



---

Dr. sc. DAVOR DERENČINOVIĆ - Pregledni znanstveni rad

## NOVI ANTITERORIZAM NA RAZMEĐU DEPOLITIZACIJE I DEJURIDIZACIJE

*Terorizam posljednje dekade XX. stoljeća, s krvavom kulminacijom od 11. rujna 2001. kada je u napadu na SAD život izgubilo više tisuća osoba, potaknuo je niz znanstvenih rasprava o tome ulazi U svijet u eru "novog terorizma" i kakva bi s tim u vezi trebala biti reakcija međunarodne zajednice. Autor podvrgava kritici teze nekih autora o izmjeni biti i karaktera terorizma, naglašavajući da takav ultimativni pristup otvara mogućnost zloraba antiterorističkog instrumentarija čija neodgovarajuća primjena može biti podjednako destruktivna, a za ljudska prava možda i pogibelnija od pojave koju se tim instrumentarijem nastoji suzbiti. Na temelju provedene analize "kritičnih točaka" u međunarodnom suprotstavljanju terorizmu, od kojih su posebno naglašene definicija terorizma, odnos terorizma i političkog kaznenog djela i ekstradicijsko pravo, autor komentira smjene depolitizacijskih i dejuridizacijskih trendova u tom procesu i na temelju posljednjih akcija međunarodne zajednice prognozira neke aspekte budućnosti antiterorističke koalicije.*

*Cljučne riječi: novi antiterorizam, izručenje, politički delikt*

### 1. Uvodna razmatranja

Da bi opravdao tezu o postojanju fenomena "novog terorizma", Walter Laqueur je u uvodu svoje knjige *Novi terorizam - fanatizam i oružje za masovno uništenje*, između ostalog, napisao: "412 osoba, među kojima mnogo žena i djece, usmrćeno je u terorističkom napadu izvedenom u Alžiru potkraj 1997. godine. Tek je nešto manje ljudskih žrtava, njih 328, bilo u eksploziji zrakoplova Air India u koji su eksploziv postavili teroristi 1985. godine, dok je u katastrofi iznad škotskog Lockerbija 1988. godine u Pan Amovom zrakoplovu život izgubilo 278 ljudi. Na američkom tlu najveći je broj ljudskih žrtava (169) zabilježen u eksploziji zgrade trgovačkog centra u Oklahoma Cityju 1995. godine".<sup>1</sup> Zbog kronoloških razloga u Laquerovom dnevniku ne nalazimo teroristički napad na SAD izveden 11. rujna 2001. u kojem je život izgubilo više tisuća ljudi. Više od prethodnih, taj je napad upozorio na neke nove okolnosti u fenomenologiji terorizma - način napada, broj žrtava, bezobzirnost. No jesu li te okolnosti dostatan argument u prilog tezi o pojavi supstancijalno izmijenjenog "novog terorizma" o kojem se pisalo i prije posljednjih događaja? Neki smatraju da su svi ti napadi dokaz izmijenjenog karaktera terorizma koji je postao potpuno neosjetljiv na svaku represiju i koji je opasnost za živote uglavnom nedužnih ljudi učinio većom no što je ona to ikad bila.<sup>2</sup> Drugi su pak skloni vjerovati da se, unatoč promjenama u metodologiji, načinima, sredstvima napada, broju žrtava itd., ne može govoriti o promjenama supstancije odnosno karaktera terorizma, već samo o

---

\* docent Pravnog fakulteta u Zagrebu

<sup>1</sup> Laqueur, W., *The New Terrorism - Fanatism and the Arms of Mass Destruction*, London, 1998, str. 3

<sup>2</sup> *Ibid.*, str. 4.

djelomično novoj fenomenologiji terorizma te o izmijenjenom shvaćanju javnosti o pojavi i opasnostima terorizma u suvremenom svijetu.<sup>3</sup>

Nesporno je da je tehnološki razvitak, čija je krajnja rezultanta i mogućnost korištenja oružja za masovno uništenje (kemijsko, biološko i nuklearno naoružanje) radi ostvarivanja terorističkih ciljeva, povećao potencijalnu nesigurnost svijeta u kojem živimo. Negativna strana općeg napretka nesumnjivo je manifestirana u povećanoj opasnosti čiju je konkretizaciju (u smislu nastupanja posljedice) prostomo i vremenski sve teže odrediti. Ne treba, međutim, zanemariti činjenicu da je opasnost od korištenja oružja za masovno uništenje u terorističke svrhe još uvijek uglavnom potencijalna i da su teroristički napadi koje bismo opravdano mogli podvesti pod nazivnik "novog terorizma" dosad bili iznimke, a ne pravilo koje bi opravdalo zaključak o promjeni karaktera terorizma i o supstancijalno "novom terorizmu"<sup>4</sup> Slično se može reći i za nerijetko zloporabljenu, mistificiranu i pomalo nejasnu sintagmu "religijskog terorizma" koja je nekim autorima<sup>5</sup> poslužila kao ključni argument u obrani teze o postojanju supstancijalno "novog terorizma".

Stvaranje mita o "novom terorizmu" kroz pokušaje da se pripadnici određenih skupina prikažu kao vjerski fanatici koji iracionalnim odabirom ciljeva očituju svoju mržnju prema svemu što je drugačije, poduzeto je s ciljem uvjeravanja svjetske javnosti da je "novi terorizam" iracionalno utemeljena destruktivna pojava protiv koje se države i međunarodna zajednica imaju pravo braniti svim sredstvima i bez obzira na posljedice. Ako tu slabo argumentiranu i iznimno opasnu tezu o postojanju supstancijalno "novog terorizma" zamijenimo tezom o terorizmu, koji je, istina, "nov" u nekim fenomenološkim aspektima, ali tradicionalno nepromjenjiv po svom karakteru, otvaramo mogućnost kritičkog pristupa pojavi suvremenog terorizma i pronalaženju načina za njegovo sprječavanje (prevenciju). Time se, isto tako, stvaraju pretpostavke za stvaranje opozitnog modela "novog antiterorizma" u potpunosti prilagođenog izmijenjenoj fenomenologiji u biti nepromijenjenog terorizma te utemeljenog i limitiranog općeprihvaćenim vrijednostima suvremenoga svijeta (ljudska prava, vladavina prava, pravna država itd.). Premda politizacijski trendovi, koje ovdje treba shvatiti kao omnipotenciju intervencionizma izvršne vlasti u suprotstavljanju terorizmu, zbog same biti terorizma kao organiziranog političkog nasilja ne mogu biti u potpunosti zanemareni, eklektički pristup fenomenu "novog terorizma" favorizira depolitizaciju antiterorističke koalicije i jačanje uloge prava u suprotstavljanju terorizmu. Taj proces, nazovimo ga juridizacijom antiterorističkih resursa, ne bi trebalo shvatiti kao isključivost prava u odnosu prema svim drugim antiterorističkim resursima, već kao načelo da svi ti resursi<sup>6</sup>, u mjeri u kojoj je to objektivno moguće, moraju biti

<sup>3</sup> Rapoport, D., *Perceptions and Misperceptions of Religious Terror, Countering Terrorism through International Cooperation*, Milano, 2001, str. 10.

<sup>4</sup> Tako je od 40.000 evidentiranih terorističkih napada izvedenih između 1968. i 1980. godine svega njih tridesetak imalo obilježja napada oružjem za masovno uništenje. Broj takvih napada nakon 1980. godine u blagom je porastu, no to još uvijek ne opravdava tezu o postojanju supstancijalno "novog terorizma". *Ibid.*, str. 13.

<sup>5</sup> Tako, primjerice, Hoffman piše o promjenama u profiliranju terorističkih skupina. Nacionalističke, etnocentričke i lijevo orijentirane terorističke organizacije marksističko-lenjinističkoga tipa, krajem XX. i početkom XXI. stoljeća uglavnom su potisnute u drugi plan djelovanjem terorističkih skupina koje se u opravdanju svojih postupaka pozivaju na određene religijske zasade. Niti jedna međunarodna teroristička organizacija aktivna krajem šezdesetih godina prošlog stoljeća nije bila određena kao religijska. Uglavnom se radilo o ljevičarskim revolucionarnim marksističko-lenjinističkim ideološkim organizacijama ili pak etnonacionalističkim i separatističkim skupinama tipičnim za razdoblje postkolonijalističkih oslobodilačkih pokreta. Tek je iranska revolucija 1979. godine, kojom je uspostavljena islamska republika, dovela do stvaranja prvog "modernog" religijskog terorističkog pokreta. Od tada je broj terorističkih organizacija koje se kriju iza religijskih paravana u stalnom porastu. Godine 1994. konstatirano je 16 takvih terorističkih skupina, a 1995. 26 skupina (gotovo polovina svih konstatiranih terorističkih skupina). Prema Hoffmanovim nalazima te su skupine sudjelovale u samo 23% svih prijavljenih incidenata i napada, ali su njihovi napadi uzrokom gotovo 60% svih evidentiranih žrtava. Hoffman, B., *Inside Terrorism*, London, 1998, str. 91.

<sup>6</sup> Temeljna pretpostavka učinkovitog suprotstavljanja međunarodnom terorizmu je multidisciplinarnost antiterorističkih strategija. To znači da države članice globalne antiterorističke koalicije, svaka za sebe te multilateralno i bilateralno, moraju provesti niz antiterorističkih mjera od kojih se u literaturi kao najvažnije spominju sljedeće (preuzeto iz *International Cooperation in Fighting Against International Terrorism*, ISPAC, 2001. g.):

**1. Političke antiterorističke mjere** - konfliktno-rezolutivnoga tipa koje su usmjerene rješavanju sukoba sredstvima javnoga dijaloga i tzv. tajne diplomacije. Njima se pozivaju terorističke organizacije da sudjeluju u masovnim pokretima koji donose određene, pa i političke promjene, afirmira se osnivanje oporbenih struktura i pokreta kojima se reducira utjecaj terorističkih skupina, daje se djelomična ili uvjetna amnestija pripadnicima nekih terorističkih pokreta koji su na granici s tzv. revolucionarnim oslobodilačkim pokretima, vrši se diplomatski pritisak na države i sve ostale sponzore terorističkih organizacija (povlačenje diplomatskog osoblja iz država koje financijski ili moralno podupiru terorizam, prekid diplomatskih odnosa s takvim državama i sl.) itd.

**2. Gospodarske i socijalne antiterorističke mjere** - bave se socio-ekonomskim aspektima redukcije uvjeta za inklinaciju političkom nasilju kroz nediskriminacijske programe zapošljavanja i otvaranje legalnih alternativa tzv. crnom tržištu. Te su mjere usmjerene protiv monetarnih aspekata terorizma i njima se zabranjuje financiranje terorističkih skupina, *zamrzava* imovina obitelji otehtih osoba radi sprječavanja plaćanja otkupnine, predviđaju se sankcije za one koji financiraju terorističke organizacije kao i za pravne osobe koje investiraju u države označene kao uporišta financiranja ili kakve druge potpore terorizmu, trasiraju putovi prljavog novca kojim se financiraju teroristički napadi (napuštanjem ili ograničavanjem instituta tzv. bankarske tajne) itd. Te mjere predviđaju i suradnju država na planu praćenja i konfiskacije fondova kojima se financira terorizam te plaćanje nagrada za obavijesti o terorističkim skupinama ili namjeranim terorističkim napadima.

**3. Psihološko-komunikološko-obrazovne antiterorističke mjere** - kojima se nastoji uspostaviti zajednički sustav vrijednosti radi ostvarivanja dijaloga s političkim protivnicima i osigurati forum za slobodno izražavanje mišljenja. Ova skupina mjera odnosi se i na specifična pitanja korištenja medija u uvjetima antiterorističke kampanje (zabrana intervjuiranja terorista ili objavljivanja terorističkih manifesta i programa, osiguranje

određeni i limitirani pravom kako bi se onemogućila njihova arbitrarna uporaba. Čitava je povijest suprotstavljanja terorizmu obilježena smjenama depolitizacijskih i dejuridizacijskih trendova. Od brojnih "mjestâ susretanja" tih trendova, za potrebe ovoga rada indicirana su tek dva: definicija terorizma i terorističke organizacije te depolitizacija terorizma i ekstradicijsko pravo. Radi boljeg razumijevanja problematike tih mjestâ susretanja, prije svega nekoliko napomena o izabranim bitnim značajkama suvremenog terorizma.

## 2. Neke fenomenološke osobitosti suvremenog terorizma

Terorizam je u svojoj biti bio i ostao nasilje. Međutim ne bilo kakvo, već instrumentalizirano odnosno ciljno nasilje. Terorizam nije klasični delikt nasilja koji obično karakterizira impulzivnost, nepromišljenost i sl., već promišljeni oblik racionalnog kriminala koji se rukovodi tzv. cost-benefit analizom (slično nekim drugim pojavnim oblicima racionalnog kriminala - npr. organiziranom kriminalu). Teroristi uvijek znaju što rade. Njihove su djelatnosti promišljene i usmjerene izazivanju straha i osjećaja nesigurnosti. Za terorizam su žrtve inominantne. To nisu ljudi s imenom i prezimenom, već sredstvo kojim oni upućuju svoje poruke. Za razliku od ostalih kaznenih djela koja nastoje ostati prikrivenima, terorizam za svoju potvrdu traži publiku. To je akt nasilja usmjeren psihološkom utjecaju na publiku. U uvodu je naglašena povećana potencijalna opasnost od uporabe oružja za masovno uništenje u terorističke svrhe. Premda su zasad ti napadi bili vrlo rijetki, već i sama prijetnja odnosno mogućnost uporabe biološkog, ekološkog i nuklearnog terorizma poziva na oprez i prevenciju. Raznovrsnost potencijalnih metoda i sredstava terorističkih organizacija otežava organizaciju postojećih resursa za borbu protiv međunarodnog terorizma i istodobno pred međunarodnu zajednicu postavlja imperativ kvalitetnijih normativnih i provedbenih mehanizama namijenjenih borbi protiv međunarodnog terorizma. Premda između terorističkih organizacija različitih profila postoje i brojne različitosti u veličini, metodama djelovanja, tehnikama racionalizacije napada, sredstvima napada itd., moguće je za njih uspostaviti i neka zajednička obilježja kada se radi o motivima njihova djelovanja. Pritom treba razlikovati racionalnu od psihološke i kulturalne motivacije. Planirajući terorističke napade, pripadnici skupine uvijek vode brigu o sredstvima za postizanje ciljeva i ciljevima koje žele ostvariti. Cost-benefit analiza uvijek će se temeljiti na minimalnim inputima i maksimalnim outputima. Ako je određen cilj moguće ostvariti izazivanjem manjeg stupnja rizika za egzistenciju i djelovanje skupine, tada svakako treba težiti terorističkim metodama koje dovode do tog stupnja rizika.<sup>7</sup> Psihološka motivacija terorista proizlazi iz njihova osobna nezadovoljstva svojim životom i čvrstog vjerovanja da samo pripadanjem skupini mogu ostvariti svoju funkciju u ovom životu. Vjeruju da su svi ljudi izvan skupine njihovi neprijatelji i zbog toga im je lakše dehumanizirati žrtve napada. Zbog toga i ne osjećaju grižnju savjesti nakon počinjenog djela i manje-više im je svejedno kakva će biti njihova sudbina. Čak bi se moglo reći da je u njih primarni faktor sudjelovanja u terorističkim skupinama upravo pripadnost skupini, a ne toliko

predanost ideologiji i ciljevima te skupine. Stoga je članovima skupine neprihvatljiv kompromis, pregovori su im neprihvatljivi jer su znak slabosti i gotovo izdaje. To dovodi do čestog frakcionaštva u terorističkim skupinama u kojima upravo nove frakcije pokazuju više sklonosti nasilju. Osim toga, ciljevi terorističkih skupina definirani su najčešće tako da ih je nemoguće ostvariti. Ako se i približe mogućnosti ostvarivanja proklamiranih ciljeva, terorističke skupine sklone su njihovu redefiniranju (primjer baskijske ETE, mnogih palestinskih radikalističkih skupina itd.). To stoga što postizanje ciljeva čini nepotrebnim njihovu daljnju egzistenciju, a kako su pripadnici skupine određeni upravo na temelju pripadanja toj skupini (supkulturalni sindrom), to ih ostvarivanje ciljeva dovodi u situaciju raspada grupe. Veze nekih terorističkih

---

publiciteta teroristima samo koliko je to potrebno za realizaciju nekih kratkoročnih ciljeva, npr. radi oslobađanja talaca, osiguranje izobrazbe novinara za izvješćivanje o terorističkim napadima, korištenje medija radi upozoravanja javnosti o mjerama samopomoći koje treba poduzeti u slučaju terorističkog napada i sl.).

**4. Vojne antiterorističke mjere** - kojima se osigurava zaštita potencijalnih objekata (ljudskih i materijalnih) od terorističkih napada ograničenim i usmjerenim vojnim i uglavnom kratkotrajnim djelovanjem na zapovjedne stožere i logistiku terorističkih organizacija. Te mjere podrazumijevaju još i tzv. spasilačke operacije oslobađanja talaca koje drže teroristi te formiranje posebnih antiterorističkih vojnih jedinica specijalno osposobljenih za borbu protiv terorizma.

**5. Pravne antiterorističke mjere** - kojima se na razini međunarodne zajednice i u okviru unutarnjih pravnih poredaka stvaraju pretpostavke za učinkovitu prevenciju i represiju svih vrsta i pojava oblika terorizma. Te mjere uključuju donošenje i usvajanje međunarodnih konvencija kojima se reguliraju pitanja definiranja terorizma kao posebnog oblika međunarodnog zločina, financiranja terorističkih organizacija, pitanja ekstradicije, zaštićenih svjedoka, međunarodne pravne pomoći itd. Tim se mjerama nastoje ubrzati kazneni i ostali sudski postupci protiv osoba okrivljenih za terorizam, specijalizirati brojni segmenti kaznenoga pravosuđa u borbi protiv terorizma itd.

<sup>7</sup> Nedavna je prošlost ponudila primjere nekoliko terorističkih skupina koje su prestale postojati upravo zbog pogrešne procjene o metodama i sredstvima ostvarivanja svojih ciljeva. Ranih sedamdesetih godina prošlog stoljeća Tupamarosi u Urugvaju i Montonerosi u Argentini loše su procijenili negativnu reakciju ljudi na njihove terorističke akcije, što je dovelo do njihova nestanka.

skupina s organiziranim kriminalnim skupinama navele su neke autore<sup>8</sup> na zaključak da je terorizam samo jedan javni oblik organiziranog kriminala.<sup>9</sup> Takvo shvaćanje nije utemeljeno. Unatoč nekim sličnostima, terorizam nije dio organiziranog kriminala u tradicionalnom smislu. Činjenica je da postoje brojne razlike između terorističkih i tzv. "ostalnih" kriminalnih organizacija, i to kako u njihovim ciljevima tako i u organizaciji i metodama djelovanja. Određene sličnosti između tih entiteta mogu postojati u domeni učinkovitog ulaganja sredstava u zakonite djelatnosti. Moglo bi se zaključiti da postoje odnosi interakcije između terorističkih skupina i organiziranog kriminala, u prvom redu narkokartela. S druge strane te terorističke skupine dobivaju ogromne svote novca i njihova interakcija otvara putove krijumčarenja uspostavljenih od organiziranih kriminalnih skupina. Može se reći da između terorističkih organizacija i organiziranih kriminalnih skupina postoji neka vrsta prirodnog savezništva. S obzirom na to da se organizirane kriminalne skupine uglavnom služe korupcijom u cilju infiltracije u politički vrh države, to koristi terorističkim organizacijama češće no destruktivne metode utjecanja na te političke klike. S druge strane, organizirane kriminalne skupine iskorištavaju tzv. terorističke kampanje kojima se stvara "vakuum vlasti", negira postojanje pravne države i izaziva lokalna i regionalna nestabilnost. Takav je trend bio zamjetan u državama nas talim raspadom SSSR-a. U tim je državama uspon terorističkih skupina poslužio organiziranim kriminalnim skupinama kao otvaranje svojevrsne fronte. Pravi cilj tih kampanja nije bio političke prirode, već stvaranje opće anarhističke klime straha i nesigurnosti u kojoj je lokalnim tijelima kaznenog pravosuđa bilo vrlo teško procesuirati pripadnike organiziranih kriminalnih skupina. Unatoč navedenom, ostaju različiti ciljevi i metoda djelovanja terorističkih i organiziranih kriminalnih skupina. Terorističke skupine nastoje promijeniti status quo, koriste se spektakularnim operacijama kako bi privukle pozornost javnosti. S druge strane, organizirane kriminalne skupine djeluju unutar postojećih društvenih struktura trudeći se ne privući pažnju legitimnih vladajućih struktura. Međutim, kako rade za novac, organizirane kriminalne skupine spremne su za taj novac ponuditi infrastrukturu terorističkim organizacijama za ostvarivanje njihovih ciljeva. Takva interakcija može imati dva vrlo važna učinka o kojima pri osmišljavanju i provedbi protuterorističkih mjera treba voditi računa. Ona u prvom redu dovodi do organizacijske evolucije terorističkih skupina koja implicira nove pristupe infiltracije outsidera u takve skupine radi dobivanja informacija o njihovu djelovanju. Osim toga, ta povezanost upućuje na povećanu opasnost od terorističkih napada pogotovo zbog mogućnosti uporabe biološkog oružja koje je lakše izraditi kada postoje potrebni sastojci.

Fenomenološke osobitosti suvremenog terorizma, od kojih su ovdje navedene samo neke najznačajnije (nikako ne treba zanemariti niti ostale poput internacionalizacije i transnacionalizacije terorizma i sl.), upućuju na **multidimenzionalnost pojave** i potrebu **multidisciplinarnog pristupa** u njezinu suprotstavljanju. Kao i kada je riječ o ostalim kriminalnim pojavama globalnog karaktera, tako i terorizam ne može biti poražen primjenom isključivo represivnih metoda. Štoviše, prenaplašavanje toga aspekta suprotstavljanja međunarodnom terorizmu može dovesti i do neželjene sporedne posljedice intenziviranja osvetničkih akcija terorističkih skupina, ali i do u prošlosti poznate pojave tzv. državnog terorizma te još izraženije prijetnje sustavu globalne sigurnosti. Stoga bi prednost trebalo dati prevenciji, tj. uklanjanju uzroka i uvjeta kojima je pojava generirana - sprječavanje financiranja terorizma, utjecaj na smanjivanje razlika između razvijenih i nerazvijenih država u međunarodnoj zajednici, edukativno djelovanje medijskih poruka o opasnosti i štetnosti terorizma za temeljne vrijednosti čovjeka i zajednice itd.

---

8 O terorističkim skupinama kao dijelovima organiziranih kriminalnih skupina i fenomenu tzv. narkoterorizma v. Petrakis, G., *Organised Crime and the Financing of Terrorist and Guerilla Movements, Countering Terrorism through International Cooperation*, Milano, 2001, str. 119.

9 Jedan od argumenata u prilog tezi da je terorizam moguće podvesti pod viši rodni pojam organiziranog kriminala jest primjenjivost Konvencije o transnacionalnom organiziranom kriminalu (Palermiska konvencija) na teroristička kaznena djela. Premda u toj konvenciji terorizam nije ekspliciran kao posebno kazneno djelo (to su sudjelovanje u organiziranoj kriminalnoj skupini, pranje novca stečenog kaznenim djelom, korupcija i ometanje pravde), odredbe te konvencije, s obzirom na zanimljivu konstrukciju čl. 3, mogu biti primijenjene i na kaznena djela s elementima terorizma. Naime, čl. 3. propisuje da se Konvencija primjenjuje ako su (kumulativno) ispunjena tri uvjeta:

1. Ako je kazneno djelo "ozbiljno kazneno djelo" koje je kažnjivo kaznom zatvora od najmanje četiri godine ili težom kaznom.
2. Ako je kazneno djelo po svojoj prirodi "transnacionalno", što znači:
  - a) da je počinjeno na području barem dviju država,
  - b) da je počinjeno na području jedne države, ali da je bitan dio pripremanja, planiranja upućivanja ili kontrole bio poduzet na području druge države,
  - c) da je počinjeno na područje jedne države, ali uključuje djelovanje organizirane kriminalne skupine koja je uključena u kaznene aktivnosti u barem dvije države, ili
  - d) da je počinjeno na području jedne države, ali je prouzročilo bitne učinke u drugoj državi (državama).
3. Ako djelo uključuje organiziranu kriminalnu skupinu koja je definirana kao "strukturirana skupina od tri ili više osoba, koja djeluje kroz određeno vrijeme i djeluje u cilju počinjenja jednog ili više teških kaznenih djela određenih ovom Konvencijom, u cilju ostvarivanja, izravnog ili neizravnog, financijske ili druge materijalne koristi". Taj je argument zanimljiv i zbog toga što Konvencija nudi detaljnu definiciju organizirane kriminalne skupine, ali ne i transnacionalnog organiziranog kriminala, što omogućava proširenje primjene ove konvencije na neograničen broj kaznenih djela ako su kumulativno ispunjene navedene tri pretpostavke (pa tako i međunarodnog terorizma).

### 3. Definicija terorizma i terorističke organizacije

Pretpostavka učinkovitog suprotstavljanja terorizmu, osobito na međunarodnoj razini, jest postizanje konsenzusa o sadržaju i biti pojave. U Konvenciji protiv terorizma Lige naroda iz 1937. godine koja nikada nije stupila na snagu terorizam su "sva kaznena djela usmjerena protiv neke države i počinjena s namjerom da se stvori stanje straha kod određenih osoba, skupina osoba ili javnosti u cjelini".<sup>10</sup> *Jenkins* terorizam definira kao "uporabu ili prijetnju uporabe sile koje su usmjerene ostvarenju političkih promjena".<sup>11</sup> Slično njemu i *Laguer* smatra da je "terorizam nezakonita uporaba sile prema nedužnim ljudima radi postizanja političkih ciljeva".<sup>12</sup> Nešto je šire od prethodnih *Polandovo* određenje pojma: "Terorizam je svako promišljeno, svjesno i sustavno ubojstvo i prijetnja nedužnima u cilju izazivanja straha i zastrašivanja radi postizanja političke ili taktičke prednosti".<sup>13</sup> Prema operativnoj definiciji FBI: "Terorizam je nezakonita uporaba sile ili nasilja protiv osoba ili imovine radi zastrašivanja ili prisiljavanja vlade, civilnog pučanstva ili bilo kojeg drugog segmenta društva da slijede određene političke ili socijalne ciljeve".<sup>14</sup> Parlamentarna skupština Vijeća Europe u svojoj je rezoluciji 1550 (2002) predložila Odboru ministara da u kompetenciju Multidisciplinarnе skupine za borbu protiv međunarodnog terorizma (GMT) stavi razmatranje mogućnosti uporabe definicije terorizma koji je prihvatila EU: "Terorizam je svako kazneno djelo namjerno počinjeno od pojedinca ili skupine protiv jedne ili više država ili međunarodnih organizacija, njihovih institucija ili stanovništva, s ciljem zastrašivanja stanovništva ili ozbiljnog uništavanja ili zamjene političke, gospodarske ili socijalne strukture neke države."<sup>15</sup>:

U nesposobnosti da se tijekom vremena uspostavi više ili manje jedinstvena i za sve prihvatljiva definicija terorizma<sup>16</sup> mnogi vide glavnu zapreku učinkovitijoj međunarodnoj suradnji.<sup>17</sup> Smatra se i da je nepostojanje definicije dovelo do nemogućnosti donošenja globalne antiterorističke konvencije, da ta praznina utječe na daljnju dejuridizaciju antiterorističkih nastojanja, da je nemoguće voditi borbu protiv nevidljivog neprijatelja itd. Uistinu, mogli bismo reći da ono što je za nekoga terorizam, za drugoga je borba za nacionalno ili kakvo drugo oslobođenje, dekolonizaciju itd. U gotovo svakom sukobu posljednjih pedesetak godina u svijetu svaka je zaračena strana drugu nazivala terorističkom, anarhističkom i sl. Isto tako, različita su međunarodna savezništva određene postupke proglašavala terorističkima, a odgovore na njih, po metodama i ciljevima često i neupitno terorističke, legitimnom uporabom sile radi obrane od terorizma. Upravo je dugotrajni proces dejuridizacije, odnosno izbjegavanja da se pojam normativno definira i time učini, koliko je to moguće, egzaktnim, s jedne strane bio uvjetovan rečenim različitostima, a s druge je strane te različitosti produbljivao.<sup>18</sup> Ambivalentnost prema definiranju pojma terorizma i različiti vremenski, prostorni, strateški, ali i kulturološki konteksti dovode do apsurdna u kojem legalni dionici u nacionalnoj vlasti po kriterijima jedne skupine predstavljaju teroriste po kriterijima druge skupine. To dovodi do polarizacije i stvaranja terorističkih i antiterorističkih blokova, pri čemu je svaki od blokova percipiran kao teroristički iz motrišta suprotstavljene strane. U takvim je uvjetima tražiti definiciju terorizma koja bi bila prihvatljiva svima zaista nemoguće. Ipak, definicijsku je debatu moguće nadopuniti određenim spoznajama. *Conditio sine qua non* definicije terorizma koja bi omogućila međunarodnu suradnju jest **objektivizacija pojma**. Naime, svako ponašanje ocjenjuje se s obzirom na dvije okolnosti - perspektivu počinitelja i perspektivu publike. Iz motrišta počinitelja i sukladno njegovu sustavu vrijednosti određeni postupak može biti dopušten i moralno neprijeporan, dok publika taj postupak može doživljavati ne samo kao nedopušten i nemoralan već i kao nečovječan. Npr. malo će tko izvan matične skupine odobriti suicidalni terorizam (tzv. žive bombe) pripadnika te skupine koji se odluči žrtvovati za ostvarivanje njezinih ciljeva. Oštro i s gnušanjem kritiziran od pretežnog dijela međunarodne zajednice, takav će postupak biti toleriran, pa čak i s oduševljenjem slavljen u matičnoj skupini osiguravajući "hrabrom" članu slavu i besmrtnost. Takvu i

<sup>10</sup> V. na str. [http://www.undcp.org/terrorism\\_definitions.html](http://www.undcp.org/terrorism_definitions.html)

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Supra, bilj. 1.

<sup>13</sup> Supra, bilj. 10.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> V. Terms of reference of GMT, adopted by the Committee of Ministers at its 109th Session on 8th November 2001.

<sup>16</sup> O skepticizmu u pogledu mogućnosti konsenzusa oko jedinstvene definicije terorizma v. Malik, O., Enough of the Definition of Terrorism, 2001.

<sup>17</sup> Arlacchi, R., Countering Terrorism through International Cooperation, Opening remarks, Milano, 2000, str. 4.

<sup>18</sup> Te su različitosti vidljive iz službenih stajališta država na međunarodnim tematskim konferencijama ili u radu globalnih međunarodnih organizacija. Tako je, primjerice, na 29. sjednici Pravnog odbora Opće skupštine UN u studenom 2000. godine izraelski predstavnik izjavio "kako je očito da neke države smatraju da bombaški napadi, ako su izvedeni s ciljem i u okviru programa nacionalnog oslobođenja, ne predstavljaju terorističke napade", na što je sirijski predstavnik replicirao rekavši da je "državni terorizam Izraela rezultirao smrću više tisuća palestinskih žena i djece i da bi se tim pojavnim oblikom terorizma međunarodna zajednica više trebala baviti". Očito je da sadržaj definicije terorizma ovisi o motrištu onoga tko definira.

slične divergencije nastoji se izbjeći ispuštanjem iz definicije terorizma nekih elemenata koji su podobni za različita tumačenja koja dovode do relativizacije i politizacije pojma. Očigledan pokušaj objektivizacije terorizma jest postupna supstitucija **tradicionalne definicije terorizma**, čiji je bitni element postupanje na štetu neke države ili međunarodne organizacije<sup>19</sup>, tzv. **alternativnom definicijom**. Takav pristup nazire se u posljednjim međunarodnopravnim aktivnostima globalnih i regionalnih organizacija u kojima se, primjenom funkcionalističke metode (propisivanjem ponašanja koja se smatraju kaznenim djelima terorizma), međunarodni terorizam određuje (alternativno) kao postupak poduzet s ciljem da se naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji ili s ciljem da se izazove zastrašenost javnosti ili njezina većeg dijela.<sup>20</sup> Time se bitno mijenja dosadašnji relativistički ratio terorističkih inkriminacija, a pojam terorizma sasvim približava konzekvencijalističkim depolitizacijskim trendovima koji ga, kao i ratne zločine, genocid itd., svrstavaju u red najtežih zločina (ne samo protiv određene države, međunarodne organizacije i sl. već protiv čovječanstva u cjelini).<sup>21</sup> Propisivanje alternativne namjere svakako će u perspektivi olakšati dokazivanje djela, ali i stvoriti pretpostavke kaznene odgovornosti za tzv. državni terorizam. Njome se raskida s dosad uvriježenim shvaćanjem da je terorizam pridržan isključivo za nedržavne subjekte i da država odnosno njezine odgovorne osobe i tijela vlasti ne mogu biti odgovorni za terorističke napade.<sup>22</sup> Nužna sporedna posljedica alternacije namjere kod inkriminiranja terorizma, na koju se sasvim opravdano kritički upozorava, jest proširenje terorističkih inkriminacija na ponašanja koja u biti nisu dio političkog terorizma, već tradicionalnog kriminala protiv opće sigurnosti ljudi i imovine (npr. dovođenje u opasnost općepasnom radnjom ili sredstvom takvim bi određenjem također postalo terorističko kazneno djelo ako se dokaže da je počinitelj postupao s ciljem izazivanja zastrašenosti javnosti ili njezina većeg dijela). Dakako da je takav pristup, kome se mogu uputiti i brojne kritike (osobito iz motrišta načela zakonitosti), zasad rudimentaran i da na njegovu usuglašavanje s temeljnim načelima kaznenoga prava treba još dosta toga napraviti, no čini se da on predstavlja kakvu-takvu zapreku političkim relativizacijama i disonantnim tonovima međunarodne suradnje te da je na tragu jačanja depolitizacijskih trendova antiterorističkog kaznenog prava.

Jedan od mogućih uzroka nesuglasja oko definicije terorizma neki vide u **nepostojanju integralne antiterorističke konvencije**. Prema drugima, s kojima se svakako treba složiti, nepostojanje takve konvencije posljedica je nesuglasja oko jedinstvene definicije terorizma. U okvirima različitih regionalnih i globalnih međunarodnih organizacija dosad je doneseno 19 tzv. tematskih antiterorističkih konvencija koje parcijalno inkriminiraju samo neka teroristička djelovanja s obzirom na određene objekte ili načine napada (npr. terorizam u vezi s otmicama zrakoplova, uzimanje talaca, napadi na naftne platforme, terorističko bombardiranje i sl.) i ne sadrže jedinstvenu i opće prihvatljivu definiciju terorizma. Ne može se, međutim, reći da pokušaja donošenja integralne antiterorističke konvencije nije bilo. Početak međunarodnih nastojanja za donošenjem sveobuhvatne antiterorističke konvencije je razdoblje između dva svjetska rata. Francuska je Ligi naroda uputila formalni prijedlog takve

<sup>19</sup> Tako je, primjerice, u hrvatskom Kaznenom zakonu jedina bitna razlika između kaznenih djela međunarodnog terorizma iz čl. 169. i protudržavnog terorizma iz čl. 141. u namjeri počinitelja (tzv. *dolus coloratus*). Ako je počinitelj postupao s namjerom terorističkim napadom naškoditi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji, radić će se o kvalifikaciji iz čl. 169, a ako je imao namjeru naškoditi Republici Hrvatskoj, ostvarena su obilježja kaznenog djela iz čl. 141. Kaznenog zakona. Divergencija međunarodnog i protudržavnog terorizma postoji i u slovenskom KZ - kazneno djelo terorizma (koje sadržajno uglavnom odgovara kaznenom djelu protudržavnog terorizma iz čl. 141. hrvatskog KZ) propisano je u čl. 335. (glava XXXIII. kaznivih dejanja zoper varnost Republike Slovenije, in njeno ustavno ureditev), a kazneno djelo međunarodnog terorizma u čl. 388. (glava XXXV. kaznivih dejanj zoper človečnost in mednarodno pravo), Kazenski zakonik, Uradni list Republike Slovenije, st. 63/1994., 23/1999.

<sup>20</sup> Tako npr. u Draft Comprehensive Convention on Suppression of International Terrorism.

<sup>21</sup> U literaturi nalazimo primjere izjednačavanja terorizma s ratnim zločinima, pa i sa zločinima protiv čovječnosti, i prijedloge za ekstenziju pravila ratnoga prava na terorističke zločine. Ma koliko se nekima koncept proglašavanja terorizma mirnodopskim ekvivalentom ratnim zločinima može činiti prihvatljivim, brojni argumenti govore protiv toga izjednačavanja. U prvom redu ako se prihvati takav pristup, teroristi se mogu pozivati na tzv. "*combatants privilege*", što znači da bi bili izuzeti od kaznenog progona za tzv. "obična kaznena djela" (npr. ubijanje neprijatelja u borbi opravdano je usmrćenje i ne podliježe kaznenom progonu). To bi dovelo do situacije da teroristički napadi na vojsku ili policiju ne bi bili progonjivi i izručivi delikti. Isto bi bilo i s otmicama tih osoba ili s napadima na vladinu infrastrukturu koji bi bili poduzeti samo s ograničenim ciljevima i uz minimalizaciju rizika stradanja civilnih osoba. Takav bi pristup, nadalje, pripadnicima terorističkih skupina priznao status ratnih zarobljenika kojima se garantiraju veća prava od onih koja imaju obični osuđenici. Konačno, to bi omogućilo pripadnicima terorističkih organizacija da se u svojim obranama u postupku pred sudom pozivaju na dužnost izvršenja zapovijedi pretpostavljenog, dok bi vođe i organizatori terorističkih skupina bili subjektima izravne i neizravne zapovjedne odgovornosti. Više o toj problematici v. Scharf, M., *Defining Terrorism by Reference to the Laws of War: Problems and Prospects, Countering Terrorism through International Cooperation*, Milano, 2001, str. 134-141.

<sup>22</sup> Od brojnih primjera "državnog terorizma" zanimljiv je i pomalo zanemaren španjolski primjer s početka 80-ih godina prošlog stoljeća. Nakon pada frankizma i dolaska socijalista na vlast, Madrid je u veljači 1983. godine započeo s protuterorističkim akcijama širokih razmjera koje su financirali i koordinirali policija i političke institucije, a na terenu provodila skupina GAL (*Grupos Anti-terroristas de Liberación*). One su bile usmjerene protiv baskijskih izbjeglica u Sjevernoj Baskiji (područje južne Francuske) za koje se sumnjalo da su članovi Baskijske separatističke organizacije ETA-e (*Euskadi Ta Askatasuna*) ili da s njome surađuju. Akcije su obuhvaćale ubojstva i otmice tih osoba. Prve žrtve skupine bili su Joxe Ignacio Zabala i Joxe Antonio Lasa, a jednu od svojih najpoznatijih akcija GAL je izveo u rujnu 1985. godine kada su u Hotelu Monbar u Baioni ubijena četvorica baskijskih izbjeglica za koje su španjolske vlasti smatrale da surađuju sa ETA-om. U napadima skupine GAL stradalo je mnogo osoba za koje se poslije ispostavilo da nisu imale nikakve veze sa ETA-om. Državni terorizam španjolske vlade, koju je podržavala, a do dolaska konzervativnog Chiraca na vlast 1986. godine i aktivno pomagala francuska vlada, jedan je od najilustrativnijih primjera tzv. "državnog terorizma" koji bi afirmacijom alternativne definicije terorizma bio obuhvaćen antiterorističkim zakonodavstvom.

jedne konvencije nakon atentata 1934. godine na kralja Aleksandra I. i francuskog ministra vanjskih poslova. Konvencija za sprječavanje i kažnjavanje terorizma otvorena je u travnju 1937. godine za potpisivanje. Premda su 34 države potpisale tu konvenciju, zbog samo jedne ratifikacije i izbijanja Drugog svjetskog rata ona nikad nije stupila na snagu. Napori Lige naroda nastavljeni su utemeljenjem Ujedinjenih naroda, ali zbog nesuglasja oko definicije terorizma i nemogućnosti razgraničenja terorizma od zakonite borbe za nacionalno osamostaljenje i oslobođenje od kolonijalizma i strane okupacije, do danas nije donesena sveobuhvatna konvencija za suzbijanje terorizma. Te su okolnosti uvjetovale temeljitu promjenu pristupa međunarodne zajednice prema terorizmu. Neuspjeli pokušaji definiranja terorizma zamijenjeni su funkcionalističkim ili *corpus delicti* pristupom. Tako su nastale tematske konvencije uvjetovane ponajprije fenomenologijom terorizma koje su inkriminirale određene postupke s elementom inozemnosti kao teroristička kaznena djela - otmicu zrakoplova, ugrožavanje sigurnosti zračne i pomorske plovidbe, terorističko bombardiranje itd.<sup>23</sup> Takav *corpus delicti* pristup uvijek je bio barem jedan korak iza fenomenologije terorizma, što je dovelo do velikog broja civilnih žrtava, teških razaranja itd. Od ukupno 19 antiterorističkih konvencija, 11 je doneseno u okviru Ujedinjenih naroda, a jednu je donijelo Vijeće Europe. To su:

**3.1. Konvencija o kažnjivim djelima i nekim drugim radnjama u zrakoplovima** (*Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*), konvencija UN iz 1963. (tzv. Tokijska konvencija), kojom se države članice obvezuju da u svojim nacionalnim kaznenim zakonodavstvima inkriminiraju ponašanja kojima se ugrožava sigurnost leta zrakoplova, osoba i imovine u zrakoplovu ili disciplina u zrakoplovu. Konvencija određuje i ovlasti zapovjednika zrakoplova koje podrazumijevaju i mogućnost poduzimanja stegovnih mjera prema osobama koje krše disciplinska pravila dok je zrakoplov u letu. Prema odredbama Konvencije zapovjednik zrakoplova iznimno ima ovlaštenje da počinitelja izruči nadležnim tijelima države članice na čijem je području zrakoplov sletio ako postoji osnovana sumnja da je ta osoba dok je zrakoplov bio u letu počinila teško kazneno djelo kažnjivo prema zakonu države registracije zrakoplova.

**3.2. Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova** (*Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*), konvencija UN iz 1970. (tzv. Haaška konvencija) kojom je inkriminirana nezakonita otmica zrakoplova kao i svaki pokušaj, ostvaren silom ili drugim oblicima zastrašivanja, neovlaštene uspostave kontrole nad zrakoplovom dok je u letu. Konvencija obvezuje države članice da otmicu zrakoplova predvide u nacionalnom zakonodavstvu kao ozbiljno kazneno djelo i da za njega odrede stroge kazne te osigurava pružanje pravne pomoći između država članica i ekstradiciju počinitelja ovog kaznenog djela.

**3.3. Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti civilne zračne plovidbe** (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*), konvencija UN iz 1971. (tzv. Montrealska konvencija) kojom se inkriminira svako nasilje poduzeto prema putnicima ili članovima posade zrakoplova dok je zrakoplov u letu i posljedično ugrožavanje sigurnosti leta zrakoplova. Konvencija obvezuje države članice da u svojim nacionalnim zakonodavstvima inkriminiraju postavljanje eksploziva u prostoru zrakoplova kao i pokušaj tog kaznenog djela. U ostalim odredbama konvencija poziva države članice da u svojim zakonodavstvima za akte ugrožavanja sigurnosti leta zrakoplova propišu stroge kazne te regulira pitanja vezana uz ekstradiciju počinitelja.

**3.4. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju kaznenih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom** (*Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons*), konvencija UN iz 1973. koja među osobe pod međunarodnom zaštitom ubraja: šefa države, ministra vanjskih poslova, zastupnika ili službenika države ili međunarodne organizacije koji uživa posebnu zaštitu od napada po međunarodnom pravu i obvezuje države članice da u svojim nacionalnim zakonodavstvima inkriminiraju namjerno ubojstvo, otmicu ili drugi napad na ličnost i slobodu osobe pod međunarodnom zaštitom, kao i na službene resurse, privatni smještaj i prijevozna sredstva takve osobe. Konvencija predviđa odgovornost i za pokušaj tih djela a države članice obvezuje za počinitelje propisati kazne primjerene težini i prirodi kaznenih djela predviđenih konvencijom.

**3.5. Europska konvencija o suzbijanju terorizma** (*European Convention on the Suppression of Terrorism*, ETS no. 090), konvencija VE iz 1977. godine donesena je u cilju omogućavanja izručenja osoba koje

<sup>23</sup> Mohsen, A., *Cooperation Against Terrorism in the Middle East and Africa, Countering Terrorism through International Cooperation*, Milano, 2001, str. 222.

su počinile kaznena djela u vezi s terorizmom. Konvencija taksativno navodi listu kaznenih djela koja, za potrebe ekstradicije, države stranke ne mogu smatrati političkim kaznenim djelima, kaznenim djelima povezanim s političkim kaznenim djelima ili kaznenim djelima počinjenim iz političkih pobuda. Riječ je o osobito teškim kaznenim djelima otmice zrakoplova, otmice i uzimanja talaca, ugrožavanja sigurnosti osoba napadima vatrenim oružjem i sl.

**3.6. Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca** (*International Convention Against the Taking of Hostages*), konvencija UN iz 1979. godine definira uzimanje talaca kao oduzimanje i zadržavanje nekih osoba i prijetnje smrću tim osobama u cilju da se prisili treća strana, država, međunarodna organizacija, fizička ili pravna osoba, ili neka skupina, da postupi ili se suzdrži od postupanja na određeni način kao izričit ili prešutni uvjet oslobađanja talaca. Prema Konvenciji kažnjiv je i pokušaj uzimanja talaca kao i sudjelovanje u počinjenju tog kaznenog djela. Države stranke na čijem bi području počinitelji držali taoce obvezuju se poduzeti sve mjere u cilju olakšanja položaja talaca te osiguranja njihova oslobađanja i povratka u državu prebivališta. Države stranke obvezuju se na jurisdikciju za kazneno djelo uzimanja talaca ako je ono: 1. počinjeno na području te države ili na brodu ili zrakoplovu registriranom u toj državi; 2. ako je počinitelj djela njezin državljanin ili, ako to država smatra primjerenim, apatrid koji ima prebivalište u toj državi; 3. ako je oštećenik djela njezin državljanin i 4. ako je osoba osumnjičena za počinjenje kaznenog djela uzimanja talaca zatečena na području te države i nije izručena drugoj državi.

**3.7. Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala** (*Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*) Konvencija UN iz 1980. godine.

**3.8. Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti pomorske plovidbe** (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation*), konvencija UN iz 1988. koja uspostavlja kaznenopravnu odgovornost za zabranjene postupke ugrožavanja međunarodne pomorske plovidbe po uzoru na model odgovornosti ustanovljen za ugrožavanja međunarodne zračne plovidbe. Inkriminira se svako nezakonito i namjerno uspostavljanje kontrole nad brodom sredstvima prisile, prijetnje ili drugih oblika zastrašivanja u cilju počinjenja akata nasilja protiv putnika ili članova posade broda, kojima se ugrožava sigurnost pomorske plovidbe.

**3.9. Protokol za suzbijanje nezakonitih akata nasilja u zračnim lukama koje služe međunarodnoj civilnoj plovdbi** (*Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation*), Protokol UN iz 1988.

**3.10. Protokol za suzbijanje nezakonitih akata protiv sigurnosti fiksnih platformi** (*Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*), Protokol UN iz 1988. godine.

**3.11. Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada** (*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing*), konvencija UN iz 1997. koja propisuje režim univerzalne jurisdikcije za nezakonitu i namjernu uporabu eksploziva i drugih smrtonosnih tvari na javnim mjestima radi ubijanja ili tjelesnog ozljeđivanja ljudi ili prouzročenja velike materijalne štete na takvim mjestima. Kažnjiv je i pokušaj, sudionništvo, organiziranje ili upućivanje drugih da počine takvo kazneno djelo. Primjena načela univerzalne jurisdikcije prema čl. 3. isključena je ako je djelo počinjeno na području samo jedne države, ako su počinitelj i oštećenik državljani te države te ako je počinitelj uhićen na području te države, a niti jedna druga država nema interesa za poduzimanje kaznenoga progona.

**3.12. Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma** (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*), konvencija UN iz 1999. koja od država stranaka zahtijeva poduzimanje mjera sprječavanja i suzbijanja izravnog i neizravnog nezakonitog financiranja terorističkih djelatnosti od skupina koje se deklariraju karitativnima kao i skupina koje su i same uključene u nezakonite aktivnosti kao što je trgovina drogom i oružjem. Za podupiratelje terorističkih organizacija države stranke obvezuju se u svojim zakonodavstvima predvidjeti učinkovite mjere kaznenoga, građanskog ili upravnog prava. Konvencija osigurava i mehanizme identifikacije, zamrzavanja i oduzimanja sredstava iz nezakonitih fondova i njihovu raspodjelu među državama čiji se kriteriji određuju prema okolnostima slučaja. Određeno je da bankarska tajna ne može predstavljati osnovu odbijanja suradnje među državama.

Ujedinjeni narodi trenutno rade na dvije konvencije koje bi trebale izmijeniti opću percepciju antiterorizma i anticipirati buduće pojave oblike suvremenog međunarodnog terorizma. Jedna od tih je i **Konvencija o suzbijanju akata nuklearnog terorizma**. Ubrzo nakon donošenja Konvencije o bombaškim terorističkim napadima, Opća skupština UN povjerila je posebnom *ad hoc* odboru, osnovanom 1996. godine, pripremu elaborata međunarodne konvencije za suzbijanje akata nuklearnog terorizma. S ciljem popunjavanja praznina ostalih od donošenja Konvencije o fizičkoj zaštiti od nuklearnog materijala (1980), Ruska Federacija predložila je Nacrt konvencije o suzbijanju akata nuklearnog terorizma. Tim je nacrtom proširen pojam "nuklearnog materijala" iz Konvencije 1980. i na objekte i materijal za vojnu uporabu, jasnije je određeno kazneno djelo nezakonitog pribavljanja nezakonitog materijala za terorističke svrhe, inkriminirana je uporaba automatskih nuklearnih uređaja, a predloženom je konvencijom predviđeno jasnije razgraničenje akata nuklearnog terorizma od ostalih kaznenih djela u vezi s nuklearnim materijalom kod kojih ne postoji posebna teroristička namjera. Ostale odredbe predložene konvencije uglavnom su usuglašene s Konvencijom o terorističkim bombaškim napadima iz 1997. godine (kriminalizacija određenih ponašanja kao kaznenih djela po unutarnjem pravu, odredbe o jurisdikciji, načelo *aut dedere aut judicare*, odnos Konvencije prema ugovorima o ekstradiciji, odredbe o rješavanju sporova među državama u pogledu primjene odredaba Konvencije itd.). Razlog zbog kojeg revidirani nacrt ove konvencije još nije podnesen na usvajanje Općoj skupštini UN različita su shvaćanja država o nekim odredbama, osobito onima o području primjene. Od brojnih pitanja posebno se žustra rasprava vodila oko eventualnog izuzimanja iz konvencijskog kataloga inkriminacija uporabe oružane sile od strane država (tzv. državni terorizam) te oko nepostojanja odredaba o postupku s radioaktivnim otpadom. Nakon brojnih pokušaja zainteresiranih delegacija za pronalaženjem kompromisnih rješenja, rezolucijom 54/110 Opća je skupština ponovno povjerila *ad hoc* odboru pokušaj dovršenja Nacrta i njegovo podnošenje Općoj skupštini na usvajanje.<sup>24</sup> Tom je rezolucijom Opća skupština spomenutom odboru povjerila i analizu Nacrta integralne konvencije protiv međunarodnog terorizma koji je pripremila Indija, no u vezi s čijim sadržajem postoje brojni prijedori i, kako se zasad čini, teško premostive suprotnosti između stajališta država koje sudjeluju u raspravi.

U vezi s definicijskom debatom ne bi trebalo zanemariti niti **definiranje pojma terorističke organizacije**.<sup>25</sup> Načelno je pitanje tko bi u nacionalnim okvirima, ali na razini međunarodne zajednice, trebao biti ovlašten, i na temelju kojih kriterija, određenu skupinu ljudi proglasiti terorističkom. Na tom problemu projiciranje zanimljiv odnos zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti te depolitizacijskih i dejuridizacijskih tendencija antiterorističkog instrumentarija. Vjerojatno najilustrativniji primjer toga odnosa nalazimo u SAD. Američki State Department od 1997. godine objavljuje listu stranih terorističkih organizacija.<sup>26</sup> Ovlast proglasiti neku organizaciju terorističkom ima državni tajnik. Odluka o proglašenju na snazi je dvije godine, nakon čega mora biti potvrđena, a ako nije, tada se automatski poništava. Državna tajnica Madelin Albright 1997. godine ukupno je 30 organizacija proglasila stranim terorističkim organizacijama, a trenutno je prema Izvješću o stranim terorističkim organizacijama, na toj listi 28 organizacija.<sup>27</sup> Da bi neka organizacija bila proglašena stranom terorističkom

<sup>24</sup> Corell, H., Possibilities and Limitations of International Sanctions Against Terrorism, Countering Terrorism through International Cooperation, Milano, 2001, str. 254

<sup>25</sup> U nekim je nacionalnim zakonodavstvima inkriminirano organiziranje terorističkih skupina. Tako je, primjerice, u čl. 129a njemačkog KZ inkriminirano osnivanje terorističke organizacije - § 129a. Bildung terroristischer Vereinigungen. (1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Mord, Totschlag oder Volkermord (§§ 211, 212 oder 220a), Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b oder Straftaten nach § 305a oder gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 4, des § 309 Abs. 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Abs. 1, 3 oder 4, des § 316 Abs. 1 oder 3 oder des § 316c Abs. 1 bis 3 zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

(2) Gehört der Täter zu den Radelführern oder Hintermännern, so ist auf Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren zu erkennen.

(3) Wer eine in Absatz 1 bezeichnete Vereinigung unterstützt oder für sie wirbt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(4) Das Gericht kann bei Beteiligten, deren Schuld gering und deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist, in den Fällen der Absätze 1 und 3 die Strafe nach seinem Ermessen (§ 49 Abs. 2) mildern.

(5) § 129 Abs. 6 gilt entsprechend.

(6) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, aberkennen (§ 45 Abs. 2).

(7) In den Fällen der Absätze 1 und 2 kann das Gericht Führungsaufsicht anordnen (§ 68 Abs. 1).

<sup>26</sup> 2001 Report on Foreign Terrorist Organizations, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, October 5, 2001, izv. <http://www.state.gov/d/ct/rts/rpt/fto/2001/5258.htm>

<sup>27</sup> Abu Nidal Organization, Abu Sayyaf Group, Armed Islamic Group, Aum Shinrikyo, Basque Fatherland and Liberty, Gamaa al-Islamiyya, HAMAS, Harakat ul-Mujahidin, Hizballah, Islamic Movement of Uzbekistan, al-Jihad, Kahane Chai, Kurdistan Workers Party, Liberation Tigers of Tamil Eelam, Mujahedin-e Khalq Organization, National Liberation Army, Palestinian Islamic Jihad, Palestine Liberation Front, Popular Front for the Liberation of Palestine, PFLP-General Command, al-Qaida, Real IRA, Revolutionary Armed Forces of Colombia, Revolutionary Nuclear, Revolutionary Organization 17 November, Revolutionary Peoples Liberation Army/Front, Shining Path i United Self-Defense Forces of Colombia, ibid.

organizacijom, moraju kumulativno biti ispunjeni ovi uvjeti: a) mora se raditi o stranoj organizaciji, b) ta organizacija mora biti uključena u terorističke aktivnosti,<sup>28</sup> i c) njezine aktivnosti moraju ugrožavati sigurnost američkih državljana ili nacionalnu sigurnost SAD (pri čemu se nacionalna sigurnost tumači vrlo ekstenzivno kao nacionalna obrana, vanjska politika i gospodarski interesi). Odluka izvršne vlasti o proglašenju neke organizacije stranom terorističkom organizacijom implicira zabranu financijskih kontribucija takvoj organizaciji, njezinim pripadnicima (ako je riječ o strancima) ovlaštene službe mogu uskratiti izdavanje viza, financijske institucije dužne su zaustaviti svaku transakciju po računima takve organizacije i prijaviti je Uredu za kontrolu imovine stranih državljana u sastavu Saveznog ministarstva financija itd. Protiv odluke državnog tajnika organizacija koja je proglašena terorističkom ima pravo žalbe sudbenoj vlasti. Tako su dvije organizacije koje je tadašnja državna tajnica SAD proglasila "stranim terorističkim organizacijama" Prizivnom sudu okruga Kolumbija podnijele zahtjev za sudskim preispitivanjem odluke donesene u upravnom postupku.<sup>29</sup> Te su organizacije pokrenule postupak sudske kontrole rečenih odluka, i to po dvije osnove: a) da im u postupku utvrđivanja činjenica nije dana mogućnost očitovanja o odlučnim činjenicama, čime je prekršena odredba Petog amandmana Ustava SAD (*due process*), i b) da nalazi u tom postupku nisu bili dostatni da bi dokazali sve okolnosti koje prema zakonu treba dokazati. Sud je oba zahtjeva odbio. U pogledu prvog žalbenog razloga, premda je utvrdio da je odluka donesena bez prethodnog saslušanja organizacija, Sud je smatrao da se zaštita sadržana u Petom amandmanu američkog Ustava ne odnosi na organizaciju koja je proglašena stranom, a ona se na tu okolnost nije žalila.<sup>30</sup> U odnosu na drugu osnovu, da državni tajnik nije dokazao sve okolnosti relevantne po čl. 302. Zakona o borbi protiv terorizma i učinkovitoj smrtnoj kazni, Sud se, pozvavši se na jednu stariju presudu,<sup>31</sup> očitovao da sudbena vlast nije ovlaštena preispitivati odluke izvršne vlasti koje se odnose na vanjsku politiku (koja, kao i nacionalna obrana i gospodarski interesi, potpada pod nacionalnu sigurnost SAD).

Ovaj primjer iz prakse upućuje na zaključak da jezik, nomotehnika i iznimna širina odredbe koja određuje diskrecijske ovlasti izvršne vlasti u utvrđivanju činjenica relevantnih za proglašenje određene organizacije terorističkom može onemogućiti učinkovitu sudsku kontrolu nad odlukama izvršne vlasti. Unatoč tome što su elementi pojma terorističke organizacije formalno predviđeni zakonom, odluka o faktičnoj definiciji pojma uvijek ovisi o nekontrolabilnim i neprovjerljivim kriterijima izvršne vlasti. To reducira mogućnosti objektivizacije i pravne konceptualizacije pojma i otvara prostor mogućim zlorabama. Da bi se takva pojava svela na najmanju moguću mjeru, u budućim bi antiterorističkim konvencijama trebalo eksplicitirati materijalne pretpostavke i pravila postupka određenja i proglašenja neke skupine terorističkom. Sva privremena i preventivna ograničenja prema suspektim skupinama na koja bi bila ovlaštena izvršna vlast morala bi biti podvrgnuta obveznoj (a ne dispozitivnoj) sudskoj kontroli, a konačna bi odluka o proglašenju neke skupine terorističkom uvijek trebala biti odluka sudbene vlasti.

#### 4. Depolitizacija terorizma i ekstradicijsko pravo

Pretpostavka učinkovitog suprotstavljanja svim pojavnim oblicima terorizma, a osobito međunarodnom terorizmu, jest kvalitetna međunarodna suradnja. U okvirima te suradnje posebno mjesto zauzima institut izručenja (ekstradicije) kao jedan od oblika međunarodne pravne pomoći. Taj je institut, međutim, upravo kada je riječ o kaznenim djelima s elementima terorizma, uglavnom bio nedovoljno učinkovit zbog toga što su se ta kaznena djela u odnosima među državama dugo smatrala političkim deliktima koji ne mogu biti predmetom zahtjeva za izručenjem. Pomaci u ekstradicijskom pravu vezanom uz teroristička kaznena djela bili su vezani uz jačanje depolitizacijskih trendova antiterorizma odnosno postupnog napuštanja shvaćanja da je terorizam političko kazneno djelo. To nije u tolikoj mjeri posljedica evolucije pojma političkog kaznenog djela koliko sve prisutnijeg shvaćanja da se najteže povrede ljudskih prava i sloboda (pravo na život, osobnu sigurnost itd.)

<sup>28</sup> I. Otmica ili sabotaža bilo kojeg podobnog objekta (zrakoplova, broda i sl.);

II. Zadržavanje ili otmica neke osobe i prijetnja njezinim ubojstvom, tjelesnom ozljedom ili daljim zadržavanjem s ciljem da se treća osoba (što uključuje i državnu organizaciju) prisili da što učini ili ne učini;

III. Nasilni napad na osobe pod međunarodnom zaštitom ili protupravno oduzimanje slobode tim osobama;

IV. Ubojstvo;

V. Uporaba:

a) kemijskog, biološkog ili nuklearnog oružja ili sredstva,

b) eksplozivnih naprava ili vatrenog oružja s ciljem ugrožavanja, izravnog ili neizravnog, sigurnosti jedne ili više osoba ili s ciljem izazivanja teške štete na imovini. Izv. <http://www.state.gov/d/ct/rls/rpt/fto/2001/5258.htm>

<sup>29</sup> Jinks, D., Case Report: Peoples Mojahedin Organization of Iran v. United States Department of State, 182F.3d 17. U.S. Court of Appeals, D.C. Circuit, June 25, 1999, 94 AJIL 396 (2000)

<sup>30</sup> "...strani subjekti bez imovine ili prisutnosti na području SAD nemaju nikakvih ustavnih prava, i to kako kad se radi o *due process* klauzuli tako i kad se radi o ostalim ustavnim jamstvima...", United States v. Verdugo-Urduquez, 494 U.S. 259, 271 (1990)

<sup>31</sup> Chicago Southern Air Lines Inc. v. Waterman Steamship Corp., 333 U.S. 103 (1948)

bez obzira na politički predznak ne smiju tolerirati niti privilegirati. Definiranje pojma političkog delikta na razini nacionalnog kaznenog prava i međunarodnog kaznenog prava bilo je i ostalo vrlo važan zadatak u teoriji kaznenog prava zakonodavnim tijelima, tijelima kaznenog pravosuđa i diplomatskim tijelima. U domaćim nacionalnim kaznenim pravima upotrebljava se pojam političkog kaznenog djela kao i u izvorima i praksi međunarodnog kaznenog prava kao općeprihvaćen. Kad je, međutim, riječ o nekom konkretnom slučaju, nerijetko nastaju problemi zbog različitih i spornih kriterija za određivanje je li riječ doista o političkom kaznenom djelu ili ne. Nisu posrijedi samo problemi interpretativne naravi jer razlozi koji otežavaju određivanje tog pojma imaju i političko izvorište.<sup>32</sup> Najčešće se smatra da se delikti protiv države ili politički delikti u širem smislu mogu podijeliti u dvije temeljne skupine: na tzv. "čiste" ili apsolutne političke delikte i relativne političke delikte. U prvu skupinu spadala bi ona kaznena djela čiji je objekt kaznenopravne zaštite i neposredni objekt napada isključivo država, njezina vlast, uređenje i najviša tijela vladanja. Relativni politički delikt je po tom shvaćanju svako kazneno djelo iz kataloga inkriminacija koji je u nekoj relaciji prema objektu kaznenopravne zaštite kaznenih djela iz prve skupine. Relativna politička kaznena djela obično se dijele na kompleksna i koneksna. Kompleksni politički delikt je onaj koji istovremeno ispunjava zakonske oznake običnoga i političkog delikta. Podjednako temeljno kazneno djelo po svojoj je biti dvaput inkriminirano, pri čemu je posebna zakonska oznaka političkog djela počiniteljeva pobuda (npr. ubojstvo predsjednika države). Koneksni politički delikti obični su delikti koji su počinjeni kao samostalno inkriminirano, ali u odnosu prema nekom političkom kaznenom djelu ipak kao pripremno djelo ili prethodna faza, ili kao posebno kazneno djelo učinjeno za vrijeme samog počinjenja političkog kaznenog djela, ili kao samostalno inkriminirano naknadno djelo. Da bi se takva zapravo obična kaznena djela mogla ubrojiti u politička, nije prema teoriji dovoljno samo slučajno i izvanjsko podudaranje jednog i drugog delikta, već mora biti uočena njihova tijesna objektivna uzročna povezanost kao i subjektivna povezanost (počinitelj mora biti svjestan počinjenja nekog kaznenog djela radi postizanja nekog drugog, političkog cilja).<sup>33</sup>

Političko kazneno djelo u užem smislu je privilegirani delikt. Riječ je o inkriminacijama nenasilnih oblika ideološkog i političkog djelovanja pomoću kojih kazneno zakonodavstvo omogućava zalaženje, a sudska praksa doista i zalazi u područje političkih i građanskih sloboda i prava čovjeka koji su priznati u međunarodnom pravu i potvrđeni u ustavima mnogih država.<sup>34</sup> Međutim, progresivni pojam privilegirano političkog kaznenog djela u užem smislu često je, upravo na području međunarodnog suprotstavljanja terorizmu, korišten kao argument kojim je osporavana ekstradicija osoba osumnjičenih za terorizam ili je na drugi način onemogućavana međunarodna suradnja. Relativistički pristup definiranju terorizma uvjetovao je brojne probleme u razgraničenju pojma političkog kaznenog djela i terorizma zanemarujući pritom supstanciju pojma političkog kaznenog djela u užem smislu - nenasilne oblike djelovanja u kojem ne stradavaju treće osobe. Stoga se i povijest stvaranja normativnih pretpostavki za suzbijanje međunarodnog terorizma uglavnom svodi na tzv. negativnu enumeraciju, tj. postupak propisivanja koja se kaznena djela za potrebe izručenja ne mogu smatrati političkim kaznenim djelima.<sup>35</sup> Trend negativne enumeracije započeo je uvođenjem tzv. atentatske (belgijske) klauzule i švicarske formule.<sup>36</sup> Pravni standardi sadržani u tim izvorima ugrađeni su u brojne međunarodne (dvostrane i višestrane) ugovore (npr. švicarska je formula našla mjesto i u Konvenciji o suzbijanju terorizma VE iz 1977. godine). Prvi globalni pokušaj da se metodom negativne enumeracije stvore kriteriji za razgraničenje terorističkih djela od političkih delikata i izručenje za ta djela zamoljenoj državi učini obveznim bila je Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju terorizma Lige naroda iz 1937. godine, koja nikad nije stupila na snagu (o razlozima v. izlaganja pod 3). S obzirom na to da nakon toga pokušaja Ujedinjeni narodi nisu uspjeli s donošenjem integralne antiterorističke konvencije, ograničavanje pojma političkog kaznenog djela nastavljeno je u parcijalnim odnosno tematskim antiterorističkim konvencijama, no s ograničenim uspjehom (v. pod 3).

Parlamentarna skupština Vijeća Europe u svibnju 1973. godine donijela je Preporuku 703 (1973) o međunarodnom terorizmu kojom je određeno da "međunarodni teroristički akti, bez obzira na uzroke,

<sup>32</sup> Horvatić i dr., Rječnik kaznenog prava, Zagreb, 2002, str. 398.

<sup>33</sup> Bavcon i dr., Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja, Zagreb, 1988, str. 87.

<sup>34</sup> Ibid., str. 17.

<sup>35</sup> Tako je, primjerice, u čl. 4. Ugovora o izručenju između SAD i Belgije iz 1882. bilo propisano da se odredbe ugovora "ne odnose na politička kaznena djela ili kaznena djela povezana s političkim kaznenim djelima. Stoga osobe izručene po osnovi običnog kaznenog djela određenog ovim ugovorom ne mogu u državi u koju su izručene biti suđene za političko kazneno djelo ili za kazneno djelo povezano s političkim kaznenim djelom. Pokušaj ubojstva šefa strane države ili članova njegove obitelji, bez obzira na to je li počinjen trovanjem ili atentatom, ne smatra se političkim kaznenim djelom ni kaznenim djelom povezanim s političkim kaznenim djelom." The Avalon Project: Belgian-American Diplomacy, Extradition Convention, June 13, 1882, izv. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/belgium/bel013.htm>

<sup>36</sup> Supra, bilj. 33, str. 163.

trebaju biti kažnjeni kao teška kaznena djela ako uključuju ubijanje ili ugrožavanje, života nedužnih ljudi" te se poziva Odbor ministara da pozove vlade država članica da "usvoje zajedničku definiciju pojma političkog kaznenog djela kako bi se izbjegla politička opravdanja kada akti terorizma ugrožavaju živote nedužnih osoba".<sup>37</sup> Nešto kasnije, 1977. godine, donesena je Europska konvencija o suzbijanju terorizma, čime je učinjen prvi značajniji korak na planu depolitizacije terorizma u okvirima Vijeća Europe. U obrazloženju te konvencije, koja se zbog svog sadržaja naziva još i "malom konvencijom o ekstradiciji" (kao nadopuna Europske konvencije o izručenju iz 1957. godine) kao i "depolitizirajućom konvencijom" navedeno je da su "neka kaznena djela toliko odiozna po svojim metodama ili posljedicama u odnosu na motive da više nema opravdanja nazivati ih niti smatrati političkim kaznenim djelima i na taj način onemogućavati postupke izručenja."<sup>38</sup> Stoga bi države koje prime zahtjeve za izručenjem koji se odnose na kaznena djela u vezi s terorizmom trebale uzeti u obzir osobitu težinu i prirodu tih kaznenih djela. Nadalje, ako bi zahtjev za izručenjem zamoljena država odbila, dužna je prosljediti predmet nacionalnom pravosuđu sukladno načelu *aut dedere aut judicare*. Konvencija iz 1977. godine u pogledu pretpostavki za ograničenje pojma političkog kaznenog djela predviđa dvostruki režim. U članku I. propisane su pretpostavke pod kojima zamoljena država određena kaznena djela, u smislu razmatranja ekstradicijuskog zahtjeva, ne može smatrati političkim kaznenim djelima, kaznenim djelima povezanim s političkim kaznenim djelima (koneksna djela) ili kaznenim djelima počinjenim iz političkih pobuda, i isključivo na toj osnovi odbiti zahtjev za izručenjem.<sup>39</sup> To su (uključujući i pokušaj i sudioništvo u pokušanom i dovršenom kaznenom djelu):

- kaznena djela propisana Konvencijom o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova (1970),
- kaznena djela propisana Konvencijom o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti civilne zračne plovidbe (1971),
- teška kaznena djela napada na život, tjelesni integritet odnosno osobnu slobodu osoba koje uživaju pravo na međunarodnu zaštitu, uključujući i diplomatske zastupnike,
- kaznena djela otmice, uzimanja talaca i samovoljnog oduzimanja slobode,
- kaznena djela počinjena uporabom bombi, granata, raketa, automatskog oružja ili poštanskih pošiljaka ako to ugrožava sigurnost ljudi.<sup>40</sup>

U čl. 2. propisana je tzv. fakultativna klauzula prema kojoj države u pogledu određenih kaznenih djela, pri razmatranju ekstradicijuskog zahtjeva, mogu odlučiti da nije riječ o političkim kaznenim djelima.<sup>41</sup> Premda Konvencija smjera načelnom odricanju političkih prerogativa čistom terorizmu, ona ipak, ponajprije zbog zakonskih ili ustavnih razloga u državama članicama, ali i razlika u političkim stajalištima između tih država u vrijeme njezina donošenja, odredbom čl. 13. dopušta ograničenje i stavljanje rezerve uz čl. 1. Drugim riječima, države stranke ništa ne obvezuje na izručenje, što znači da one imaju vrlo široku diskreciju u tumačenju što se smatra političkim kaznenim djelom, a što ne. U tom je smislu tek instruktivne naravi odredba čl. 13. st. 1. koji propisuje da država pri razmatranju ekstradicijuskog zahtjeva i pitanja je li riječ o političkom kaznenom djelu, uzme u obzir i okolnosti djela koje upućuju na njegovu prirodu, i to osobito: da je djelom stvorena kolektivna opasnost za život, tjelesni integritet i slobodu osoba, da su pogođene osobe strane motivima koji stoje iza djela ili da su pri njegovu

<sup>37</sup> European Convention on the Suppression of Terrorism, ETS 090, Explanatory Report (introduction). Konvencija je otvorena za potpisivanje državama članicama 27.1.1977, a stupila je na snagu (uvjet su bile tri ratifikacije) 4.8.1978. Hrvatska je Konvenciju potpisala 7.11.2001.

<sup>38</sup> Ibid., str. 1.

<sup>39</sup> "For the purposes of extradition between Contracting States, none of the following offences shall be regarded as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives:

a. an offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970;  
b. an offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971;

c. a serious offence involving an attack against the life, physical integrity or liberty of internationally protected persons, including diplomatic agents;

d. an offence involving kidnapping, the taking of a hostage or serious unlawful detention;

e. an offence involving the use of a bomb, grenade, rocket, automatic firearm or letter or parcel bomb if this use endangers persons;

f. an attempt to commit any of the foregoing offences or participation as an accomplice of a person who commits or attempts to commit such an offence." Ibid., čl. 1.

<sup>40</sup> Brojni prigovori upućeni Europskoj konvenciji o suzbijanju terorizma, od kojih se posebno ističu oni da je predvidjela preširok krug kaznenih djela za koja ne vrijedi zabrana izručenja, da uvodi automatizam izručenja koji ograničava suvereno pravo države na priznavanje prava azila itd., pokazuju da je ona, u vrijeme donošenja, predstavljala uistinu radikalni pomak u ograničenju pojma političkog kaznenog djela i depolitizaciji terorizma. Supra, bilj. 33, str. 167.

<sup>41</sup> "For the purpose of extradition between Contracting States, a Contracting State may decide not to regard as political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives a serious offence involving an act of violence, other than one covered by Article I, against the life, physical integrity or liberty of a person." Supra, bilj. 37, čl. 2.

počinjenju korištena okrutna sredstva.<sup>42</sup> Većina je država stranaka ove konvencije sukladno čl. 13. iskoristila mogućnost stavljanja rezerve uz čl. 1, čime je depolitizacijski karakter Konvencije *de facto* ograničen, a izručenje i nadalje ostavljeno ovisnim o subjektivnim interpretacijama i procjenama pojma političkog kaznenog djela.<sup>43</sup> Vjerojatno je to jedan od razloga što se ta konvencija, premda po pravnoj snazi iznad dvostranih ugovora o izručenju, vrlo rijetko primjenjuje kao osnova izručenja u postupcima među državama. S obzirom na to da su se okolnosti u posljednjih dvadeset i pet godina značajno izmijenile, razmišljanja u Vijeću Europe i većini država članica (dakako i onih koje su stranke Konvencije iz 1977. godine) sve su više upućena prema izmjeni, pa i potpunom napuštanju režima rezervi.<sup>44</sup> Osobito pod utjecajem događaja od 11. rujna 2001. u SAD, Vijeće Europe započelo je s postupkom osuvremenjivanja Konvencije iz 1977. godine. Odlukom Odbora ministara formirana je ekspertna Multidisciplinarna skupina za borbu protiv međunarodnog terorizma (GMT)<sup>45</sup> koja se trenutno bavi izradom Nacrta protokola uz Europsku konvenciju o suzbijanju terorizma, u kojem je jedno od ključnih pitanja upravo daljnja sudbina čl. 13. kojim je predviđen režim rezervi.<sup>46</sup> S obzirom na dosadašnji tijek rasprave čini se da su stvorene pretpostavke da se pristupi razmatranju eventualnih izmjena režima rezervi čime bi se značajno pridonijelo daljnjoj depolitizaciji ove konvencije i usuglašavanju stajališta država članica o pojmu i sadržaju čistog terorizma kao antipoda političkom kaznenom djelu. Ipak, treba biti oprezan u ocjenama s obzirom na ranu fazu djelatnosti oko izmjene Konvencije (početni entuzijazam država i sklonost radikalnim rješenjima često se "amortizira" tijekom vremena i krajnja su rješenja često vrlo eklektička i gotovo bismo mogli reći, u odnosu prema najavama, vrlo umjerena) te mogućnosti njezina otvaranja državama koje nisu članice Vijeća Europe.

Depolitizacijski trendovi antiterorizma razvidni su iz nekih odredaba globalnih antiterorističkih konvencija novijeg datuma. Tako je, primjerice, iz Međunarodne konvencije o suzbijanju terorističkih bombaških napada iz 1997. godine brisana prvotno predložena iznimka političkog kaznenog djela.<sup>47</sup> Ta je konvencija otišla korak dalje u odnosu prema Europskoj konvenciji o suzbijanju terorizma ne samo zbog toga što ne predviđa mogućnost stavljanja rezerve uz inkriminacijsku odredbu čl. 2. već i stoga što onemogućava državama da se pozovu na iznimku političkog kaznenog djela ne samo u vezi s ekstradicijom već i kada je riječ o pružanju uzajamne pravne pomoći. To nesumnjivo radikalno rješenje predstavlja značajan depolitizacijski pomak novoga antiterorizma. Ono je, međutim, rezultat kompromisa u kojem je "žrtvovana" mogućnost da Konvencija obuhvati i one radnje koje objektivno predstavljaju kaznena djela po čl. 2. ako su počinjene od oružanih snaga tijekom oružanog sukoba odnosno od vojnih snaga države u obavljanju njihovih službenih zadataka. Na te se radnje ne primjenjuju odredbe ove konvencije, već relevantne odredbe međunarodnog (i humanitarnog) prava. Time je, iz nesumnjivo političkih razloga, propuštena mogućnost da Konvencija obuhvati i djela tzv. državnog terorizma. Iznimka političkog kaznenog djela kao isključiv razlog za odbijanje ekstradiციjskog zahtjeva ili zahtjeva za pružanjem pravne pomoći nije predviđena niti u Konvenciji o suzbijanju financiranja terorizma iz 1999. godine (čl. 14). S obzirom na prirodu kaznenih djela propisanih čl. 2. te konvencije, u čl. 13. propisano je da se ta kaznena djela, za potrebe izručenja ili uzajamne pravne pomoći, ne mogu smatrati tzv. fiskalnim kaznenim djelima i da zamoljena država ne

<sup>42</sup> "Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, declare that it reserves the right to refuse extradition in respect of any offence mentioned in Article 1 which it considers to be a political offence, an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives, provided that it undertakes to take into due consideration, when evaluating the character of the offence, any particularly serious aspects of the offence, including:

a. that it created a collective danger to the life, physical integrity or liberty of persons; or

b. that it affected persons foreign to the motives behind it; or

c. that cruel or vicious means have been used in the commission of the offence." Ibid., čl. 13.

<sup>43</sup> Neke su države pri izjavljivanju rezerve pridržale mogućnost vlastite interpretacije pojma političkog kaznenog djela, dok su neke određena kaznena djela izuzele od mogućnosti da ih u konkretnim ekstradiციjskim postupcima smatraju političkim kaznenim djelima. Tako su, primjerice, kao iznimke koje se ne smatraju političkim kaznenim djelima istaknuta kaznena djela uzimanja talaca i povezana kaznena djela (Belgija), ubojstvo (Bugarska, Mađarska) itd.

<sup>44</sup> Npr. Finska je 1990. godine kod pristupanja Konvenciji stavila rezervu sukladno čl. 13. Međutim, na pravo korištenja rezerve pri razmatranju ekstradiციjskog zahtjeva nije se nikada pozvala, tako da je poseban Prijedlog zakona za povlačenje rezerve finska vlada podnijela parlamentu krajem 2001. godine.

<sup>45</sup> Osim izrade Nacrta protokola uz Europsku konvenciju o suzbijanju terorizma, Odbor ministara Vijeća Europe u nadležnost GMT odredio je i izradu Izvješća o postojećim mehanizmima kojima VE raspolaze u borbi protiv međunarodnog terorizma i prijedlozima za izradu novih. To je izvješće potvrđeno na sjednici Odbora ministara Vijeća Europe održanoj u svibnju 2002. godine. V. Terms of reference of GMT, adopted by the Committee of Ministers at its 109th Session on 8 November 2001.

<sup>46</sup> U Preporuci 1534 (2001) Parlamentarne skupštine VE, s obzirom na Europsku konvenciju o suzbijanju terorizma, predlaže se brisanje čl. 13. koji "omogućava državama strankama stavljanje rezerva koje mogu umanjiti mogućnosti ostvarivanja svrhe Konvencije omogućavajući državama da odbiju ekstradiciju u pogledu kaznenih djela koja smatraju političkima."

<sup>47</sup> "None of the offences set forth in article 2 shall be regarded, for the purposes of extradition or mutual legal assistance, as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives. Accordingly, a request for extradition or for mutual legal assistance based on such an offence may not be refused on the sole ground that it concerns a political offence or an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives." International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, UN Resolution 527/164, UN General Assembly, November 1997, čl. 11.

može odbiti zahtjev za izručenjem ili pružanjem pravne pomoći "...isključivo na osnovi da je predmetno djelo fiskalno kazneno djelo". Dakako da relevantne odredbe navedenih konvencija koje su u depolitizaciji terorizma postigle značajan napredak ne treba shvatiti kao ograničavanje suvereniteta i nametanje obveze zamoljenoj državi da, kada je riječ o kaznenim djelima koja su inkriminirana tim konvencijama, uvijek udovolje zahtjevu za izručenjem odnosno pružanjem pravne pomoći, već naprosto kao instrument objektivizacije antiterorističkih nastojanja kojim se nastoji onemogućiti opstrukcija međunarodne suradnje u suprotstavljanju terorizmu. Države uvijek mogu odbiti zahtjev za izručenjem ili na osnovi tzv. diskriminacijske klauzule<sup>48</sup> ili na nekoj drugoj osnovi različitoj od iznimke političkog ili fiskalnog kaznenog djela.

Zbog brojnih slabosti ekstradicijskih mehanizama, u posljednje vrijeme sve se više promišlja o njezinim supstitutima. Tako je Europska komisija nedavno donijela **Okvirnu odluku o europskom uhidbenom nalogu i predaji okrivljenika između država članica**.<sup>49</sup> U razmatranju načelnih argumenata u prilog prihvaćanja modela Europskog uhidbenog naloga, Vijeće EU je u prijedlogu odluke navelo da tradicionalni postupci izručenja, ovisni o političkim i diplomatskim odnosima između država, predstavljaju spore i složene prepreke ostvarivanju načela vladavine prava u sustavu bez granica u kojem se stvara koalicija država temelji na poštovanju istih civilizacijskih i pravnih standarda i u kojem je stupanj povjerenja i suradnje među državama na iznimno visokoj razini. Navodi se, nadalje, da se postupci ekstradicije reguliraju općim odredbama prava Vijeća Europe i to Konvencije o ekstradiciji iz 1957. godine s dva dopunska protokola (iz 1975. i 1978.) te Konvencije o suzbijanju terorizma iz 1977. godine, dakle prema izvorima koji su u vrijeme donošenja odnosno potpisivanja predstavljali stvarni napredak u međunarodnoj suradnji država u kaznenim stvarima, no koje su u većoj mjeri zastarjele i ne odgovaraju okolnostima nastalim formiranjem Europske unije. Konvencijom o pojednostavljenju postupka izručenja među državama Europske unije iz 1995. i Konvencijom o ekstradiciji između država Europske unije iz 1966. godine Europska je unija, ponajprije stvaranjem pretpostavki za povlačenje rezervi, olakšala primjenu Konvencije iz 1957. godine s protokolima, no nije u biti izmijenila prirodu postupka izručenja koji je i nadalje ostao politički uvjetovan.<sup>50</sup> Osnova ideje Europskog uhidbenog naloga je stvaranje jedinstvenog europskog pravnog prostora. Na osnovi ugovora iz Amsterdama kojim su stvorene pretpostavke za međusobno priznavanje sudskih odluka u kaznenim i građanskim predmetima, što - kada se o ekstradiciji radi - znači provedbu načela da sudbena vlast zamoljene države *ipso facto* priznaje odluku sudbene vlasti druge države koja traži predaju okrivljenika i spremna ju je izvršiti uz minimum formalnosti,<sup>51</sup> Europska je komisija pozvana da pripremi prijedlog odluke o europskom uhidbenom nalogu. Europski uhidbeni nalog predviđa horizontalni sustav koji, za razliku od nekih bilateralnih sporazuma, nije ograničen samo na određena kaznena djela. Isto tako, nalog se može odnositi ne samo na predaju osobe protiv koje se vodi postupak u državi koja traži izdavanje naloga (bez obzira na to u kojoj je fazi kazneni postupak) već i na predaju osuđenika. Odluka sudbene vlasti te države provodi se i izvršava automatski u

<sup>48</sup> Diskriminacijska klauzula pridržava pravo zamoljenoj državi da odbije zahtjev za izručenjem i/ili pružanjem pravne pomoći ako postoji osnovana sumnja da je takav zahtjev učinjen radi kaznenog progona ili kažnjavanja neke osobe s obzirom na njezinu rasu, nacionalnost, religiju, etničko podrijetlo ili političko mišljenje odnosno da bi udovoljavanje takvom zahtjevu moglo dovesti do nepristranosti postupka prema toj osobi po bilo kojoj od tih osnova. Takva je klauzula propisana čl. 12. Konvencije o suzbijanju terorističkog bombardiranja i čl. 15. Konvencije o suzbijanju financiranja terorizma. Europska konvencija o suzbijanju terorizma diskriminacijsku klauzulu propisuje samo za izručenje u čl. 5. Zbog trendova proširenja te klauzule s obzirom na praksu Europskog suda za ljudska prava (v. presudu u predmetu *Soering* od 7. srpnja 1989) ona se sve češće naziva "iznimkom ljudskih prava" (*human rights exception*). Budući protokol uz Europsku konvenciju o suzbijanju terorizma o čijem Nacrtu trenutno raspravlja Multidisciplinarna skupina za borbu protiv međunarodnog terorizma u Vijeću Europe, vjerojatno će, s obzirom na gotovo jedinstvena stajališta država članica Vijeća Europe o potrebi zaštite ljudskih prava i neprimjerenosti smrtne kazne, stvoriti normativne pretpostavke da zamoljena država odbije zahtjev za izručenjem ne samo na osnovi diskriminacijske klauzule u užem smislu već i ako smatra da bi izručenje osobi u državi koja traži izručenje mogla biti izrečena ili nad njome izvršena smrtna kazna, osim ukoliko država koja traži izručenje ne pruži dostatna jamstva da izručenoj osobi smrtna kazna neće biti izrečena, a ako bi bila izrečena, da neće biti izvršena. Ta bi odredba za zamoljenu državu bila fakultativne naravi, što znači da ona ni na koji način ne bi prejudicirala ishod njezine odluke o izručenju. Ovaj standard koji zaštitu ljudskih prava favorizira u odnosu na represiju za najteža kaznena djela produbljuje jaz između abolicionističkih i retencionističkih država i otežava, a ponegdje i onemogućava, njihovu učinkovitu suradnju na području ekstradicije i međunarodne pravne pomoći. Poštovanje toga standarda, koje generalno gledajući upućuje na zaključak o depolitizaciji antiterorističke koalicije, na neizravan način može upućivati i na političke orijentacije retencionističkih država. Brojni su primjeri iz SAD koji pokazuju da tamošnje vlasti uglavnom ne poštuju taj standard zaštite ljudskih prava i da ponekad i argumentima političke, pa i faktučne prisile zanemaruju relevantne međunarodnopravne standarde. Godine 1998. američki je Vrhovni sud presudio da američke vlasti mogu i na području drugih država prisilno uhićivati osobe osumnjičene za teroristička kaznena djela kako bi ih predale američkom pravosuđu. Tako su američki agenti u Meksiku oveli Humberta Alvareza-Machaina, meksičkog liječnika osumnjičenog za ubojstvo agenta Agencije za suzbijanje zlouporabe droga (DEA), i predali ga američkom pravosuđu. Federalni je sud utvrdio da je time prekršen američko-meksički ugovor o ekstradiciji, dok je Vrhovni sud bio suprotnog mišljenja navodeći da "premda je istina da je otmica bila šokantna i da su njome prekršena pravila međunarodnog običajnog prava, ona nije suprotna ugovoru o izručenju koji ne eksplicira ovo pitanje tako da suđenje u SAD dolazi u obzir". S obzirom na navedene zlouporabe, u budućim bi ekstradicijskim ugovorima (višestranim i dvostranim) trebalo proširiti iznimku ljudskih prava i na svaku predaju osoba (a ne samo na ekstradiciju) drugoj državi radi suđenja ili izvršenja kazne.

<sup>49</sup> Proposal for a Council framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States, Official Journal C 332 E, 27/11/2001 P. 0305-0319.

<sup>50</sup> Donošenju okvirne odluke prethodili su neki bilateralni sporazumi, npr. onaj između Italije i Španjolske.

<sup>51</sup> Pojam "sudbena vlast" obuhvaća sudbenu vlast u užem smislu i javno tužiteljstvo, ali ne i policiju.

svim državama Europske unije, a posebno su propisani i razlozi zbog kojih države mogu odbiti njezino izvršenje. Sukladno čl. 3. Odluke, europski uhiđbeni nalog zapravo je zahtjev koji sudbena vlast jedne države upućuje sudbenoj vlasti bilo koje druge države članice Europske unije za pomoć u pretrazi, uhićenju, zadržavanju ili predaji osobe na koju se odnosi presuda ili druga sudska odluka prema čl. 2. odluke. Europski uhiđbeni nalog može biti izdan: a) za pravomoćne kaznene presude i za presude donesene nakon suđenja okrivljeniku u odsutnosti, kojima je osuđenik osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje četiri mjeseca, b) za ostale izvršne sudske odluke u kaznenom postupku koji se vodi za kazneno djelo za koje se okrivljeniku (prema zakonu države koja je izdala nalog) može izreći kazna zatvora od godine dana ili teža kazna. Zamoljena država dužna je odluku o izvršenju ili neizvršenju naloga donijeti u roku od deset dana otkako ga je zaprimila. Uvjeti za negativnu odluku o izdanom nalogu ovise o volji pojedine države. Prema čl. 27. odluke, nacionalnim se zakonodavstvima prepušta propisivanje liste iznimaka, tj. pretpostavki pod kojima je moguće odbiti izvršenje naloga. Naime, države su slobodne propisati listu ponašanja koja u drugim državama Unije predstavljaju kaznena djela, no u pogledu kojih sudbena vlast te države može odbiti izvršenje naloga zbog njihove suprotnosti s temeljnim načelima pravnog poretka te države. Radi se, dakle, o vrlo širokim granicama diskrecije država u propisivanju ponašanja za koja se može odbiti izvršenje naloga. Nadalje, izvršenje naloga nadležna sudbena vlast može odbiti i ako se radi o ponašanju koje ne predstavlja kazneno djelo prema zakonu te države (identitet norme), ako nije barem djelomično počinjeno na području države koja je izdala uhiđbeni nalog (načelo teritorijalitet), ako je u toj državi već donesena pravomoćna presuda u pogledu osobe i kaznenog djela za koje je uhiđbeni nalog izdan (*ne bis in idem*), ako je u toj državi djelo obuhvaćeno amnestijom (čl. 30), ako po zakonu te države osoba na koju se nalog odnosi uživa imunitet (čl. 31), ako je zahtjev za izvršenjem naloga po čl. 6. nepotpun ili se ne može utvrditi istovjetnost osobe na koju se nalog odnosi (čl. 32). Osim navedenih, u odluci su predviđene i druge osnove po kojima zamoljena država može odbiti izvršenje naloga. Tako, primjerice, ako nadležna sudbena vlast te države smatra da u toj državi postoje bolji uvjeti za integraciju i resocijalizaciju (načelo integracije) osobe na koju se nalog odnosi no u državi koja je nalog izdala, ako je moguće održavanjem tzv. videokonferencije osigurati sudjelovanje osobe na koju se nalog odnosi u postupku itd. Kao posebna novost kojom će na području jedinstvenog pravnog prostora Europske unije od 1. siječnja 2004. biti zamijenjen postupak ekstradicije, mehanizam europskog uhiđbenog naloga predstavlja dobru osnovu za učinkovitiju međunarodnu suradnju u suprotstavljanju međunarodnom terorizmu.

Imajući u vidu okolnosti pod kojima je Europska komisija donijela Okvirnu odluku, vjerovati je da će rezultati njezine primjene (jer su modaliteti primjene u nadležnosti država članica) na području međunarodne suradnje u suzbijanju terorizma biti bolji no što su to bili u sustavu ekstradicije. Premda treba biti realan jer je diskrecija država, što nedvojbeno proizlazi iz Okvirne odluke, u pogledu ograničavanja primjene te odluke i odbijanja izvršenja potencijalnih naloga, iznimno izražena, ostaje dojam da su, ako ne jednake, tada vrlo slične civilizacijske i pravne vrednote i načela država Unije, dostatno jamstvo daljnje depolitizacije međunarodnog suprotstavljanja svim oblicima suvremenog kriminala, a osobito terorizma. Model europskog uhiđbenog naloga izazov je ostalim regionalnim organizacijama s većim ili manjim stupnjem integracije država članica. Tako je primjerice i Parlamentarna skupština Vijeća Europe u Preporuci 1534 pozvala Odbor ministara da u mandatu ekspertne skupine za borbu protiv međunarodnog terorizma razmotri mogućnost primjene modela europskog uhiđbenog naloga izvan područja Europske unije. Zasad je ekstenzija toga modela na sve države Vijeća Europe neizvediva, ponajprije zbog zapreka ustavne naravi u državama članicama, no postoji vrlo realna mogućnost da se neki sadržaji iz Okvirne odluke implementiraju u nadopune ekstradicijskih konvencija Vijeća Europe. Ostaje tek vidjeti da li to učiniti u okviru tematske konvencije iz 1977. godine i nova rješenja primijeniti samo na međunarodnu suradnju na području suzbijanja terorizma, ili eventualno pristupiti izmjenama temeljne ekstradicijske konvencije iz 1957. godine. Premda postoji imperativ donošenja brzih rješenja u suzbijanju međunarodnog terorizma, pa time i argumenti da se to učini prilikom osuvremenjivanja Konvencije o suzbijanju terorizma, ipak se primjerenijim čini globalan i postupan pristup pojednostavljenja ekstradicijskih mehanizama Vijeća Europe za sva kaznena djela (v. pristup Europske unije s donošenjem dviju ekstradicijskih "međukonvencija").

## 5. Zaključak

Antiteroristička je koalicija dosad uglavnom bila razjedinjena. Nakon hladnoratovskih podjela uslijedile su nove polarizacije u međunarodnoj zajednici koje su politizacijom i dejuridizacijom umanjile potencijalnu i faktičnu učinkovitost antiterorističkih mehanizama. Premda se te razlike smanjuju, jer se uočava da novi terorizam nije prijetnja tek nacionalnoj sigurnosti ili ograničenim strateškim interesima pojedinih savezništava, već sustavu globalne svjetske sigurnosti, one su još uvijek prisutne i uspjeh antiterorističkog štita koji ne bi bilo pretenciozno

nazvati "novim antiterorizmom" zavisit će od smanjivanja tih razlika i davanja prednosti globalnim vrijednostima (vladavina prava, globalna svjetska sigurnost, ljudska prava) pred nacionalno-ideološkim ili regionalno-političkim (nacionalna sigurnost, gospodarski interesi pojedinih država itd.). Pristup međunarodne zajednice u suprotstavljanju fenomenu terorizma mogli bismo nazvati manično-depresivnim. Pojedini su teroristički napadi i incidenti davali povoda međunarodnoj zajednici da duga razdoblja tromosti u osmišljavanju antiterorističkih instrumenata zamijeni kratkotrajnim i uglavnom politički intoniranim antiterorističkim kampanjama. Upravo je ta politizacija terorizma, potaknuta političkim različitostima i ambivalentnim, vrlo često i duboko neiskrenim odnosom prema fenomenologiji i etiologiji suvremenog terorizma, glavnim razlogom što do danas nije utvrđena jedinstvena definicija terorizma (već funkcionalni pristup propisivanja terorističkih kaznenih djela), što nije donesena sveobuhvatna konvencija o suzbijanju terorizma (već niz tematskih ili kako ih neki zjurado nazivaju - *a& la carte* konvencija), što nije određen pojam političkog kaznenog djela (već se državama ostavlja tumačenje toga pojma i vrlo široki okviri za odbijanje ekstradicijskih zahtjeva) itd. Ovisno o trenutnim okolnostima i strateškim interesima, posljednjih je tridesetak godina djelovanja više ili manje ujedinjene antiterorističke koalicije obilježeno periodičnim izmjenama depolitizacijskih i dejuridizacijskih trendova. U tom su previranju ipak, prevladali posljednji, tako da je i antiteroristička reakcija, najčešće spora i reparativna, uglavnom bila određena djelovanjem političkih odrednica, a pravom su priznate vrijednosti poput ljudskih prava, zaštite sigurnosti građana itd., bile zahvaćene tek *a posteriori*. Ponekad opravdano i s razlogom, ali uglavnom bez valjane osnove, pojam nacionalnog suvereniteta korišten je kao glavni argument u prilog tezama o opravdanosti dejuridizacije antiterorizma. Pozitivnim učincima globalizacije (jer ne treba zanemariti niti negativne), koji se očituju u prihvaćanju istih civilizacijskih vrijednosti kao što su vladavina prava, pravna država, ljudska prava itd., razlike su među državama, pogotovo u okviru regionalnih organizacija, ali i šire, danas manje no ikad, a prilika da se propušteno nadoknadi i ispravi jedinstvena i, vjerujem, neponovljiva. Stoga se u potpunosti treba složiti s riječima glavnog tajnika Ujedinjenih naroda Kofija Annana koji je u obraćanju Općoj skupštini te organizacije 1999. godine, između ostalog, rekao: "...Moramo biti odlučni suprotstaviti se terorizmu i učiniti sve što je u našoj moći da to zlo iskorijenimo s lica zemlje. Međutim, sila koju ćemo upotrijebiti uvijek mora biti razmjerna i usmjerena samo prema osobama za koje postoje dokazi o njihovom terorističkom djelovanju. Ni u kom slučaju nam nije dopušteno boriti se protiv terorista njihovim metodama - indiskriminacijskim nasiljem i terorom nad nedužnim ljudima."

## Summary

### **Davor Derenčinović: New Antiterrorism on the Borderline between Depolitisation and Deregulation**

Recent terrorist actions, which culminated in the terrorist attack of September 11<sup>th</sup> 2001, have drawn attention of the scientific community with regard to the question whether we are faced with the phenomenon of 'new terrorism' and, consequently, what the reaction of the international community in this respect should be. In this paper, the author deals with this issue emphasizing concern that such an extreme approach to the phenomenon could threaten the most fundamental rights and freedoms of individuals. After the exhaustive analysis of some 'critical points' within the structure of antiterrorism (especially the definition of terrorism, the relationship between terrorism and political offence and the law on extradition), the author concludes his considerations with some comments on the past and expectations about the future of antiterrorism.

*Key words: new antiterrorism, extradition, political offence.*