog ugrožavanja temeljnih ustavnih, političkih ili gospodarskih vrijednosti strane države ili međunarodne organizacije, odnosno naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji prouzročivši eksploziju ili požar ili kakvom opće opasnom radnjom ili sredstvom izazove opasnost za ljude ili imovinu ili izvrši otmicu neke osobe ili počinu neko drugo nasilje (čl. 169. st. 1.), odnosno tko ozbiljno prijeti da će počinuti kazneno djelo iz prethodnog stavka (čl. 169. st. 2.).

Po načinu izvršenja ova su djela slična, razlikuju se samo zaštićeno dobro je li napadnuta RH i njezini građani ili strane države i međunarodne organizacije. U suvremenim uvjetima sve je manje vidljiva razlika između takvog protudržavnog terorizma i terorističkih skupina koje postoje u raznim državama i koje se povezuju i djeluju zajedno.

Osim samog kaznenog djela iz čl. 169. KZ koji nosi naziv – međunarodni terorizam - u KZ postoji niz kaznenih djela kao što je uzimanje talaca, ugrožavanje sigurnosti osoba pod međunarodnom zaštitom, zloraba nuklearne tvari, otmica zrakoplova ili plovila-brođova, koja sva djela ako ih čine zločinačke skupine koje nisu iz te države, ako ih čine u odnosu na drugu državu s političkim motivima zovemo generičkim imenom terorizam, iako tako u zakonu nije određeno. Dakle, postoji razlika između protudržavnog terorizma, kako je on određen u KZ i međunarodnog terorizma, kako je on određen nizom konvencija pa i našim KZ, međutim, ta razlika postaje sve manja i sve teže određiva.

5.1.1. *Pretpostavke za pokretanje postupka*

U Kaznenom zakoniku RH osim zaštićenog dobra postoji, s obzirom na procesne pretpostavke za pokretanje postupka, razlika između kaznenog djela protudržavnog terorizma i međunarodnog terorizma. Kazneni postupak za djela protudržavnog terorizma pokreću se *ex officio* bez ikakvih ograničenja, dok je za pokretanje kaznenog djela međunarodnog terorizma potrebno odobrenje Glavnog državnog odvjetnika RH.

Kako danas u svijetu ima pojedinih političkih režima u kojima su suspendirana osnovna prava i slobode, odnosno u kojima je uspostavljena diktatura, globalno je prihvaćen stav da građani u tim režimima imaju pravo da i nasilnim sredstvima, pri tome poštujući međunarodno pravo, pokušaju promijeniti politički sustav, u čl. 169., st. 5. je navedeno da je za pokretanje kaznenog postupka radi kaznenog djela međunarodnog terorizma potrebno prethodno odobrenje Glavnog državnog odvjetnika RH.

5.1.2. *Mjerodavnost za kazneni progon*

Za kaznena djela protudržavnog terorizma i međunarodnog terorizma kazneni progon poduzima državni odvjetnik. Ako je djelo počinjeno u sklopu određene organizacije ili skupine ljudi, za oba ova djela KZ predviđa strože kazne. Pri tome se otvara pitanje je li u tom slučaju mjerodavno redovno državno odvjetništvo ili Ured za suzbijanje

korupcije i organiziranog kriminala (USKOK). Iako je za kazneni progon djela koja su rezultat organiziranog udruživanja radi počinjenja kaznenog djela (čl. 333. KZ) mjerodavan USKOK, isti nije mjerodavan za progon kaznenih djela međunarodnog terorizma jer je u posebnoj glavi KZ inkriminirano udruživanje radi činjenja kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, dakle i ona iz čl. 169. KZ, u mjerodavnosti državnog odvjetništva. To proizlazi iz stava da su djela iz čl. 187. KZ *lex specialis* u odnosu na djela iz čl. 333. KZ koja su u mjerodavnosti USKOKA. Što se tiče mjerodavnosti za progon kaznenih djela protudržavnog terorizma u čl. 21. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta izrijekom je naznačeno da djela, bez obzira što su počinjena od strane zločinačke organizacije ili grupe ljudi, nisu u mjerodavnosti USKOKA.

5.1.3. Pretpostavke za kazneni progon

U Republici Hrvatskoj kazneni progon za kazneno djelo međunarodnog terorizma može se poduzeti isključivo na temelju prethodnog odobrenja Glavnog državnog odvjetnika RH.

U Kaznenom zakoniku kazneni progon je predviđen osim za izvođenje kaznenog djela međunarodnog terorizma i za pripreme radnje za izvršenje istog kaznenog djela (Pripremanje kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom - čl. 187. a.), te za naknadnu pomoć počinitelju kaznenog djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom (čl. 187. b.). Na taj način se nakon noveliranja KZ može učinkovitije djelovati u borbi protiv međunarodnog terorizma jer se sada može postupati i preventivno, odnosno prije samog akta izvođenja kaznenog djela međunarodnog terorizma. Prema dosadašnjem zakonskom rješenju, bilo je potrebno da je međunarodna zločinačka skupina ili kriminalna organizacija počela s izvršenjem kaznenog djela pa da se pokrene kazneni progon.

Nakon spomenutih izmjena u Kaznenom zakoniku omogućava se i privremeno ograničavanje ustavnih prava i sloboda i onim osobama za koje postoji osnovana sumnja da su počinili kazneno djelo iz čl. 187. a. i 187. b., odnosno pripremanje djela međunarodnog terorizma i pružanje pomoći takvim osobama, jer je dosadašnji Zakon o kaznenom postupku u čl. 180. predviđao neke mjere kojima se privremeno ograničavaju ustavne slobode i prava (prisluškivanje, praćenje isl.) samo protiv onih osoba koje su počinile kazneno djelo ili zajedno s drugima sudjelovale u počinjenju kaznenog djela iz kataloga navedenog u tadašnjem čl. 181. Naime, novim zakonskim rješenjem u Kaznenom zakoniku omogućava se ne samo ograničavanje ustavnih sloboda i prava radi dokazivanja kaznenog djela međunarodnog terorizma već i sprječavanje istog. Tako se sada članak 190. Zakona o kaznenom postupku (pročišćeni tekst NN 62/03.) u svezi s člankom 192. ZKP odnosi i na djela pripremanja međunarodnog terorizma i pružanja pomoći počiniteljima tih djela. U članku 190. ZKP se omogućava istražnom sucu da na zahtjev državnog odvjetnika odredi mjere kojima se privremeno ograničavaju određena ustavna prava građana ukoliko se "izvidi kaznenih djela ne bi mogli provesti na drugi način ili bi bili skopčani s nerazmjernim teškoćama, da na zahtjev državnog odvjetnika, istražni sudac protiv osobe za koju postoji osnovana sumnja da je sama počinila ili zajedno s drugim osobama sudjelovala u kaznenom djelu" iz. čl. 192. ZKP (tu spadaju i djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom). Istražni sudac može odrediti sljedeće mjere kojima se privremeno ograničavaju određena ustavna prava i slobode: nadzor i

tehničko snimanje telefonskih razgovora, odnosno sredstava za tehničko komuniciranje na daljinu; ulazak u prostorije radi provođenja nadzora i tehničko snimanje prostorija; tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta; uporabu prikrivenih istražitelja i pouzdanika; simulirani otkup predmeta te simulirano davanje potkupnine i simulirano primanje potkupnine te nadzirani prijevoz i isporuku predmeta kaznenog djela. Poduzete mjere mogu trajati najdulje četiri mjeseca a na prijedlog državnog odvjetnika, zbog važnih razloga, istražni sudac ih može produljiti za još tri mjeseca.

U okviru poduzimanja mjera radi sprječavanja kriminalnih aktivnosti međunarodnog terorizma važeći propisi, Kazneni zakonik i Zakon o kaznenom postupku, ne govore o mogućnosti privremenog oduzimanja sredstava prikupljenih radi činjenja budućih kaznenih djela međunarodnog terorizma, već se ta mogućnost daje jedino ako se radi o zločinačkoj skupini iz članka 333. KZ. U tom smislu ostaje otvoreno pitanje prava privremenog suspendiranja slobodnog raspolaganja financijskim sredstavima i zaštita tajnosti bankarskih računa osumnjičenim osobama i skupinama.⁴² Smatram da bi se takva mjera morala posebno regulirati u zakonu, jer bi ona mogla imati izuzetnog učinka u sprječavanju činjenja kaznenih djela međunarodnog terorizma, pogotovo iz razloga što je određeni broj država u okviru antiterorističke borbe takvu mjeru već predvidio u svojim nacionalnim zakonodavstvima. Tome u prilog ide i činjenica da je novim zakonskim rješenjima utvrđeno kao kazneno djelo i pripremanje kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom – "tko pribavlja ili osigurava novčana ili druga financijska sredstva..... kojima se stvarju uvjeti za izravno počinjenje kaznenih djela...".

Uz sve izneseno može se reći da su u RH zakonodavnom regulativom, koja je rezultat implementacije međunarodnog prava u nacionalno zakonodavstvo, uspostavljani takvi odnosi i predviđene takve mjere na temelju kojih se može očekivati uspješnije sprječavanje izvršenja kaznenih djela međunarodnog terorizma. To više što su i sve temeljne državne institucije danas umrežene u međunarodne organizacije unutar kojih se razmjenjuju informacije koje su nužne u praćenju i prevenciji djelovanja međunarodnih terorističkih organizacija. Primjenom svih oblika izvidnih mjera, prikupljanjem obavještajnih informacija, međunarodnom suradnjom, stvaranjem baze podataka o međunarodnim terorističkim skupinama i organizacijama te drugim oblicima djelovanja kaznena djela međunarodnog terorizma se danas ipak mogu lakše i učinkovitije sprječavati. Pri tome ipak treba imati stalno u vidu činjenicu da teroristički akti prirodno provociraju pojačanu represiju i stvaraju dojam da se proširenjem ovlasti policije i/ili ograničenjem građanskih prava i sloboda mogu postići brži i konkretniji učinci. Talijansko iskustvo u borbi protiv terorizma relevantno pokazuje da je takav pristup pogrešan i da bolje rezultate daje organiziranje namjenskih i specijaliziranih protuterorističkih snaga koje imaju ključnu zadaću u prevenciji i sprječavanju činjenja kaznenih djela međunarodnog terorizma.⁴³ Zakonodavna regulativa i postupanje u skladu s tim normama predstavljaju samo osnovu, jer se u okviru sveobuhvatne strategije traži od svih ključnih državnih institucija da daju svoj obol u borbi protiv međunarodnog terorizma.

⁴² Članak 234. ZKP govori o mogućnosti da sud naloži pravnoj ili fizičkoj osobi da privremeno obustavi financijske transakcije za koje postoji sumnja da predstavljaju kazneno djelo, da služe prikrivanju kaznenog djela ili prikrivanju dobiti ostvarene kaznenim djelom (točka 5) i da se financijska sredstva privremeno oduzmu (točka 6), ali se ne navode i takve mogućnosti za osobe ili skupine koje pripremaju terorističke akte ili postoji opravdana sumnja da će sredstva biti korištena za izvođenje terorističkih akata.

⁴³ Usporedi: Donatella Della Porta, "Institutional Responses to Terrorism: The Italian Case" in the "Western Responses to Terrorism", "Terrorism and Political Violence", Vol. 4., Winter 1992., No. 4., pp. 151-170.

5.1.4. Hrvatska pravna regulativa i jurisprudencija o ekstradiciji

Ustav Republike Hrvatske u članku 9. stav 2. izrijekom utvrđuje zabranu izručenja državljana RH drugoj državi.⁴⁴

Ustavom je također ureden institut azila kojim se omogućava stranim državljanima i osobama bez državljanstva dobivanje prava na utočište u RH, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti opterećene temeljnim načelima međunarodnog prava (čl. 33.). Ujedno je propisano da stranac koji se zakonito nalazi na teritoriju RH ne može biti protjeran ni izručen drugoj državi, osim kad se mora izvršiti odluka donesena u skladu s međunarodnim ugovorom i zakonom.

Poseban propis kojim se omogućava izručenje hrvatskih državljana je Ustavni zakon o suradnji RH s Međunarodnim kaznenim sudom za zločine počinjene na prostoru bivše SFRJ u Haagu (NN, br. 32/96.).

Postupak za izručenje, kao nasloženiji i najzahtjevniji postupak iz međunarodne pravne pomoći u širem smislu riječi, reguliran je u ZKP. U Republici Hrvatskoj postupak izručenja predstavlja tzv. mješoviti postupak, što znači da se prvo donosi sudska odluka kojom se utvrđuju pretpostavke za izručenje, a nakon toga u upravnom postupku o tome odlučuje Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.

Pitanje izručenja uređeno je višestranim i bilateralnim međunarodnim ugovorima. Višestrani međunarodni ugovori su: Europska konvencija o izručenju iz 1957., Velikodopunski protokol Europske konvencije o izručenju iz 1975. i Drugi dopunski protokol Europske konvencije o izručenju iz 1978. godine. Uz to, što se tiče terorizma, pitanje izručenja je regulirano i u Europskoj konvenciji o suzbijanju terorizma iz 1977. godine. RH je sve ove međunarodne ugovore ratificirala, s time da je tek 2002. godine donesen Zakon o potvrđivanju Europske konvencije o suzbijanju terorizma.

Republika Hrvatska je sklopila i čitav niz dvostranih ugovora o izručenju, što preuzimanjem obveza iz bivše države, što naknadnim ugovaranjem. U dosadašnjem periodu RH se u više navrata našla u situaciji da traži izručenje od strane države (aktivno izručenje) ili da se od nje traži izručenje osobe stranoj državi (pasivno izručenje).⁴⁵

Glede provedbe obveza iz međunarodnih dokumenata o terorizmu RH je donoseći Zakon o potvrđivanju Europske konvencije o suzbijanju terorizma (NN, Međunarodni ugovori, br. 12/02.) stavila rezervu na tekst Konvencije na način da RH pridržava pravo da odbije izručenje u odnosu na bilo koje kazneno djelo iz Konvencije koje smatra političkim kaznenim djelom, kaznenim djelom povezanim s političkim kaznenim djelom ili politički motiviranim kaznenim djelom. U tim slučajevima će RH, pri ocjeni karaktera toga kaznenog djela uzimati u obzir: da je to djelo dovelo do kolektivne opasnosti po život, fizički integritet ili slobodu osobe; da je takvo djelo pogodilo osobe koje nisu po-

⁴⁴ Zemlje kontinentalne pravne tradicije ne izručuju vlastite državljane. zabrana ekstradicije vlastitog državljanina prvi put se na planu unutarnjeg prava pojavila u belgijskom zakonu o ekstradiciji iz 1833. a na međunarodnom planu u belgijsko-francuskom ugovoru iz 1834. godine. U zemljama *common law* ne postoji zabrana izručenja vlastitog državljanina. To proizlazi iz strogosti teritorijalnog načela prostornog važenja kaznenog zakona, po kojem je primjena kaznenog zakona moguća jedino ako je kazneno djelo počinjeno u granicama prostora koji se pravno smatra teritorijem.

⁴⁵ U razdoblju od 1992. do 1999. godine Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave je pozitivno riješilo 67 zahtjeva za izručenjem a istovremeno je pozitivno riješeno 56 zahtjeva za izručenje osoba iz drugih država. Vidi u: N. Mićanović-Pavelić, *Neka praktična pitanja ekstradicijskog prava RH*, Ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, 1/00. str. 45-58.

vezane s motivima koji stoje iza njega ili da su pri njegovu počinjenju korištena okrutna ili podmukla sredstva.⁴⁶ Za izvršenje konvencije utvrđena je mjerodavnost Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo unutarnjih poslova i mjerodavni sudovi Republike Hrvatske.

S obzirom na činjenicu da je odnos izvora unutarnjeg prava prema međunarodnom pravu u RH utvrđen člankom 140. Ustava Republike Hrvatske, prema kojem međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, i koji su na snazi, čine dio unutarnjeg prava RH, a po pravnoj snazi su iznad zakona, time je utvrđen i jasno određen i hijerarhijski odnos međunarodnog ugovora i domaćeg prava u korist međunarodnog prava. Na temelju iznesenih činjenica se može zaključiti da je domaće kazneno pravo po pravnoj snazi slabije od međunarodnog ugovora, a kada se radi o postupku izručenja, supsidijarno je međunarodnom ugovoru o izručenju. Pri tome je prihvaćen stav da se u svim situacijama gdje je domaće pravo u suprotnosti s međunarodnim ugovorom o izručenju primjenjuje međunarodni ugovor, s time da će se druge interne zakonske odredbe primijeniti samo na utvrđivanje postojanja uvjeta izručenja i one će ispunjavati procesnu zadaću točnog naputka za rad tijela sudbene i izvršne vlasti kako bi se osigurala pravna zaštita izručenika.

Iako se, kada je riječ o izručenju, neke države opredjeljuju za različite solucije (dvostrani ili višestrani međunarodni ugovori, faktička ili *ad hoc* uzajamnost, izvanugovorno izručenje na temelju vlastitih kaznenih normi), za sve države, pa tako i za RH, važi pravilo da međunarodno običajno i međunarodno ugovorno kazneno pravo nadopunjuju izvore instituta izručenja za koje se neka država opredijelila i uvijek ostaju temeljna podloga svake interpretacije načela ekstradicije.

ZAKLJUČAK

Analizom svih relevantnih međunarodnih dokumenata o terorizmu može se zaključiti da je međunarodna zajednica, odnosno njezine najvažnije organizacije, poduzimala proteklih godina niz mjera i postupaka s ciljem da se pravnom regulativom utvrdi okvir borbe protiv međunarodnog terorizma i obveze članica međunarodne zajednice. Međutim, svi ti naponi nisu bili dovoljni jer su u dokumentima izostale precizne i jedinstvene definicije terorizma, a u takvom šarenilu pojmova stvoren je i dosta širok prostor za postupanje pojedinih država, koje su u tom smislu u nacionalnim zakonodavstvima na različite načine regulirale ovu materiju, a u pojedinim slučajevima na različite načine i interpretirale kaznena djela terorizma. Nedosljednost u postupanju, različita sudska praksa, kao i visoka razina politizacije pojedinih sudskih slučajeva ne mogu biti pretpostavka za uspješnu borbu protiv terorizma, jer ta borba traži jedinstvenost u interpretaciji i postupanju. Sve dok se na jedinstven način ne počne prilaziti pitanju terorizma i terorističkih kaznenih djela, kao najopasnijem obliku delinkventnih radnji za sve države svijeta, teroristi će nalaziti siguran prostor za nesmetano djelovanje i egzistenciju. Sadašnja politika općeg azila za počinitelje političkih kaznenih djela ne može biti opravdana ni iz razloga temeljne vrijednosti političkih kaznenih djela, niti iz razloga suvereniteta i neovisnosti. Takva politika ignorira opasnost narastajućeg nasilja i kao takva u interesu slobode i mira mora biti uklonjena. Ako se to ne učini, može

⁴⁶ Vidi članak 3. Zakona o potvrđivanju Europske konvencije o suzbijanju terorizma.

se steći zaključak da države ne samo da na specifičan način zapravo sponzoriraju teroriste već i da istovremeno, pod izgovorom zaštite počinitelja političkih kaznenih djela, zapravo najgrublje narušavaju temeljna ljudska prava – pravo na život, osobnu slobodu i psihički integritet onih pojedinaca koji su bili sasvim slučajni objekti konkretnog terorističkog nasilja. Iracionalno je da politička sloboda jednog ili više pojedinaca ima prevagu nad rizikom života zrakoplovnih putnika, posjetitelja sportskih i drugih priredbi ili slučajnih prolaznika. Takozvana "zaštita" ljudskih prava se na taj način, kroz složeni i zamršeni mehanizam izuzimanja političkog djela od ekstradicije, transformira u povredu ljudskih prava i time se zapravo dehumanizira cjelokupni registar ljudskih prava i njihov cilj i namjera. Ovakvom politikom stvara se širok prostor da čovjek bude suprotstavljen čovjeku, posredstvom država kojih su oni građani.

U okviru antiterorističke koalicije Republika Hrvatska spada u onaj dio država koje su ratificirale sve najvažnije međunarodne dokumente o terorizmu, sklopile niz bilateralnih ugovora o ekstradiciji, te u svojim nacionalnim propisima regulirale sva bitna pitanja u svezi s terorizmom, i na taj način stvorile pravni okvir u borbi protiv međunarodnog terorizma. Isto tako, osnovana su i posebna državna tijela i službe čija je nadležnost praćenje, preveniranje i sprječavanje terorističkih djelovanja, odnosno otkrivanje terorističkih organizacija i pokretanje postupka za njihov kazneni progon.

Dosljednim izvršavanjem preuzetih međunarodnih obveza Hrvatska se svrstala u red onih zemalja koje su ne samo izrekom već i praktično počele izvršavati prihvaćene međunarodne obveze u borbi protiv međunarodnog terorizma.

CONFRONTATION WITH INTERNATIONAL TERRORISM – SOME DILEMMAS AND CONTROVERSIES

Summary

Terrorist attacks on New York, Pentagon and Pennsylvania in September 2001. together with several terrorist attacks throughout the world in the subsequent period have made a burning question of the significance, the role and efficiency of international documents in the antiterrorist actions.

The author tries, being aware that the implementation of international law depends on its application within the legal systems of members-states of the international community, in his analysis of the most important international documents on terrorism to identify fundamental principles, state obligations and basic defects in such documents as well as all dilemmas and controversial points appearing in implementation of international obligations in national jurisprudence.

All singled out defects and deficiencies in the wording in international documents as well as the incoherence in their implementation in some countries create a fertile ground, according to the author's views, for further growth of terrorism, but not to its suppression and prevention.

Key words: international law, terrorism, anti-terrorism, implementation and judiciary