



Mr. sc. Kristian Turkalj* – Stručni rad

BORBA PROTIV TERORIZMA NA RAZINI EUROPSKE UNIJE

Za Hrvatsku, kao državu koja nastoji što prije postati punopravnom članicom EU, posebno je bitno sustavno pratiti aktivnosti EU i njezinih članica na području borbe protiv terorizma, posebice razvoj i stvaranje efikasnog europskog kaznenog zakonodavstva. Države članice EU shvatile su da se same za sebe ne mogu uspješno i efikasno nositi s prijetnjama terorizma, te su stoga odlučile stvoriti određena zajednička zakonska rješenja koja će pospješiti njihovu suradnju u borbi protiv terorizma. Stoga se unutarnje djelovanje EU koncentriralo na ona područja u kojima to djelovanje predstavlja **dodatnu vrijednost** povrh onoga što svaka država zasebno čini ili može činiti u borbi protiv terorizma.

1.UVOD

Terorizam je kazneno djelo koje je teško spriječiti odnosno suzbiti klasičnim načinima borbe protiv kriminala. Terorizam je dobio posebnu dimenziju nakon strašnih terorističkih napada 11. rujna 2001. na ciljeve u SAD-u. Premda se za sada ne mogu sagledati sve posljedice terorističkog napada na SAD, može se sa sigurnošću reći da će u povijesti 11. rujna 2001. ostati zabilježen kao prijelomni trenutak u daljnjem razvoju međunarodnih odnosa. Naime, nakon napada na SAD, EU je, uz SAD, postala glavni čimbenik globalne koalicije protiv terorizma. Niz održanih izvanrednih i redovnih sastanaka na visokoj razini posvećenih borbi protiv terorizma, te brojnost usvojenih izjava od strane EU svjedoči o značenju koje je EU pridala rješavanju ovog problema. Politički posebno važna za stvaranje i jačanje međunarodne koalicije za borbu protiv terorizma bila je **Europska konferencija** posvećena borbi protiv terorizma održana 20. rujna 2001. u Bruxellesu, a na kojoj je pored država članica EU, država kandidata, Rusije i Ukrajine, sudjelovala i Hrvatska.

Reakcija EU na terorističke napade 11. rujna 2001. bila je brza, a sastojala se u brojnim sastancima, zaključcima, inicijativama, akcijama, te raznim mjerama poduzetim na diplomatskom, zakonodavnom, prometnom i financijskom polju. Prvo se sastalo Izvanredno Vijeće ministara pravosuđa i unutarnjih poslova 20. rujna 2001. Navedeno Vijeće je u svojim Zaključcima istaknulo da ozbiljnost nedavnih događaja prisiljava Uniju na ubranu realizaciju prostora slobode, sigurnosti i pravde,¹ te na jačanje suradnje s partnerima, posebice sa SAD.² Dan kasnije 21. rujna 2001., održan je izvanredni sastanak Europskog vijeća (sastanak politički najvažnijeg tijela EU kojeg čine šefovi država i vlada) na kojem su usvojeni Zaključci i Plan akcije kojima je na najvišoj razini definiran odgovor EU

* Kristian Turkalj, Zagreb.

¹ Članak 2. Ugovora o EU pred Uniju postavlja cilj razvijanje Unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde u kojem se osigurava slobodno kretanje ljudi. Ugovor iz Amsterdama potpisan je 2. listopada 1997, a stupio je na snagu 1. svibnja 1999. Vidi: *European Union Consolidated versions of the Treaty of the European Union and the Treaty establishing the European Community*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997, str. 12. Također vidi Zaključke Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova sa sastanka u Bruxellesu 20. rujna 2001. na web stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=86&DID=68116&LANC=1>

² Zaključke Izvanrednog sastanka Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova, 20. rujna 2001. vidi na web stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=86&DID=68116&LANC=1>

u odnosu na terorističke napade na SAD.³ Europsko vijeće potvrdilo je svoju solidarnost s američkim narodom, te je odlučilo da će borba protiv terorizma biti prioritetni cilj EU.

Za Hrvatsku, kao državu koja nastoji što prije postati punopravnom članicom EU, posebno je bitno sustavno pratiti aktivnosti EU i njezinih članica na području borbe protiv terorizma, posebice razvoj i stvaranje efikasnog europskog kaznenog zakonodavstva. Države članice EU shvatile su da se same za sebe ne mogu uspješno i efikasno nositi s prijetnjama terorizma, te su stoga odlučile stvoriti određena zajednička zakonska rješenja koja će pospješiti njihovu suradnju u borbi protiv terorizma. Stoga se unutarnje djelovanje EU koncentriralo na ona područja u kojima to djelovanje predstavlja **dotatnu vrijednost** povrh onoga što svaka država zasebno čini ili može činiti u borbi protiv terorizma.

No, ipak treba istaknuti da **borba protiv terorizma na razini EU nije počela sa 11. rujnom 2001.** Naime, Europsko vijeće je već 1975. osnovalo izvan svojih formalnih struktura tzv. Trevi grupu koja je bila forum za suradnju ministarstava unutarnjih poslova i policijskih službi. Osnovna djelatnost Trevi grupe odnosila se na razmjenu informacija o terorističkim aktivnostima, sigurnosnim pitanjima zračnog prometa, nuklearki i raznih drugih osjetljivijih ciljeva.⁴ 1980. mandat Trevi grupe proširen je i na druga teška kaznena djela poput organiziranog kriminala, te je ista konačno Ugovorom iz Maastrichta uključena u formalnu strukturu EU u odredbe o pravosuđu i unutarnjim poslovima. Pored toga, sam Ugovor iz Amsterdama iz 1997. određuje da je **cilj Unije pružanje visokog stupnja sigurnosti svojim građanima**, a koji se, među ostalim, postiže suzbijanjem raznih oblika kaznenih dijela (među kojima su izričito navedeni terorizam, organizirani kriminal, protupravna trgovina narkoticima, itd.) putem tješnje suradnje pravosudnih, policijskih i carinskih službi država članica, suradnjom s Europolom, te ujednačavanjem kaznenog zakonodavstva država članica.⁵ Osim toga, EU je usvojila niz pravnih akata radi suzbijanja terorizma i organiziranog kriminala. Terorizam je spomenut u Zaključcima Europskog vijeća iz Tampere 15/16. listopada 1999.,⁶ te u Zaključcima Europskog vijeća iz Santa Maria da Feira 19/20. lipnja 2000.⁷ Nadalje, potrebno je spomenuti i Odluku Vijeća od 3. prosinca 1998. kojom se u nadležnost Europolu stavljaju kaznena djela počinjena ili koja će vjerojatno biti počinjena radi izvršenja terorističkih aktivnosti protiv života, tijela, osobne slobode ili imovine,⁸ te Preporuku Vijeća od 9. prosinca 1999. o suradnji u borbi protiv financiranja terorističkih grupa.⁹ Dakle, može se reći da je napad na SAD dao snažan *input* ubrzanju ranije započetih procesa jačanja suradnje policijskih i pravosudnih tijela, te usklađivanja europskog zakonodavstva, a u cilju efikasnijeg suzbijanja terorizma i organiziranog kriminala.

Proces donošenja odluka na razini EU, uključujući odluke koje su usmjerene na borbu protiv terorizma, značajno je determiniran njezinom složenom strukturom. O složenosti procesa svjedoči i činjenica da je od donošenja političke odluke 14/15. prosinca 2001. (trenutka kada je politički usuglašen test odluke između država članica) pa do formalnog usvajanja Europskog uhidbenog naloga prošlo šest mjeseci. Isto vrijedi i za Okvirnu odluku o borbi protiv terorizma. Naime, predmetne odluke su formalno usvojene tek 13. lipnja 2002. na Vijeću ministara pravosuđa i unutarnjih poslova u Luxembourgu, budući da se čekalo da nekolicina država članica, sukladno svojim nacionalnim propisima, iznese navedene odluke pred nacionalne parlamente.¹⁰ Nakon formalnog usvajanja predmetnih odluka do njihovog stupanja na snagu prošlo je još dva mjeseca. Naime, Europski uhidbeni nalog stupio je na snagu tek 7. kolovoza 2002. odnosno dvadesetog dana nakon objave u Službenom listu EZ.¹¹ Prije upuštanja u analizu konkretnih pravnih akata koji su usvojeni na razini EU radi borbe protiv terorizma, a u cilju boljeg razumijevanja, potrebno je pojasniti neke najvažnije aspekte procesa

³ Tekst Zaključaka i Plan aktivnosti usvojene na Izvanrednom sastanku Europskog vijeća, 21. rujna 2001. vidi u *Bulletin Quotidien Europe*, Agence Europe, br. 8054, str. 6-8. Vidi također na web-stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/related.asp?max=1&bid=76&grp=3778&lang=1>

⁴ Hix, S., *The political system of the European Union*, The European Union Series, Palgrave, New York, 1999, str. 316.

⁵ Vidi: članak 29. Ugovora o EU. op. cit., str. 22.

⁶ Presidency Conclusions Tampere European Council 15/16 October 1999. vidi na web stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59122&LANG=1>

⁷ Presidency Conclusions Santa Maria da Feira European Council 19/20 June 2000, vidi na web stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=62050&LANG=1>

⁸ Council decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property (1999/C 26/06) OJ C 26, 30.1.1999. str. 22.

⁹ Council recommendation of 9 December 1999 on cooperation in combating the financing of terrorist groups (1999/C 373/01). OJ C 373, 23.12.1999. str. 1.

¹⁰ U slučaju Europskog uhidbenog naloga parlamentarnu proceduru su provodile Danska, Nizozemska, Švedska i Velika Britanija, dok su u slučaju Okvirne odluke o borbi protiv terorizma to bile Švedska, Danska i Irska. Navedeno iznošenje odluka pred parlamente treba razlikovati od postupka ratifikacije međunarodnih ugovora.

¹¹ Okvirna odluka o Europskom uhidbenom nalogu, sukladno čl. 35., stupa na snagu devedesetog dana od dana njene objave u Službenom listu Zajednica. Odluka je formalno usvojena 13. lipnja na sastanku Vijeća JHA, dok je objavljena tek 18. srpnja 2002. te je dakle stupila na snagu 7. kolovoza 2002.

donošenja odluka u EU, uključujući ulogu pojedinih tijela EU u tom procesu, te vrste odluka koje se usvajaju na razini Unije.

2. TIJELA EU UKLJUČENA U PROCES DONOŠENJA ODLUKA RELEVANTNIH ZA BORBU PROTIV TERORIZMA

EU je asocijacija 15 država koje su uspostavile različite zajedničke institucije, a koje su ovlaštene donositi pravne akte obvezujuće ne samo za države članice, nego i akte koji imaju izravni pravni učinak unutar nacionalnih pravnih sustava država članica.¹² Pravni sustav i struktura EU su vrlo složeni te se često EU prikazuje poput grčkog hrama sačinjenog od tri stupa: a) stupa **Europskih zajednica** (*European Communities* - njih tri: Europske zajednice, Europske zajednice za ugljen i čelik i Euroatoma);¹³ b) stupa **Zajedničke sigurnosne i vanjske politike** (*Common Foreign and security policy - CFSP* koji je regulirana Glavom V. Ugovora o EU); te c) stupa koji se zove **Prostor slobode, sigurnosti i pravde** (*Area of Freedom, Security and justice* koji je regulirana Glavom VI. Ugovora o EU).¹⁴ Sva tri stupa razlikuju se s obzirom na zadaće koje su im povjerene odnosno s obzirom na ciljeve koje trebaju postići. Zajednica (dakle prvi stup) ima zadaću da kroz uspostavu zajedničkog tržišta, gospodarske i monetarne politike, te provedbe ostalih zajedničkih politika potiče uravnotežen i održiv razvoj gospodarskih djelatnosti, visoki stupanj zaposlenosti, poboljšanje životnog standarda itd.¹⁵ Zajednica u ostvarivanju ovih ciljeva djeluje u skladu s načelom supsidijarnosti, ali samo u mjeri koja je potrebna i samo ako države ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve tog djelovanja, već ih Zajednica može bolje ostvariti.¹⁶ S druge strane cilj drugog stupa odnosno Zajedničke vanjske i sigurnosne politike je, među ostalim, jačanje svih aspekata sigurnosti Unije, očuvanje mira i jačanja međunarodne sigurnosti, promicanje međunarodne suradnje.¹⁷ Cilj trećeg stupa je pružiti građanima visoki stupanj sigurnosti na tzv. području slobode, sigurnosti i pravde.¹⁸ Važno je napomenuti da se ciljevi drugog i trećeg stupa ostvaruju prvenstveno metodom međuvladine suradnje, a ne kako je to slučaj u prvom stupu temeljem načela supsidijarnosti. Razlike između stupova utječu i na postupak donošenja odluka, načine odlučivanja (jednoglasno ili kvalificiranom većinom), ovlasti pojedinih tijela u procesu odlučivanja, te na različite tipove pravnih akata koji se usvajaju u svakom od stupova.

Sva ta tri stupa zajedno čine Europsku uniju, a pravne norme svih tih triju stupova europsko pravo u užem smislu. Potrebno je razlikovati primarno i sekundarno europsko pravo. **Primarno europsko pravo** čine propisi osnivačkih ugovora kojima su države članice stvorile EU, te ugovori kojima su oni konstantno mijenjani i dopunjavani.¹⁹ **Sekundarno europsko pravo** čine propisi koje donose tijela europskih zajednica, odnosno EU (Vijeće, Komisija, Europski parlament) na temelju ovlasti koje su im dane primarnim propisima.²⁰ Propisi sekundarnog europskog , prava djeluju ne samo u odnosu na države članice, nego oni mogu djelovati i neposredno na pojedince. Kada je riječ o pravnim propisima prvoga stupa, dakle propisima triju europskih zajednica, uočava se da tu postoji i primarno i sekundarno pravo tih zajednica. Za razliku od prvog stupa, kod drugog i trećeg stupa EU postoji samo primarno europsko pravo (dakle, ne i sekundarno pravo). U ova dva stupa države do sada nisu prenijele na tijela EU ovlasti da pravno uređuju određena pitanja koja bi neposredno utjecala i na pojedince. Odluke donesene u ova dva stupa obvezuju samo države. Stoga, da bi ono što je odlučeno u okviru drugog ili trećeg stupa djelovalo i na pojedince, potrebno je da to prvo bude pretočeno u pravo države čiji su oni državljani, pa će tek tada na njih djelovati putem njihovog domaćeg prava.²¹

Radi razumijevanja **procesa donošenja odluka** unutar EU posebno je važno poznavati njezinu osnovnu institucionalnu strukturu, ovlasti odnosno nadležnosti pojedinih tijela, te njihovu

¹² Shaw, M. N., *International Law*, četvrto izdanje, Cambridge University Press, London, 1997., str. 170.

¹³ Više o nastanku, značenju i sadržaju pojma Europskih zajednica vidi: Mathijsen, P., *A Guide to European Union Law*, sedmo izdanje, Sweet & Maxwell, London, 1999. str. 7. - 11.

¹⁴ Staples, H., "Decision-making in justice and home affairs", u *The Asylum acquis Handbook*, ed. R. J. van Kruken, T. M. C. Asser Press, The Hague, 2000. str. 37. O povijesnom razvoju EU vidi: Pejčinović, M., "Kratak prikaz povijesti europskih integracija" u: *Hrvatska i Europa*, Europski pokret Hrvatske, Europski dom Zagreb, Zagreb, 1997. str. 1-3.

¹⁵ Vidi: članak 2. Ugovora o EZ, op. cit., str. 43.

¹⁶ Vidi: članak 5. Ugovora o EZ, op. cit., str. 44.

¹⁷ Vidi: članak 11. Ugovora o EU, op. cit., str. 15.

¹⁸ Vidi: članak 29. Ugovora o EU, op. cit., str. 22.

¹⁹ Mathijsen, op. cit., str. 40.

²⁰ Gavella, N., "O Europskom privatnom pravu, njegovoj stvarnosti i predvidivom daljnjem razvoju", *Hrvatska pravna revija*, br. 10, Inženjerski biro, Zagreb, 2001., str. 3.

²¹ Gavella, ibid., str. 3.

ulogu u zakonodavnom procesu. Važno je napomenuti da premda sva tri stupa imaju istu institucionalnu strukturu, ovlasti pojedinih tijela razlikuju se od stupa do stupa. U EZ su najviše prisutni federalni elementi, dok se druga dva stupa temelje na među-vladinoj suradnji. Dakle, u druga dva stupa u procesu donošenja odluka dominiraju elementi suverenosti država članica. Premda se radi o posebno kompliciranom sustavu i procesu donošenja odluka na području terorizma, u njega su u pravilu uključena samo neka glavna i pomoćna tijela EU. To su Europsko vijeće (EV), Vijeće EU, Europska komisija (EK), Europski parlament (EP), te pomoćna tijela poput COREPER-a, CATS-a i COPS-a.

2.1. Europsko Vijeće

Europsko vijeće je ne samo zbog svog sastava (čine ga šefovi država i vlada), već i po svojoj ulozi najvažnije političko tijelo EU. Premda Europsko vijeće (EV) nije bilo regulirano ugovorom, od 1974. šefovi država i vlada se, zajedno s ministrima vanjskih poslova, redovito sastaju na Summitu. S vremenom su takvi sastanci formalizirani, te su dobili pravno priznanje Jedinstvenim europskim aktom 1986.²² Danas su uloga i sastav EV definirani Ugovorom iz Amsterdama,²³ prema kojem EV pruža Uniji nužan poticaj za razvoj i definiranje općih političkih smjernica. Prema Ugovoru iz Amsterdama EV čine šefovi država i vlada, te predsjednik Komisije, dok mu u radu pomažu ministri vanjskih poslova i članovi EK. **Europsko vijeće ima ulogu Vijeća EU za sva pitanja koja se ne mogu riješiti na ministarskoj razini.** Tako je npr. nakon neuspjeha ministara pravosuđa i unutarnjih poslova da postignu sporazuma o Europskom uhidbenom nalogu isti iznesen na odlučivanje pred EV, te je navedena odluka usvojena od strane šefova država i vlada na Europskom vijeću 14/15. prosinca 2001. u Laekenu.²⁴ Pored Leakenskog Summita po važnosti svojih odluka za borbu protiv terorizma posebno su značajni izvanredni sastanak Europskog vijeća 21. rujna 2001., te neformalni sastanak Europskog vijeća u Centu, 19. listopada 2001.

U svega nekoliko dana nakon napada, na dnevnom redu institucija EU našlo se niz prijedloga na temelju kojih je stvoren, te potom od strane Izvanrednog Europskog vijeća 21. rujna 2001. usvojen **Plan akcije.**²⁵ Plan akcije je definirao politiku EU na suzbijanju terorizma, te sadrži niz mjera na četiri glavna područja:

1. jačanje policijske i pravosudne suradnje između država članica među kojima posebno značenje ima usvajanje Europskog uhidbenog naloga, stvaranje zajedničkih antiterorističkih timova, te usvajanje liste terorističkih organizacija;
2. izgradnju međunarodnih instrumenata ratifikacijom postojećih parcijalnih antiterorističkih konvencija, te usvajanjem opće konvencije o borbi protiv terorizma na razini UN koja bi sveobuhvatno regulirala ovu materiju;
3. borbu protiv financiranja terorizma usvajanjem odgovarajućeg zakonodavstva koje će omogućiti zamrzavanje računa fizičkih i pravnih osoba osumnjičenih za financiranje terorizma;
4. jačanje sigurnosti zračnog prometa.

2.2. Vijeće EU

Svakako jedno od najvažnijih i odlučujućih tijela je Vijeće EU. Ono se sastoji od ministara država članica koji su ovlaštteni preuzimati obaveze u ime svoje vlade.²⁶ Vijeće zasjeda u različitim formacijama ovisno o tematici koja se nalazi na dnevnom redu njegovog sastanka. Ukoliko su predmet sastanka opća politička pitanja ili vanjski poslovi, sastav Vijeća čine ministri vanjskih poslova. Za takav sastav Vijeća obično se koristi naziv Opće vijeće odnosno na engleskom *General Affairs Council*, te se često označava skraćenicom CAC. Vijeće sačinjeno od ostalih ministara naziva se sektorsko, specijalističko ili tehničko Vijeće. Pojedinačno svako tehničko Vijeće ima naziv sukladno

²² Članak 2. Jedinstvenog europskog akta. Jedinstveni europski akt (SEA), potpisan je 1986. u Luxembourg i Haagu, te je stupio na snagu 1. srpnja 1987. Tekst vidi na web-stranici: <http://europe.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre509.html>. O tome vidi također: Mathijsen, op. cit, str. 101., te Hix, op.cit, str. 28-29.

²³ Vidi: čl. 4. Ugovora o EU, op. cit., str. 13.

²⁴ Premda su se 14 od 15 država članica suglasile oko teksta Okvirne odluke o Europskom uhidbenom nalogu, Italija je svoj pristanak dala tek na zasjedanju Europskog vijeća 14/15. 12. 2001. u Laekenu. Zaključke EV iz Laekena vidi na web-stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/related.asp?max=1&bid=76&grp=4061&lang=1>

²⁵ Tekst Zaključaka i Plan aktivnosti usvojene na Izvanrednom sastanku Europskog vijeća, 21. rujna 2001. vidi u Bulletin Quotidien Europe, Agence Europe, br. 8054, str. 6-8.

²⁶ Članak 203. Ugovora o EZ, op. cit, str. 126. Također vidi: Mathijsen, op. cit., str. 86-100.

problematici kojom se bavi, pa tako postoji Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove (za njega se često koristi kratica Vijeće JHA *Justice and Home Affairs*), Vijeće za gospodarske i financijske poslove (ECOFIN), Vijeće za poljoprivredu, Vijeće za transport, itd.²⁷

Vijeće donosi konačnu odluku o većini zakonodavstva EU, te je zbog toga važno imati na umu da je ono tijelo u kojem su interesi država članica izravno zastupljeni.²⁸ Treba napomenuti da se odluke na području CFSP i JHA u pravilu donose jednoglasno.²⁹ Posebno u drugom stupu Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom.³⁰ U drugom i trećem stupu Vijeće odluke donosi ili na inicijativu Komisije ili na inicijativu neke od država članica.³¹ Upravo zbog takve podjele ovlasti u pogledu zakonodavne inicijative, utjecaj Komisije u zakonodavnom procesu je u ova dva stupa znatno ograničen.

Pored EV, većinu najvažnijih političkih odluka o borbi protiv terorizma donosile su razne formacije Vijeća od kojih zasigurno posebno mjesto zauzimaju Vijeće ministara vanjskih poslova i Vijeće JHA. Navedena tijela su utrostručila svoje sastanke, te su usvojila brojne zaključke koji su u potpunosti ili djelomično posvećeni borbi protiv terorizma, a od kojih posebno treba istaknuti:

- Zaključke Vijeća JHA sa sastanka u Bruxellesu 20. rujna 2001,³²
- Zaključke Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova, te civilne zaštite sa sastanka u Bruxellesu 27/28. rujna 2001,³³
- Zaključke Vijeća MVP sa sastanka u Bruxellesu 8/9. listopada 2001.³⁴
- Zaključke Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova, te civilne zaštite sa sastanka u Bruxellesu 16. listopada 2001,³⁵
- Zaključke Vijeća MVP sa izvanrednog sastanka u Luxembourg 17. listopada 2001,³⁶
- Zaključke Vijeća JHA sa sastanka u Bruxellesu 16. studenog 2001.³⁷
- Zaključke Vijeća JHA sa sastanka u Bruxellesu 6/7. prosinca 2001,³⁸
- Zaključke Vijeća MVP sa sastanka u Bruxellesu 10. prosinca 2001,³⁹
- Zaključke Vijeća JHA sa sastanka u Luxembourg 13. lipnja 2002.⁴⁰

2.3. Europska komisija

Europska komisija je tijelo u kojem su najviše izraženi federalni elementi. EK se često označava kao tijelo koje štiti interese Zajednice, te kao pokretač daljnjih unutarnjih integracija EU. Uloga EK sastoji se u davanju prijedloga, posredovanju između država članica radi usvajanja tih prijedloga, te nadgledanja provođenja postojećeg zakonodavstva Zajednice. Uloga EK u procesu

²⁷ Mathijsen, op. cit., str. 88.

²⁸ Hartlev, op. cit., str. 17.

²⁹ Vidi: čl. 23. i 34. Ugovora o EU, op. cit, str. 20. i 24.

³⁰ Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom u slučaju kada donosi Zajedničke akcije radi provedbe Zajedničke strategije, Zajedničkog stajališta ili neke odluke Vijeća odnosno kada donosi odluke radi provođenja Zajedničkih akcija i Zajedničkih stajališta. Vidi st. 2. čl. 23. Ugovora o EU, op. cit., str. 20.

³¹ Vidi čl. 34. st. 2. Ugovora o EU, op. cit., str. 24.

³² Vidi supra bilj. broj 1.

³³ Zaključke Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova, te civilne zaštite sa sastanka u Bruxellesu 27/28. rujna 2001. vidi na web-stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=86&DID=68126&LANG=1&File=/pressData/en/jha/12204.en1.pdf&Picture=0>

³⁴ Zaključke ministara vanjskih poslova sa sastanka u Bruxellesu 8/9. listopada 2001. vidi na web. str: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=71&DID=67993&LANC=1&File=/pressData/en/gena/12330.en1.pdf&Picture=0>

³⁵ Zaključke Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova, te civilne zaštite sa sastanka u Bruxellesu 16. listopada 2001. vidi na web-stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=86&DID=68157&LANC=1>

³⁶ Zaključke ministara vanjskih poslova sa sastanka u Luksemburgu 17. listopada 2001. vidi web. stran: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=71&DID=68055&LANG=1&File=/pressData/en/gena/00069-R1.pdf&Picture=0>

³⁷ Zaključke Vijeća JHA sa sastanka u Bruxellesu 16. studenog 2001. vidi na web-stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=86&DID=68613&LANC=1&File=/pressData/en/jha/DOC.68613.pdf&Picture=0>

³⁸ Zaključke Vijeća JHA sa sastanka u Bruxellesu 6/7. prosinca 2001. vidi na web-stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=86&DID=69187&LANC=1&File=/pressData/en/jha/DOC.69187.pdf&Picture=0>

³⁹ Zaključke ministara vanjskih poslova sa sastanka u Bruxellesu 10. prosinca 2001. vidi web. stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=71&DID=69077&LANC=1&File=/pressData/en/gena/DOC.69077.pdf&Picture=0>

⁴⁰ <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>

odlučivanja u EU uveliko ovisi o tome usvajaju li se pojedini pravni akti u okviru EZ ili se oni usvajaju na području CFSP ili JHA. Temeljem Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik (jednoj od zajednica prvoga stupa) EK je glavno zakonodavno tijelo, premda ponekad mora dobiti odobrenje Vijeća. S druge strane na temelju Ugovora o Europskoj zajednici i Euroatomu, EK ima zakonodavne ovlasti samo izuzetno. Pored toga, Europski sud je zaključio da kada god Ugovor o EZ povjerava određenu zadaću Komisiji, on implicitno daje Komisiji i ovlasti (uključujući i zakonodavne ovlasti) koje su neophodne u provođenju tog zadatka.⁴¹ Dok u prvom stupu EK ima isključivo pravo podnošenja prijedloga, te se njen prijedlog može mijenjati samo ukoliko su ispunjeni određeni uvjeti,⁴² u drugom i trećem stupu njena uloga je znatno ograničena pravom inicijative država članica. Navedeno konkretno znači da se njen prijedlog može zamijeniti potpuno drugačijim prijedlogom neke države članice. To se upravo dogodilo s dva važna prijedloga EK na području borbe protiv terorizma. Naime, Komisijini prijedlozi Okvirne odluke o Europskom uhiđenom nalogu,⁴³ te Okvirne odluke o borbi protiv terorizma su,⁴⁴ na prijedlog Belgije kao predsjedatelja EU, u potpunosti zamijenjeni novim tekstovima. Inače, EK svoje odluke donosi običnom većinom.⁴⁵ No, ona se često koristi i tzv. pisanom procedurom koja podrazumijeva cirkuliranje nacrtu odluke među članovima EK. Ukoliko u zadanom vremenu niti jedan član EK ne stavi prigovor na predloženu odluku, prijedlog se kao takav usvaja.

2.4. Europski parlament

Europski parlament ima funkciju da osigura demokratsku raspravu i kontrolu odlučivanja. Europski parlament je tijelo EU koje se sastoji od predstavnika naroda država članica.⁴⁶ U početku su EP činili predstavnici nacionalnih parlamenata, a od 1979. članovi EP se biraju neposredno općim izborima na cijelom području Unije.⁴⁷ Utjecaj Parlamenta u zakonodavnom procesu postupno je povećavan, prvo usvajanjem tzv. postupka suradnje, a zatim uvođenjem procedure suodlučivanja Ugovorom iz Amsterdama. Europski parlament, međutim, još uvijek u izvjesnom smislu samo simbolično obavlja funkciju pravog parlamenta, kakav postoji u parlamentarnim demokracijama. Premda su njegove zakonodavne ovlasti proširene, on još nije parlament u opće prihvaćenom smislu toga pojma.⁴⁸ Pored toga Europski parlament samo stvara iluziju demokratske kontrole. Naime, ograničenje njegovu radu predstavlja činjenica da on ne bira vladu, budući da u EU ona ne postoji u uobičajenom smislu te riječi.⁴⁹ Nadalje, EP ima pravo kontrole Komisije, ali ne i Vijeća. Vijeće ga konzultira pri donošenju važnih odluka, ali se mišljenje EP u svim slučajevima ne mora uvažiti. Hartly ističe kako je općepoznata činjenica da Zajednici nedostaje demokratičnosti, te uzroke tome vidi u dva problema.⁵⁰ Naime, s jedne strane povećavanje ovlasti Parlamenta automatski za sobom povlači smanjivanje ovlasti država članica. Na takav razvoj situacije nisu spremne mnoge nacionalne vlade. S druge strane povećanje ovlasti također bi dovelo do smanjivanja ovlasti Komisije.

2.5. COREPER

Ministri u pravilu nisu u mogućnosti dugo vremena boraviti u Bruxellesu, stoga je važno da se njihovi sastanci dobro unaprijed pripreme. U tu svrhu osnovan je Odbor stalnih predstavnika za koji se u pravilu koristi francuska skraćenica COREPER (*Comité des Représentants Permanents*).⁵¹ Postoje dva COREPER-a: COREPER I i COREPER II. COREPER I bavi se više tehničkim pitanjima, a čine ga zamjenici stalnih predstavnika, dok sastav COREPER II čine stalni predstavnici (ambasadori) te se bavi važnijim političkim pitanjima. COREPER ima posebno važnu ulogu u procesu donošenja odluka. Premda COREPER ne može u svoje ime donositi odluke, on se zbog svoje praktične uloge u procesu

⁴¹ Hartly, op. cit., str. 14.

⁴² Vijeće može, sukladno članku 250. Ugovora o EZ, mijenjati prijedlog EK jedino jednoglasnom odlukom. Dakle, ukoliko samo jedna država podrži prijedlog EK, Vijeće ne može mijenjati njen prijedlog, već ga može usvojiti ili odbaciti kao što je predložen. Vidi: čl. 250. Ugovora o EZ.

⁴³ http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/en_501PC0522.pdf

⁴⁴ http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/terrorism/terrorism_sg_en.pdf

⁴⁵ Članak 163. Ugovora o EZ, op. cit., str. 113.

⁴⁶ Vidi: čl. 189. Ugovora o EZ, op. cit., str. 122.

⁴⁷ Mileta, V, ABC Europske unije, leksikon temeljnih pojmova, drugo izdanje, Školske novine, Zagreb, 1997., str. 105.

⁴⁸ Mathijsen, op. cit., str. 61.

⁴⁹ Vidi: Samardžija, V, Europska Unija i Hrvatska, putovi povezivanja i suradnje, IRMO, Zagreb, 1994, str. 39.

⁵⁰ Hartly, op. cit., str. 43.

⁵¹ Članci 151. i 207. Ugovora o EZ, str. 107. i 127. Vidi također: Mileta, op. cit., str. 55

donošenja odluka može tretirati kao produžena ruka Vijeća.⁵² Naime, svaka odluka prije nego što dođe na Vijeće prvo prolazi raspravu na COREPER-u, te ukoliko se na njemu postigne jednoglasni sporazum, onda se takva odluka šalje Vijeću na usvajanje bez rasprava.⁵³ Naravno, u suprotnom, ukoliko su ostala neka otvorena pitanja na COREPER-u, Vijeće će provesti raspravu te donijeti potrebnu odluku.

2.6. CATS

CATS ili Odbor članka 36. je koordinacijsko tijelo koje je temeljem čl. 36. Ugovora o EU sastavljeno od viših dužnosnika radi davanja mišljenja Vijeću, te radi pripremanja rasprava Vijeća vezanih uz pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova.⁵⁴ Za njega se često koristi francuska skraćenica CATS (*Comité de l'article 36 du TUE*).

2.7. COPS

COPS ili Politički i sigurnosni odbor (*Political and Security Committee COPS*), sukladno čl. 25. Ugovora iz Nice,⁵⁵ nadzire međunarodnu situaciju u odnosu na pitanja obuhvaćena Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom, pridonosi određivanju politike davanjem mišljenja Vijeću, te nadzire provedbu dogovorene politike.

3. ZAKONODAVNI POSTUPAK

Odluke u EU donose se u četiri različita zakonodavna postupaka: a) postupku konzultacija, b) postupku suradnje; c) postupku suodlučivanja; te d) u postupku davanja suglasnosti. Ovisno o vrsti postupka razlikuju se i ovlasti svakog od glavnih tijela EU.

3.1. Postupak konzultacija (*consultation procedure*)

U velikom broju slučajeva ugovor predviđa obvezu konzultiranja EP. No, Vijeće se godinama konzultiralo s Parlamentom i u onim slučajevima za koje to nije bilo posebno propisano Ugovorom.⁵⁶ Nakon što EK usvoji prijedlog zakonodavnog akta, ona ga prosljeđuje Vijeću i Parlamentu na mišljenje. Nakon konzultiranja Parlamenta Vijeće donosi odluku. Premda u ovom postupku Vijeće ima najjaču poziciju, niti jedna odluka se ne može donijeti bez prijedloga Komisije kojim ona započinje zakonodavni proces. Pored toga, Komisija može svoj prijedlog izmijeniti u bilo kojem trenutku sve dok Vijeće nije donijelo konačnu odluku. Važno je napomenuti da Vijeće može usvojiti pravni akt koji predstavlja izmjenu ili dopunu prijedloga Komisije samo jednoglasnom odlukom.⁵⁷ Dakle, teoretski Komisija bi uz podršku samo jedne države mogla spriječiti Vijeće da usvoji odluku koja se razlikuje od njenog prijedloga. U praksi Komisija će nastojati prilagoditi svoj prijedlog kako bi se osiguralo usvajanje odluke na Vijeću.⁵⁸ Mišljenje Parlamenta nije obvezujuće niti za jednu od institucija. Premda se postupak konzultacija uvijek označava kao zakonodavna ovlast Parlamenta, takva kvalifikacija je kriva i može uputiti na pogrešan zaključak.⁵⁹ Važno je napomenuti da, premda mišljenje Parlamenta ne obvezuje, traženje mišljenja, kada je predviđeno Ugovorom, predstavlja bitan element zakonodavnog procesa, te propuštanje konzultiranja Parlamenta može dovesti do ništavosti usvojenog akta.

⁵² Hartly, op. cit., str. 40.

⁵³ Mathijesen, op. cit., str. 93.

⁵⁴ O nastanku Odbora čl. 36. vidi u: Peers, S., "Justice and home affairs: decision-making after Amsterdam", *European law review*, Sweet & Maxwell and Contributors, 2000, str. 186.

⁵⁵ Ugovorom iz Nice Politički odbor je promijenio ime u Politički i sigurnosni odbor. Premda Ugovor iz Nice potpisan 26. veljače 2001. još nije stupio na snagu, u stvarnosti je Odbor već počeo djelovati. Ugovor iz Nice je objavljen u Službenom listu EZ br. C80 10. ožujka 2001. Vidi: European Union Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Luxembourg, 2001., str. 11.

⁵⁶ Mathijesen, op. cit., str. 65.

⁵⁷ Vidi: čl. 250. Ugovora o EZ, op. cit., str. 141.

⁵⁸ Hartly, op. cit., str. 38.

⁵⁹ Westlake, M., *A modern Guide to the European Parliament*, London, 1994, str. 134.

3.2. Postupak suradnje (co-operation procedure)

Zakonodavne ovlasti EP povećane su 1986. Jedinstvenim Europskim aktom koji je uveo postupak suradnje. Ova vrsta postupka danas je uređena člankom 252. Ugovora o EZ. No, primjena ovog postupka je Ugovorom iz Amsterdama svedena na samo mali broj slučajeva, te je praktički eliminirana iz primjene.⁶⁰ Ovlasti Komisije su u postupku suradnje najviše zaštićene. Naime, ukoliko Parlament predloži izmjene komisijinog prijedloga, a koje su Komisiji neprihvatljive, Vijeće može usvojiti izmijenjeni prijedlog samo ukoliko postigne jednoglasnost u Vijeću.

3.3. Postupak suodlučivanja (co-decision procedure)

Zakonodavni postupak zajedničkog odlučivanja Vijeća i Parlamenta obično se naziva postupkom suodlučivanja. Uvođenje ove vrste zakonodavnog postupka Ugovorom iz Maastrichta, te širenjem njegove primjene i jačanjem uloge Parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama, predstavlja značajan korak u jačanju zakonodavnih ovlasti Parlamenta.⁶¹

Radi se o vrlo složenom postupku koji je propisan člankom 251. Ugovora o EZ, te koji Parlamentu omogućuje da u raznim fazama postupka utječe na konačnu odluku. Zasigurno najvažnija ovlast Parlamenta je da apsolutnom većinom svojih zastupnika može spriječiti Vijeće u usvajanju odluke. No, on također apsolutnom većinom svojih zastupnika može predložiti izmjene teksta, te ukoliko takve izmjene Vijeće prihvati, odluka je usvojena u izmijenjenom obliku. Nadalje, predstavnici Parlamenta zajedno s predstavnicima Vijeća sudjeluju u tzv. Odboru za mirenje koji ima zadatak postizanje dogovora o zajedničkom tekstu Vijeća i Parlamenta. Konačno, i u ovoj završnoj fazi postupka suodlučivanja, Parlament jednako kao i Vijeće može odbiti usvajanje pravnog akta.

Ovlasti EK u postupku suodlučivanja sastoje se u pravu podnošenja prijedloga. Te ovlasti ne bi imale veliko značenje kada bi se njezini prijedlozi mogli lako mijenjati. No, kako je po sadašnjem zakonodavstvu Vijeću potrebna jednoglasna odluka da bi mogao usvojiti odluku koja se razlikuje od prijedloga Komisije,⁶² Komisijine ovlasti predlaganja uopće nisu nevažne. Dakako, Vijeće može odbiti usvajanje mjera ukoliko Komisija ne izmijeni svoj prijedlog. No, ukoliko je Komisija odlučna, ona ima dobru poziciju da prisili Vijeće na kompromis.⁶³ Položaj Komisije je na kraju postupka suodlučivanja (u fazi kada je osnovan tzv. Odbor za mirenje) nešto slabiji. Naime, tekst koji je usvojio Odbor za mirenje, Vijeće može usvojiti kvalificiranom većinom unatoč činjenici da mu se Komisija protivi. Dakle, u ovoj fazi postupka za izmjenu prijedloga Komisije više nije potrebna jednoglasna odluka.⁶⁴

3.4. Postupak davanja suglasnosti (assent procedure)

Sukladno Ugovoru iz Amsterdama sužena je primjena ove procedure samo na četiri slučaja: ozbiljne i trajne povrede neke od država članica;⁶⁵ primanje novih članova,⁶⁶ postupak izbora zastupnika u Parlamentu⁶⁷ te u slučaju sklapanja međunarodnih ugovora.⁶⁸ U ovoj vrsti postupka Parlament ne može mijenjati prijedlog Komisije, već ga samo prihvaća ili odbacuje.⁶⁹

4. VRSTE ODLUKA KOJE SE USVAJAJU NA RAZINI EUROPSKE UNIJE

Suštinske **razlike između pojedinih stupova**, poglavito prvog u odnosu na ostala dva, imaju odlučujući učinak kako na zakonodavni proces tako i na ovlasti pojedinih tijela u njemu. Prvi stup EU odnosno djelovanje Zajednica karakterizira logika integracija i načelo supsidijarnosti, te povlaštena i isključiva uloga EK u podnošenju zakonodavnih prijedloga, kao i često donošenje odluka Vijeća

⁶⁰ Hartly, op. cit., str. 40.

⁶¹ Mathijsen, op. cit., str. 69.

⁶² Vidi: članak 250. Ugovora o EZ, op. cit., str. 141.

⁶³ Hartly, op. cit., str. 43.

⁶⁴ Hartly, op. cit., str. 44.

⁶⁵ Vidi: čl. 7(1) Ugovora o EU, op. cit., str. 14.

⁶⁶ Vidi: čl. 49. Ugovora o EU, op. cit., str. 31.

⁶⁷ Vidi: čl. 190. Ugovora o EZ, op. cit., str. 122.

⁶⁸ Vidi: čl. 303. Ugovora o EZ, op. cit., str. 162.

⁶⁹ Vidi: Duff, A., *The Treaty of Amsterdam, Text and Commentary*, Federal Trust, London, 1997, str. 143.

kvalificiranom većinom. Također, za prvi stup važna je aktivna uloga Europskog parlamenta, te jedinstveno tumačenje zakonodavstva Zajednice od strane Europskog suda pravde. Za razliku od prvog stupa kojim dominiraju federalni elementi, u druga dva stupa dominiraju među-vladine metode donošenja odluka i suradnje. Pored toga, u ova dva stupa pravo na podnošenje prijedloga Komisija dijeli s državama članicama, te je njeno djelovanje ograničeno na određena područja djelovanja. Odluke u Vijeću u pravilu se donose jednoglasno zbog čega u ova dva stupa dominira načelo suverenosti država članica. Sljedeća razlika odnosi se na ulogu EP koji ima samo konzultativnu ulogu. Konačno, Europski sud pravde u ova dva stupa ima minimalne ovlasti.

Borba protiv terorizma spada u nadležnost svakog od navedenih stupova. EZ se prvenstveno bavi gospodarskim i financijskim aspektima borbe protiv terorizma. Drugi stup EU omogućuje diplomatsko i vojno djelovanje (ovo drugo još uvijek u povojima) odnosno sudjelovanje u globalnoj koaliciji protiv terorizma, te sklapanje raznih međunarodnih ugovora o suradnji u borbi protiv terorizma. Treći stup se prvenstveno odnosi na policijsku i pravosudnu suradnju, te uključuje usklađivanje zakonodavstva država članica radi omogućavanja što efikasnije borbe protiv terorizma.

4.1. Pravni propisi europske zajednice

Ugovor o EZ predviđa pet različitih pravnih akata koje mogu usvojiti EP i Vijeće djelujući zajedno, Vijeće ili EK. To su:

- **Uredbe** koje imaju opću primjenu, te su u cijelosti obvezujuće kako na razini Zajednice tako i na nacionalnom razini, te se izravno primjenjuju u državama članicama.⁷⁰ Na temelju uredbi nastaju pravni učinci za pravne subjekte neposredno. Naime, da bi ti učinci nastupili, nije potrebno da ono što određuje uredba bude prethodno pretočeno u pravo države članice, a isto tako nije potrebno ni da uredba bude objavljena u državi članici, već je dovoljno njezino objavljivanje u Službenom listu Zajednice.⁷¹
- **Direktive** koje su obvezujuće samo za odnosnu državu kojoj su upućene i to samo u pogledu rezultata koji ona mora postići. Sam izbor načina provedbe prepušten je vlastima države članice.⁷² Direktive se donose da bi se provelo usklađivanje država članica u odnosu na neku materiju. Direktive nemaju za cilj da djeluju izravno na privatnopravne subjekte, već one obvezuju državu da u određenom roku preuzmu sadržaj direktive u svoje nacionalno zakonodavstvo. Pored toga, niti jedna država koja je obvezana uskladiti svoj pravni poredak s direktivom ne smije donositi propise koji bi onemogućili ostvarivanje cilja koji se direktivom želi ostvariti.⁷³
- Odluke koje su u cijelosti obvezujuće za one kojima su namijenjene.⁷⁴ Radi se o pojedinačnim aktima upravljenim pojedinim državama ili pojedinim fizičkim i pravnim osobama. Kada je odluka upravljena državi, njome su vezani sudovi i sva druga tijela državne vlasti.⁷⁵
- **Preporuke** koje nemaju obvezujuću snagu.
- **Mišljenja** koja također nemaju obvezujuću snagu.⁷⁶

Dakle, osnovna razlika između direktiva i odluka u odnosu na uredbe je u tome što nemaju opću obveznu snagu kao uredbe, već obvezuju samo one kojima su upućene. Također, direktive se za razliku od uredbi u pravilu ne primjenjuju izravno u državama članicama, već traže donošenje provedbenih propisa.⁷⁷ Od pravnih akata donesenih u prvom stupu s ciljem borbe protiv terorizma treba izdvojiti **Uredbu Vijeća (2580/2001/EC)** o posebnim restriktivnim mjerama usmjerenim protiv određenih osoba i subjekata u cilju borbe protiv terorizma, koju je Vijeće usvojilo u pisanoj proceduri 27. prosinca 2001⁷⁸, **Odluku Vijeća (2001/927/EC)** o uspostavi liste predviđene čl. 2(3) Uredbe Vijeća

⁷⁰ Vidi čl. 249. st.2. Ugovora o EZ, op. cit, str. 140.

⁷¹ Mathijsen navodi da izravna primjena uredbi u državama članicama znači da nije potrebno donositi nacionalne propise kojima se one prenose u nacionalno zakonodavstvo da bi postale obvezujuće za državne institucije, te za pravne i fizičke osobe. Vidi: Mathijsen, op. cit., str. 27. Također o tome vidi: Gavella, op. cit, str. 4.

⁷² Vidi: čl. 249. st. 3. Ugovora o EZ, op. cit, str. 140.

⁷³ Vidi: Gavella, op. cit., str. 5.

⁷⁴ Vidi: čl. 249. st. 4. Ugovora o EZ, op. cit., str. 140.

⁷⁵ Gavella, op. cit., str. 6.

⁷⁶ Vidi: čl. 249. Ugovora o EZ op. cit., str. 140. Više o pravnim aktima obuhvaćenim čl. 249. vidi: Mathijsen, op. cit., str. 26. -32.

⁷⁷ Vidi: Mathijsen, op. cit., str. 28.

⁷⁸ Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, vidi: Official Journal L 344 , 28/12/2001 R 0070 - 0075,

(EC) br. 2580/2001.,⁷⁹ te **Odluku Vijeća (2002/334/EC)** od 2. svibnja 2002. o provedbi čl. 2(3) Uredbe (EC) br. 2580/2001. kojom se zamjenjuje Odluka 2001/927/EC.⁸⁰

4.2. Pravni propisi usvojeni u sklopu zajedničke vanjske i sigurnosne politike

U početku Zajednička vanjska i sigurnosna politika bila je u potpunosti odvojena od EZ na način da je djelovala skoro u potpunosti izvan njenih institucionalnih struktura. Podjela između EZ i Europske političke suradnje (EPS je tadašnje ime za CFSP) išla je toliko daleko da je EK većinom bila isključena sa sastanaka EPS-a.⁸¹ No, uskoro je postalo očito da se takva podjela ne može održati zbog činjenice da neka pitanja spadaju pod obje nadležnosti (EZ i CFSP). Danas je Zajednička vanjska i sigurnosna politika obuhvaćena glavom V. Ugovora iz Amsterdama, te se među njenim ciljevima spominje jačanje sigurnosti Unije, čuvanje mira, jačanje međunarodne sigurnosti, te promicanje međunarodne suradnje.⁸² Dakle, sva nužno potrebna sredstva za efikasnu borbu protiv terorizma.

EU provodi Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku različitim sredstvima i to: definiranjem načela i općih smjernica, odlučivanjem o Zajedničkim strategijama, usvajanjem Zajedničkih akcija, usvajanjem Zajedničkih stajališta, te jačanjem suradnje između država članica. **Zajedničke akcije** usmjerene su na konkretne situacije za koje se smatra da zahtijevaju operativno djelovanje Unije.⁸³ **Zajednička stajališta** usvaja Vijeće radi definiranja pristupa Unije pojedinom pitanju geografske ili tematske prirode. U ovu drugu kategoriju "pitanja tematske prirode" spada i borba protiv terorizma. Kao što će kasnije biti detaljnije razrađeno, EU se u borbi protiv terorizma među ostalom koristila Zajedničkim stajalištima. Države članice su dužne osigurati sukladnost svojih nacionalnih politika s Zajedničkim stajalištima.⁸⁴ Među važnijim dokumentima koje je EU usvojila u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike kao odgovor na terorizam treba istaknuti:

- Zajedničko stajalište Vijeća o borbi protiv terorizma 2001/930/CFSP, koje je Vijeće usvojilo u pisanoj proceduri 27. prosinca 2001.⁸⁵
- Zajedničko stajalište Vijeća o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma 2001/931/CFSP, usvojeno u pisanoj proceduri 27. prosinca 2001.
- Odluka Vijeća o provedbi posebnih mjera policijske i pravosudne suradnje u borbi protiv terorizma na temelju čl. 4. Zajedničkog stajališta 2001/931/CFSP.

4.3. Pravni propisi prostora slobode, sigurnosti i pravde

Treći stup ima općenito za cilj suzbijanje kriminala s posebnim naglaskom na terorizam, organizirani kriminal, trgovinu ljudima, protupravnu trgovinu narkoticima i oružjem, korupciju i prijevaru. Da bi se ostvario taj cilj Vijeće jednoglasnom odlukom, na prijedlog neke države članice ili EK, usvaja različite pravne propise. Uloga Europskog parlamenta u ovom djelu zakonodavnog procesa je ograničena na informiranje i konzultiranje bez obveze uzimanja u obzir mišljenja EP pri usvajanju mjera od strane Vijeća.⁸⁶ Suradnja država članica EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova ima za cilj borbu protiv kriminala s posebnim naglaskom na borbi protiv terorizma i drugih teških oblika kaznenih djela. Radi postizanja tog cilja, Vijeće usvaja četiri vrste akata:

- **Zajednička stajališta** kojima se definira pristup EU konkretnoj problematici;
- **Okvirne odluke** kojima se usklađuje zakonodavstvo država članica. Okvirne odluke obvezuju države u pogledu rezultata koji treba ostvariti, ali prepuštaju nacionalnim vlastima svake države da odaberu oblik i metodu kojom će ostvariti traženi rezultat. Okvirne odluke nemaju izravni učinak, te je za njihovu primjenu potrebno donijeti propise kojima se one prenose u nacionalno zakonodavstvo.

⁷⁹ Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, vidi: *Official Journal L 344*, 28/12/2001 P. 0083 - 0084

⁸⁰ Vidi web stranicu: http://europa.eu.int/eur-lex/en/dat/2002/l116/1_11620020503en00330034.pdf

⁸¹ Hartly, op. cit., str. 24.

⁸² Vidi čl. 11. Ugovora o EU, op. cit., str. 15.

⁸³ Vidi čl. 14. Ugovora o EU, op. cit., str. 15.

⁸⁴ Vidi: čl. 15. Ibid.

⁸⁵ Zajedničko stajalište Vijeća 2001/930/CFSP vidi u: *Official Journal L 344*, 28/12/2001 str. 0090 - 0092

⁸⁶ Staples, op. cit., str. 38.

- **Odluke Vijeća**, kao i Okvirne odluke, nemaju izravni učinak, te ih Vijeće donosi kada želi ostvariti neki cilj na području pravosuđa i unutarnjih poslova, a koji se ne odnosi na usklađivanje zakonodavstava država članica. Odluke su također obvezujuće.
- Vijeće izrađuje odnosno priprema **Konvencije o policijskoj i pravosudnoj suradnji** u kaznenim stvarima koje će preporučiti državama članicama za usvajanje u skladu s njihovim nacionalnim zakonodavstvima.⁸⁷

U borbi protiv terorizma, od predviđenih pravnih instrumenata trećeg stupa, Vijeće se odlučilo za okvirne odluke usvojivši Okvirnu odluku o borbi protiv terorizma, te Okvirnu odluku o Europskom uhidbenom nalogu. Osim u ugovoru predviđenih pravnih instrumenata Vijeće je, u svom djelovanju, često koristilo i druge pravne instrumente poput rezolucija, deklaracija i zaključaka.⁸⁸

5. ZAKONODAVSTVO USMJERENO NA SPREČAVANJE FINANCIRANJA TERORIZMA (dokumenti I. i II. stupa)

Borba protiv financiranja terorizma uključivala je usvajanje pravnih instrumenata dvaju stupova EU: stupa EZ i CFSR Vijeće je 27. prosinca 2001. u pisanoj proceduri usvojilo četiri dokumenta (dva zajednička stajališta, uredbu i odluku) koji se odnose na borbu protiv terorizma.⁸⁹ Radi se o sljedećim dokumentima:

Zajedničko stajalište Vijeća o borbi protiv terorizma - 2001/930/CFSP.⁹⁰ Ovaj dokument ima za cilj provedbu Rezolucije Vijeća sigurnosti UN 1373 (2001) kojom je terorizam proglašen prijetnjom miru i sigurnosti, te kojom su određene mjere za borbu protiv terorizma odnosno njegovog financiranja. Radi se o vrlo općem dokumentu u kojem se traži kriminalizacija prikupljanja novčanih sredstava radi financiranja terorizma, te zamrzavanje fondova, financijskih sredstava i gospodarskih resursa osoba i poduzeća povezanih s terorizmom. Države članice su ovim stajalištem obvezane da što prije postanu stranke relevantnih međunarodnih konvencija čiji je popis dan u Anexu dokumenta. U Anexu je nabrojano ukupno trinaest međunarodnih multilateralnih ugovora posvećenih terorizmu. To su:

1. UN Konvencija o kažnjivim djelima i nekim drugim radnjama u zrakoplovima iz 1963. (tzv. Tokijska konvencija),⁹¹
2. UN Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice zrakoplova iz 1970. (poznata kao Haška konvencija),⁹²
3. UN Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti civilnog zračnog prometa iz 1971. (tzv. Montrealska konvencija),⁹³
4. UN Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju kaznenih djela protiv osoba pod međunarodnom zaštitom iz 1973.,⁹⁴
5. Europska konvencija o suzbijanju terorizma iz 1977.,⁹⁵
6. Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca iz 1979.,⁹⁶
7. Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala iz 1980.,⁹⁷

⁸⁷ Vidi. čl. 34. Ugovora o EU, op. cit., str. .

⁸⁸ Staples, op. cit., str. 41.

⁸⁹ Donošenje odluka pisanom procedurom propisano je člankom 12. Pravila postupka Vijeća (Council's Rules of Procedure 2000/39G, EC, ECSC, Euroatom). U tom slučaju ne dolazi do održavanja sastanka, već se o predmetnom dokumentu pisano šalju glasovi, s time da je za usvajanje dokumenta potrebna suglasnost svih država članica. Dokumenti su objavljeni u službenom listu EU (Official Journal L 344).

⁹⁰ Vidi supra bilj. 84.

⁹¹ Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Tokyo, 14. rujna 1963.

⁹² Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, The Hague, 16. prosinca 1970.

⁹³ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, Montreal 23. rujna 1977.

⁹⁴ Konvencija (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)

je potpisana u New Yorku, 14. prosinca 1973., a stupila je na snagu 20. veljače 1977. Do prosinca 2001. 112 država je postalo strankom

Konvencije. Tekst Konvencije vidi u: UN, Treaty Series, vol. 1035, str.167. Status vidi:

http://untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty7.asp

⁹⁵ European Convention on the Suppression of Terrorism, Vidi: ETS no. 090, 1977.

⁹⁶ Konvencija (engl. International Convention Against the Taking of Hostages), je potpisana u New Yorku, 17. prosinca 1979., a stupila je na snagu 3. lipnja 1983. Do prosinca 2001. ukupno su 102 države postale strankom Konvencije. RH nije postala strankom Konvenc. Tekst Konvencije vidi: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv5.pdf> Status vidi: http://untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty5.asp

8. Protokol o suzbijanju nezakonitih nasilnih čina u zračnim lukama koje služe međunarodnom civilnom prometu uz tzv. Montrealsku konvenciju iz 1988.,⁹⁸
9. Konvencija o suzbijanju nezakonitih postupaka protiv sigurnosti pomorske plovidbe iz 1988.,⁹⁹
10. Protokol o suzbijanju nezakonitih čina protiv sigurnosti fiksnih platformi smještenih na epikontinentalnom pojasu iz 1988.,¹⁰⁰
11. Konvencija o označavanju plastičnog eksploziva radi detekcije iz 1991.,¹⁰¹
12. UN Konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada iz 1997.,¹⁰²
13. UN Konvencija o suzbijanju financiranja terorizma iz 1999.¹⁰³

Za Hrvatsku su, osim pristupanja navedenim konvencijama, potencijalno interesantni članci 12. i 13. Zajedničkog stajališta koji predviđaju razmjenu informacija te jačanje suradnje država članica s trećim državama u upravnim i sudskim stvarima radi sprečavanja počinjenja terorističkih djela, te kojima se potiče sklapanje bilateralnih i multilateralnih ugovora s trećim državama radi sprječavanja terorizma. U tom pogledu važna je i odluka Vijeće ministara pravosuđa i unutarnjih poslova EU sa sastanka u Luxembourg 13. lipnja 2002. kojom se ovlašćuje direktora Europolja za vođenje pregovora za sklapanje Sporazuma o suradnji s RH.¹⁰⁴ Cilj Sporazuma je uspostava policijske suradnje radi razmjene podataka i časnika za vezu.

Zajedničko stajalište Vijeća o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma - 2001/931/CESP.¹⁰⁵ Ovim dokumentom omogućuje se Europskoj zajednici da naredi zamrzavanje financijskih sredstava pravnih i fizičkih osoba uključenih na listu u Aneksu dokumenta. Imena osoba i grupa uključena u listu redovito će se preispitivati (najmanje jednom u 6 mjeseci), kako bi se ustanovilo da li postoje osnove za njihovo zadržavanje na listi. Pored toga, ovaj dokument definira osobe, grupe i entitete uključene u terorizam, te sam čin terorizma. Premda je ova odluka usvojena prije Okvirne odluke o borbi protiv terorizma, u njoj sadržane definicije sukladne su onima iz predmetne Okvirne odluke.

Uredba Vijeća o primjeni posebnih restriktivnih mjera u odnosu na određene osobe i entitete u cilju borbe protiv terorizma.¹⁰⁶ Da bi se moglo provesti Zajedničko stajalište Vijeća (2001/931/CESP) bilo je potrebno usvojiti ovu Uredbu kao mjeru potrebnu za djelovanje na razini Zajednice. Kako ugovorne odredbe nisu unaprijed predvidjele potrebne ovlasti za djelovanje Zajednice na ovom području, Vijeće je pravni temelj za donošenje Uredbe našlo u članku 308. Ugovora o EZ. Predmetni članak omogućuje Vijeću poduzimanje mjera potrebnih za ostvarivanje ciljeva Zajednice. Uredba je obvezujuća u cijelosti, te se izravno primjenjuje u svim državama članicama. Njome se Komisija obvezuje na podnošenje izvješća o učincima koje će Uredba proizvesti, te na predlaganje, ukoliko se pokaže potrebnim, njezine promjene.

Odluka Vijeća kojom se uspostavlja lista osoba i grupa osumnjičenih za terorizam - 2001/927/EC. Radi se o provedbenom pravnom aktu koji sadrži listu osoba i grupa na koje se primjenjuje prethodna Uredba Vijeća.

⁹⁷ Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials, sačinjena u Beču 3. ožujka 1980.

⁹⁸ Protocol for the suppression of Unlawful Acts of violence at Airports Serving International civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988.

⁹⁹ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation,

¹⁰⁰ Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of fixed Platforms located on the Continental Shelf, sklopljena u Rimu 10. ožujka 1998.

¹⁰¹ Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, sačinjena u Montrealu 1. ožujka 1991.

¹⁰² Konvencija (engl. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing) je potpisana u New Yorku, 13. prosinca 1997., a stupila je na snagu 23. svibnja 2001. Do prosinca 2001. ukupno je 45 država postalo strankom Konvencije. RH za sada nije postala strankom Konvencije. Tekst Konvencije vidi u: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv1.pdf> Status vidi: http://untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty9.asp

¹⁰³ Konvencija (engl. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism), je potpisana u New Yorku, 9. prosinca 1999., nije za sada stupila na snagu. Do prosinca 2001. ukupno je 125 država potpisalo, a 15 država postalo strankom Konvencije. RH je potpisala Konvenciju 11. studenog 2001. Tekst Konvencije vidi: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv12.pdf>

Status vidi: http://untreaty.un.org/ENGLISH/Status/Chapter_xviii/treaty11.asp

¹⁰⁴ Zaključke Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova sa sastanka u Luxembourg 13. lipnja 2002. vidi na web stranici: <http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=86&DID=71236&LANC=1&File=/pressData/en/jha/71236.pdf&Picture=0>

¹⁰⁵ Council Common Position on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism. 2001/931/CFSP.

¹⁰⁶ Council Regulation on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, No 2580/2001/EC.

6. OKVIRNA ODLUKA O BORBI PROTIV TERORIZMA

Europsko vijeće je vrlo brzo nakon napada na SAD 21. rujna 2001. usvojilo Plan aktivnosti koji je među ostalim predvidio usvajanje Okvirne odluke o borbi protiv terorizma. Politički sporazum o Okvirnoj odluci o borbi protiv terorizma postignut je na Vijeću JHA 6/7. prosinca 2001, dok je odluka formalno usvojena 13. lipnja 2002.¹⁰⁷ Države članice EU shvatile su da je radi efikasne borbe protiv terorizma potrebno uskladiti nacionalna zakonodavstva država članica tako da se na istovjetan način definira terorizam kao i s njim povezani oblici kaznenih djela (npr. pojam terorističke grupe). Pored toga, države su shvatile da je potrebno izvršiti usklađivanje nacionalnih zakonodavstva glede sustava kazni kako bi se spriječilo počinitelje kaznenog djela terorizma da koriste razlike nacionalnih zakonodavstva. U tom smislu Okvirna odluka traži od država članica uvođenje kazni za fizičke i pravne osobe koje su izvršile ili su odgovorne za izvršenje k. d. terorizma.

6.1. Definicija terorizma te njegovih različitih pojavnih oblika

Okvimom odlukom po prvi put se za cijeli prostor EU uvodi jedinstvena *definicija terorizma*. Definicija osim osnovnog pojma definira i razne druge pojavne oblike kao što su vođenje terorističke grupe, pomaganje, sudjelovanje, te pokušaj izvršenja terorističkog čina.

Kazneno djelo terorizma odnosno **teroristički čin** definira se kao čin koji, s obzirom na svoju prirodu i kontekst, može ozbiljno naštetiti državi ili međunarodnoj organizaciji, te koji je počinjen s namjerom: (i) ozbiljnog zastrašivanja stanovništva; ili (ii) nezakonitog iznuđivanja (prisiljavanja) vlade ili međunarodne organizacije da nešto čini li da se suzdrži od nekog čina; ili (iii) ozbiljnog destabiliziranja ili uništavanja temeljne političke, ustavne ili gospodarske strukture zemlje ili međunarodne organizacije. Sam teroristički čin ostvaruje se u stvari izvršenjem običnog kaznenog djela kojem upravo namjera daje terorističku kvalifikaciju. Kazneno djelo terorizma može se ostvariti:

- (a) napadom na život osobe koji može uzrokovati smrt;
- (b) napadom na fizički integritet osobe;
- (c) otmicom ili uzimanjem talaca;
- (d) uzrokovanjem ekstenzivnog razaranja vladinih ili javnih objekata, transportnog sustava, infrastrukture, uključujući informacijske sustave, fiksne platforme na epikontinentalnom pojasu, javna mjesta ili privatnu imovinu s vjerojatnošću ugrožavanja ljudskih života ili s učinkom značajne gospodarske štete;
- (e) otmicom aviona, broda ili drugog sredstava javnog transporta ili transporta dobara;
- (f) proizvodnjom, posjedovanjem, stjecanjem, prijevozom, opskrbom ili korištenjem oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili kemijskog oružja;
- (g) ispuštanjem opasnih tvari ili uzrokovanjem požara, eksplozija ili poplava koje imaju za posljedicu ugrožavanje ljudskih života;
- (h) ometanjem ili smetanjem opskrbe vodom, energijom ili drugim fundamentalnim prirodnim izvorima, a koji ima za posljedicu ugrožavanje ljudskih života,
- (i) te *prijetnjom* da će se počinuti bilo koje od gore spomenutih djela.¹⁰⁸

Okvirna odluka kao kaznena djela koja su povezana s terorizmom navodi tešku krađu, krivotvorenje dokumenata i iznuđivanje radi pripreme ili izvršenja k. d. terorizma. Također, pored osnovnog oblika kaznenog djela, Okvirna odluka također traži od država članica da osiguraju odgovarajuće kažnjavanje **poticaja, pomaganja** terorizma te **pokušaj** kaznenog djela terorizma.¹⁰⁹ No, države članice su iz primjene Okvirne odluke izričito izuzele vojna djelovanja za vrijeme oružanih sukoba. **Posebno teškim oblicima** k. d. terorizma treba smatrati teroristički čin koji je počinjen na posebno okrutan način, protiv više osoba ili protiv osoba koje su posebno izložene terorističkim napadima.

¹⁰⁷ Okvirna odluka Vijeća o borbi protiv terorizma od 13. lipnja 2002. (2002/475/JHA), Official Journal_of the European Communities, L. 164/3 od 22. lipnja 2002., str. 3. - 7.

¹⁰⁸ Vidi članak 1. Okvirne odluke Vijeća o borbi protiv terorizma od 13. lipnja 2002. (2002/475/JHA), Official Journal of the European Communities, L. 164/3 od 22. lipnja 2002., str. 4.

¹⁰⁹ Vidi članak 4. *ibid.*, str. 5.

6.2. Definicija terorističke grupe

Terorističku grupu Okvirna odluka definira kao strukturiranu grupu koju čini više od dvije osobe, uspostavljenju na određeno vremensko razdoblje i koja djeluje sporazumno na počinjenju terorističkog kaznenog djela. **Strukturirana grupa** je ona koja nije stvorena slučajno za neposredno izvršenje nekog kaznenog djela, te koja ne mora imati formalno definirane uloge za svoje članove, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu. Razlikuju se dva osnovna oblika k. d. terorističke grupe: a) vođenje terorističke grupe i b) sudjelovanje u aktivnostima terorističke grupe (što uključuje opskrbu informacijama ili materijalom ili financiranje aktivnosti) sa znanjem da će takvo sudjelovanje doprinijeti kriminalnim aktivnostima grupe.¹¹⁰

6.3. Jedinstveni sustav kazni za djela terorizma

Odluka uvodi **jedinstveni sustav kazni** kojim bi se trebalo osigurati usklađeno (unificirano) kažnjavanje počinitelja terorističkih čina na cijelom području EU.¹¹¹ S obzirom na raspon kazni razlikuju se tri kategorije kaznenih djela koja su povezana s terorizmom. Prvi i najteži oblik kaznenog djela je vođenje terorističke grupe, potom sudjelovanje u terorističkoj grupi, te konačno sva ostala kaznena djela koja su doprinijela izvršenju terorističkog čina (npr. krađa eksploziva koji je kasnije upotrijebljen u terorističkom napadu). Za **vođenje terorističke grupe** propisuje se da najviša kazna ne smije biti manja od 15 godina, dok se za **sudjelovanje u terorističkoj grupi** određuje da ta kazna ne smije biti manja od 8 godina. Za **ostala djela povezana s terorizmom** određuje se da će se odmjeravati strože kazne od onih koje se inače izriču za obične oblike takvih djela. Tako će se za npr. kazneno djelo krađe počinjeno radi izvršenja čina terorizma odrediti stroža kazna od one koja se inače određuje za običnu krađu.

Pored fizičkih osoba za teroristički čin predviđena je i **odgovornost pravne osobe**.¹¹² To će biti u slučaju kada je kazneno djelo terorizma počinjeno u interesu ili za korist dotične pravne osobe. Također, pravna osoba je odgovorna za propust odnosno propuštanje provođenja nadzora i kontrole koji je omogućio izvršenje kaznenog djela. Kažnjavanje pravne osobe može osim novčanih kazni uključivati izabranu primanja javnih potpora, privremenu ili trajnu zabranu djelovanja, određivanje sudskog nadzora, te likvidaciju poduzeća.

Okvirna odluka predviđa i situacije u kojima može doći do **ublažavanja kazni**.¹¹³ Ublažavanje kazni moguće je u slučaju davanja takvih informacija do kojih nadležna tijela inače ne bi mogla doći na drugi način. Ublažavanje kazne je moguće i u slučaju sprječavanja odnosno ublažavanja posljedica terorističkog čina, identifikacije ili predaje ostalih počinitelja, te u slučaju sprječavanja izvršenja novih terorističkih čina.

6.4. Nadležnost i progon

Države članice EU su radi što obuhvatnijeg reguliranja nadležnosti za progon počinitelja kaznenog djela terorizma propisale niz kriterija temeljem kojih će se utvrđivati nadležnost konkretne države odnosno njezinih institucija. Nadležnost država ustanovljuje se temeljem postojanja određene najbliže veze između kaznenog djela i pojedine države.¹¹⁴ Takva veza postoji ukoliko postoji neka od sljedećih okolnosti:

- (a) djelo je počinjeno u cijelosti ili djelomično na njenom teritoriju;
- (b) djelo je počinjeno na brodu koji vije njenu zastavu odnosno na avionu koji je kod nje registriran;
- (c) počinitelj je njezin državljanin ili osoba koja ima njeno prebivalište;¹¹⁵
- (d) djelo je počinjeno u interesu pravne osobe koja ima sjedište na njenom teritoriju;

¹¹⁰ Vidi članak 2. *ibid.*, str. 4.

¹¹¹ Vidi članak 5. *ibid.*, str. 5.

¹¹² Vidi članak 7. *ibid.*, str. 5.

¹¹³ Vidi članak 6. *ibid.*, str. 5.

¹¹⁴ Vidi članak 9. *ibid.*, str. 6.

¹¹⁵ U državama common lawa, umjesto državljanstva različiti pravni odnosi se prosuđuju po pravu države u kojoj osoba ima svoje prebivalište, s time da se engleski pojam uvelike razlikuje od pojma prebivališta u pravnim sustavima kontinentalne Europe, uključujući tu i pravni sustav RH. Vidi: Sajko, K., *Međunarodno privatno pravo*, opći dio, drugo izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1993., str. 58.

(e) djelo je počinjeno protiv institucija ili stanovništva dotične države ili protiv institucija EU.

Ovako široko određivanje nadležnosti osigurat će veću efikasnost u progonu (uvijek će postojati netko tko je nadležan za progon), ali će često dovesti do situacija u kojima će istovremeno dvije ili više država biti nadležne za progon i kažnjavanje istog počinitelja kaznenog djela. Dakle, dovest će do tzv. sukoba nadležnosti uslijed čega će biti potrebno utvrditi koje će se od više različitih materijalnih prava primijeniti na konkretnu pravnu situaciju koja istovremeno ima veze s više država EU.¹¹⁶ Rješenje za sukob nadležnosti daje čl. 8. Okvirne odluke koji dakle ne rješava konkretnu pravnu situaciju, nego samo upućuje na mjerodavno materijalno pravo po kojemu će se prosuđivati konkretno kazneno djelo. U slučaju sukoba nadležnosti od država članica se traži da se, u cilju centralizacije postupka u samo jednoj državi, one dogovore koja će od njih voditi postupak. Pri tome se one mogu obratiti relevantnim tijelima EU kako bi se njihovim posredovanjem olakšala suradnja pravosudnih tijela dotičnih država. Pri donošenju odluke o nadležnosti države će voditi računa o **četiri faktora**, koji su s obzirom na njihovu važnost poredani sljedećim redom: **mjesto izvršenja** kaznenog djela; **pripadnost počinitelja**; **država porijekla žrtve**; te **mjesto uhićenja** počinitelja.

Zaključno može se reći *da* usvajanje jedinstvene definicije terorizma, te jedinstvenog sustava kazni za počinitelje terorističkih čina predstavlja važan korak u izgradnji EU kao prostora slobode, sigurnosti i pravde.

No, sada je obveza na državama članicama EU da donesu odgovarajuće propise kojima će prenijeti sadržaj Okvirne odluke u nacionalna zakonodavstva. Rok za usklađivanje nacionalnih zakonodavstava s Okvirnom odlukom o borbi protiv terorizma je 31. prosinca 2002. No, svoje nacionalno zakonodavstvo s ovom Okvirnom odlukom mogu jednostrano uskladiti i one države koje nisu članice EU. Posebice se to odnosi na one države koje teže prema članstvu u EU.

7. ZAMJENA POSTUPKA IZRUČENJA S EUROPSKIM UHIDBENIM NALOGOM

Kao što je već ranije rečeno politički dogovor o tekstu Okvirne odluke postignut je na sastanku u Laekenu u prosincu 2001., dok je ona formalno usvojena tek 13. lipnja 2002. Odluka je stupila na snagu dvadesetog dana od objavljivanja u službenom glasilu Europskih zajednica. Sukladno odluci države su obvezane uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo (donošenjem odgovarajućih propisa) s Okvirnom odlukom do 31. prosinca 2003. No, dio država je najavio da će svoje zakonodavstvo uskladiti s ovom Odlukom i prije dogovorenog roka. Konačno, države su obvezane Glavnom tajništvu Vijeća dostaviti propise kojima se Okvirna odluka prenosi u nacionalno zakonodavstvo.

7.1. Definicija europskog uhidbenog naloga

Okvirna odluka o **Europskom uhidbenom nalogu** ima za cilj zamjenu tradicionalnog postupka izručenja između država članica s postupkom izručenja osoba (osumnjčenika ili optuženika) isključivo suradnjom sudskih vlasti, a u kojem bi se uloga središnjih vlasti (administracije) ograničila samo na praktičnu i administrativnu pomoć.¹¹⁷ Dakle, cilj je Europskog uhidbenog naloga uspostaviti bržu i jednostavniju proceduru, te donošenje odluka o izručenju prebaciti iz djelokruga politike i administracije u isključivo djelokrug pravosuđa. Usvajanje Europskog uhidbenog naloga temelji se na visokom stupnju povjerenja koje postoji između država članica EU, te predstavlja prvu konkretnu mjeru na području europskog kaznenog zakonodavstva koja je usmjerena na međusobno priznavanje sudskih odluka u kaznenim stvarima.

Okvirna odluka **definira Europski uhidbeni nalog** kao **sudsku odluku** izdanu od strane jedne države članice EU u cilju uhićenja i izručenja tražene osobe od strane druge države članice EU radi vođenja kaznenog postupka ili izvršenja zatvorske kazne odnosno pritvora.¹¹⁸ Dakle, država može tražiti izručenje osobe kako za procesuiranje tako i za izvršenje već donesene pravomoćne odluke. U Okvirnoj odluci koristi se niz pravnih termina na engleskom jeziku koji u doslovnom prijevodu na

¹¹⁶ Općenito o načinu utvrđivanja mjerodavnog prava za pravne situacije koje su povezane s dvije ili više država vidi Sajko, op. cit, str. 57.-65.

¹¹⁷ Okvirna odluka Vijeća o Europskom uhidbenom nalogu, te proceduri izručenja između država članica od 13. lipnja 2002. (*Council Framework decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States.*), (2002/475/JHA), *Official Journal of the European Communities*, L. 164/3 od 18. srpnja 2002., str. 3. - 7.

¹¹⁸ Vidi članak 1. *ibid.*, str. 2.

hrvatski jezik mogu otežati razumijevanje teksta Odluke. Zbog toga se navedeni termini, radi jasnoće, prevode u pojednostavljenim oblicima. Tako se za državu u kojoj je izdaje Europski uhiđbeni nalog koristi izraz "*issuing Member State*", a odnosi se na državu članicu EU koja izdala Europski uhiđbeni nalog, te ga uputila drugoj državi EU na izvršenje. Navedenu državu prevodit ćemo s "država izdavanja Naloga" ili samo "država izdavanja". Drugi izraz koji se često koristi je "*executing Member State*". Navedeni izraz u tekstu ćemo prevoditi s "država izvršenja" pri čemu će se misliti na državu članicu EU koja je dužna izvršiti Europski uhiđbeni nalog. Kako se Okvirna odluka isključivo odnosi na države članice EU, za te će se države u tekstu koristiti izrazi "država" ili "država članica", dok će se ostale države koje nisu članice EU označavati s izrazom treće države.

7.2. Polje primjene

Okvirna odluka razlikuje situacije u kojima se Europski uhiđbeni nalog obligatorno mora izdati od situacija u kojima nadležno sudsko tijelo može dispozitivno odlučiti o njegovom izdavanju. Europski uhiđbeni nalog obligatorno se mora izdati kada se radi o jednom od 32 kaznena djela uvrštena na popis Okvirne odluke,¹¹⁹ te ukoliko je za njih po pravu države izdavanja propisana maksimalna kazna od najmanje tri godine. Ovdje treba napomenuti da je Europska komisija predlagala daleko širu primjenu Europskog uhiđbenog naloga.¹²⁰ Naime, ona je predlagala da se Europski uhiđbeni nalog primjenjuje na sva kaznena djela uz preciziranje ograničenog broja kaznenih djela koji bi bili izuzeti. No, Vijeće EU je takav prijedlog ocijenilo previše radikalnim, te se odlučilo za potpuno suprotnu varijantu definiranjem ograničenog broja kaznenih djela na koje će se Europski uhiđbeni nalog odnositi.

Dakle obveza izdavanja Naloga odnosi se na točno određen broj najtežih kaznenih djela. No, Vijeće može naknadno, jednoglasnom odlukom, dodati na listu i druga kaznena djela. Čini se korisnim nabrojati sva kaznena djela za koja je postignut dogovor između petnaest država članica EU. To su sljedeća kaznena djela:

1. sudjelovanje u zločinačkoj organizaciji,
2. terorizam,
3. trgovina ljudima,
4. seksualno iskorištavanje djece i dječja pornografija,
5. protupravna trgovina narkoticima,
6. protupravna trgovina oružjem, municijom i eksplozivom,
7. korupcija,
8. pronevjera,
9. pranje novca stečenog kriminalnim aktivnostima,
10. krivotvorenje eura,
11. računarska kaznena djela,
12. kaznena djela protiv okoliša, uključujući trgovinu ugroženim životinjskim i biljnim vrstama,
13. olakšavanje protupravnog ulaska i boravka,
14. ubojstvo i teške tjelesne povrede,
15. protupravna trgovina ljudskim organima i tkivom,
16. otmica, protupravno zadržavanje i uzimanje talaca,
17. rasizam i ksenofobija,
18. organizirana ili oružana pljačka,
19. protupravna trgovina kulturnim dobrima, uključujući antikne predmete i umjetnine,
20. prijevara,
21. reketarenje i iznuđivanje,
22. krivotvorenje i piratski proizvodi,
23. krivotvorenje dokumenata i trgovanje istima,

¹¹⁹ Vidi članak 2. st.2. *ibid.*, str. 3.

¹²⁰ Vidi prijedlog EK "Proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism", COM (2001)521, vidi web: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unil/terrorism/terrorism_sg_en.pdf

24. krivotvorenje sredstava plaćanja,
25. protupravno trgovanje hormonalnim supstancama i faktorima rasta,
26. protupravno trgovanje nuklearnim i radioaktivnim materijalom,
27. krađa automobila,
28. silovanje,
29. palež,
30. kaznena djela u nadležnosti Međunarodnog kaznenog suda,
31. protupravna otmica zrakoplova ili broda, te
32. sabotaza.

Od obvezatnog izdavanja Naloga Okvirna odluka razlikuje dispozitivno izdavanje kada sudsko tijelo može,¹²¹ na temelju svoje ocjene, izdati Nalog za djela koja su kažnjiva po pravu države izdavanja maksimalnom zatvorskom kaznom od najmanje 12 mjeseci ili kada je kazna donesena u trajanju od najmanje 4 mjeseca. Osim kaznenih djela koja su pobrojana u Okvirnoj odluci Europski uhidbeni nalog može se izdati i za druga kaznena djela. U takvim situacijama izručenje se može uvjetovati činjenicom da je navedeno djelo inkriminirano i po pravu države izvršenja, a ne samo po pravu države izdavanja Naloga.

7.3. Odbijanje izvršenja naloga

Okvirna odluka razlikuje obligatorno i dispozitivno odbijanje izvršenja Europskog uhidbenog naloga. Precizno su propisane tri situacije u kojima je sudsko tijelo države izvršenja obvezano odbiti izvršenje Europskog uhidbenog naloga.¹²² Prva se odnosi na situaciju kada je kazneno djelo, na koje se odnosi Nalog, obuhvaćeno amnestijom u državi izvršenja, a ta je država po svom kaznenom zakonodavstvu bila nadležna za kazneni progon u odnosu na to djelo. Druga situacija postoji kada je tražena osoba već kažnjena za isto kazneno djelo, te je odslužila ili trenutno služi kaznu zatvora ili se kazna više ne može izvršiti po pravu države kažnjavanja. Konačno, država će odbiti izvršenje Europskog uhidbenog naloga kada tražena osoba zbog svojih godina ne može biti kazneno odgovorna po pravu države izvršenja.

Dispozitivno odbijanje izvršenja Naloga moguće je u slučaju kada se ne radi o nekom od najtežih kaznenih djela (onih koja su uključena na listu čl. 2), te kada konkretno djelo ne predstavlja inkriminaciju u državi izvršenja. Drugi slučaj odnosi se na situaciju kada je tražena osoba već procesuirana u državi izvršenja za isto djelo. Treći slučaj odnosi se na situaciju kada je sudsko tijelo države izvršenja odlučilo ne voditi kazneni postupak za djelo za koje se Nalog odnosi ili postoji pravomoćna presuda za traženu osobu u državi članici u odnosu na isto djelo koje sprječavaju daljnje procesuiranje. Također, izvršenje Naloga može se odbiti ukoliko je sud izvršenja obaviješten da je tražena osoba pravomoćno osuđena u trećoj državi za isto djelo.¹²³

7.4. Slučaj višestrukog naloga

Okvirna odluka sadrži rješenja za dvije osnovne situacije u kojima istovremeno postoje Nalozima većeg broja država za izručenje iste osobe.¹²⁴ Prva situacija odnosi se na sukob Naloga dviju ili više država članica, dok sedruga odnosi na sukob između Europskog uhidbenog naloga države članice i tradicionalnog zahtjeva za izručenje treće države. U prvom slučaju kada je više država članica izdalo Nalog za izručenje iste osobe, odluku kojoj od njih će se tražena osoba izručiti donosi država izvršenja. Pri tome nadležno sudsko tijelo vodi računa o svim okolnostima slučaja, a posebno o težini i mjestu izvršenja djela, datumu podnošenja Naloga, te da li se Nalog odnosi na vođenje kaznenog postupka ili na izvršenje kazne. U drugom slučaju kada su u konkurenciji zahtjevi države članice i treće države, odluku će donijeti nadležno tijelo države izvršenja uzimajući u obzir sve relevantne elemente. Dakle, u ovom drugom slučaju Okvirna odluka ne precizira da za donošenje odluke mora biti nadležno sudsko tijelo, već samo govori o nadležnom tijelu. Što se tiče relevantnih okolnosti nadležno tijelo pored okolnosti iz prvog slučaja uzima u obzir i one koje su sadržane u primjenjivim konvencijama.

¹²¹ Vidi članak 2. st. 1. *ibid.*, str. 2.

¹²² Vidi članak 3. *ibid.*, str. 3.

¹²³ Vidi članak 4. *ibid.*, str. 4.

¹²⁴ Vidi članak 16. *ibid.*, str. 7.

7.5. Rokovi

Država koja zaprimi Europski uhidbeni nalog dužna je s njim žurno postupati sukladno rokovima koji su za svaku radnju predviđeni. Okvirna odluka razlikuje dvije osnovne vrste rokova.¹²⁵ Jedne koji se odnose na donošenje odluke o Nalogu i druge koji se odnose na izvršenje izručenja nakon što je donesena odluka o izručenju. Sto se tiče rokova za donošenje odluke o Nalogu razlikuju se dvije situacije. Prva u kojoj je tražena osoba suglasna s izručenjem. Tada sudsko tijelo ima rok od 10 dana za donošenje odluke. U svim drugim slučajevima rok za donošenje odluke je 60 dana. Konačno, u izvanrednim okolnostima u obje situacije moguće je produljiti rok za još ukupno 30 dana, s time da o razlozima kašnjenja mora odmah obavijestiti državu izdavanja Naloga.

Kada je nadležno sudsko tijelo donijelo odluku da se udovolji Nalogu, počinje teći rok za izvršenje izručenja. Sukladno Okvirnoj odluci izručenje treba izvršiti što je brže moguće. Krajnji rok za izručenje je deset dana od konačnosti odluke. No, izručenje se privremeno može odgoditi zbog humanitarnih razloga ukoliko bi ono primjerice ugrozilo život i zdravlje tražene osobe.

8. ZAKLJUČAK

Aktivnosti EU posvećene borbi protiv terorizma, po svom značenju daleko nadilaze sam odgovor navedenim prijetnjama, te su ujedno pokazatelj spremnosti i sposobnosti država članica EU da uspješno surađuju i zajednički djeluju ne samo na gospodarskom planu (u prvom stupu EU), nego i na području vanjske i obrambene politike, te na području pravosuđa i unutarnjih poslova (u drugom i trećem stupu EU). Pored toga, u kontekstu skorog proširenja EU na nove države (možda za čak 10 novih država), te predstojećih institucionalnih promjena, odgovor EU na izazove novog doba, u koje zasigurno spadaju i prijetnje terorističkim napadima, predstavlja svojevrsan test sposobnosti funkcioniranja "Buduće proširene Europe". Neuspjeh EU u sprečavanju i otklanjanju terorističkih prijetnji zasigurno bi se vrlo negativno odrazilo na javno mnijenje u EU u odnosu na funkcioniranje njenih institucija, a posebice glede njenog širenja na nove države.

U zakonodavnom pogledu treba izdvojiti nekoliko dokumenata kojima su na razini EU uvedene značajne promjene na području kaznenog zakonodavstva. Prvi je Okvirna odluka Vijeća o borbi protiv terorizma kojim se definira pojam terorizma. Definicija terorizma može se okarakterizirati kao *conditio sine qua non* efikasne borbe protiv terorizma koja istovremeno onemogućava (koliko je to uopće pravnim instrumentima moguće) zloupotrebu te borbe u neke druge, prvenstveno političke svrhe. Okvirna odluka o borbi protiv terorizma može se ocijeniti kao posebno važan pravni akt. Ona je napokon za veći broj država uvela jedinstvenu definiciju terorizma. Značenje je još veće ukoliko se uzme u obzir da će učinak ove odluke prenijeti preko granica EU na treće države. Naime, usvojenu definiciju vjerojatno će među prvima usvojiti države kandidati (ukupno njih trinaest), ali i na sve one koje žele postići punopravno članstvo u EU. Na taj način u vrlo kratkom roku broj država s jedinstvenom definicijom terorizma mogao bi preći brojku 30. Za EU ona predstavlja značajan korak u harmonizaciji kaznenog zakonodavstva država članica, te konačno uvođenje jedinstvenog sustava kazni.

Drugi dokument je Okvirna odluka Vijeća o Europskom uhidbenom nalogu, te proceduri izručenja između država članica. Navedenom odlukom se pojednostavljuje procedura izručenja kako bi se počinitelje kaznenih djela, dakle i teroriste, spriječilo u korištenju slabosti i neusklađenosti pravosudnih sustava država članica. Važno je istaknuti da je ovom odlukom napravljen veliki korak stvaranju tzv. europskog prostora slobode, sigurnosti i pravde. Premda će Europski uhidbeni nalog 1. siječnja 2004. zamijeniti sve konvencijske odredbe o izručenju u međusobnim odnosima između država članica, važno je istaknuti da uvođenje Europskog uhidbenog naloga neće dirati u odnose koje države članice imaju s trećim državama. Sukladno tome uvođenje Europskog uhidbenog naloga neće se ni u kojoj mjeri odraziti na ugovorne odnose koje Hrvatska ima s pojedinim članicama EU.

No, za uspješnu borbu protiv terorizma posebno je važno spriječiti njegovo financiranje. U tom pogledu je na razini EU usvojen važan zakonodavni paket kojeg čine propisi koji omogućuju zamrzavanje financijskih sredstava osoba koje su osumnjičene za financiranje terorizma. Radi se o četiri dokumenta od kojih su dva političke i pravne prirode, dok su dva provedbene prirode.¹²⁶ Usvajanje ovog paketa bilo je

¹²⁵ Vidi članak 17. *ibid.*, str. 7

¹²⁶ Vidi *supra* poglavlje 5.

nužno kako bi se moglo blokirati račune fizičkih i pravnih osoba za koje postoji sumnja da sudjeluju u financiranju različitih terorističkih organizacija odnosno za koje se sumnja da su terorističke organizacije.

U zakonodavnom pogledu Hrvatska može, ukoliko si želi olakšati približavanje punopravnom članstvu u EU, sustavno pratiti promjene europskog zakonodavstva, te pravovremeno prilagođivati svoje domaće zakonodavstvo navedenim promjenama. Na području borbe protiv terorizma to konkretno znači usklađivanja postojeće definicije terorizma iz KZH, te usklađivanje raspona kazni za razne oblike kaznenih djela terorizma. Ovdje valja napomenuti da hrvatsko zakonodavstvo ima dvije odredbe posvećene terorizmu: jednu o protudržavnom terorizmu (članak 141. KZ RH) i drugu o međunarodnom terorizmu (članak 169. KZ RH). Što se pak Europskog uhidbenog naloga tiče mogućnosti su u većoj mjeri limitirane činjenicom da je isti isključivo namijenjen članicama EU. No, to ne znači da na bilateralnoj osnovi Hrvatska ne može pokušati ostvariti svrhu Europskog uhidbenog naloga: pojednostavljenje postupka izručenja osoba odgovornih za izvršenje pojedinih kaznenih djela. Stoga bi Hrvatska eventualno mogla predložiti pojedinim državama EU sklapanje bilateralnih ugovora kojima bi se uklonili nedostaci mehanizma ekstradicije, te kojima bi se taj mehanizam pojednostavio. Uzor za takvo postupanje može se naći u Ugovoru između Španjolske i Italije iz prosinca 2000., kojim su te dvije države uredile pitanje ekstradicije na mnogo jednostavniji način.

S obzirom na posljedice i reakcije koje su uslijedile nakon napada na SAD, može se zaključiti da je s 11. rujnom 2001. započelo novo razdoblje međunarodnih odnosa. Razdoblje suradnje svih civiliziranih država u suprotstavljanju zajedničkoj prijetnji terorizma. Posebice je važna promjena koja se dogodila u odnosima između Rusije i SAD. Tragični događaji doveli su do ponovnog zajedničkog "savezničkog" djelovanja dviju super-sila, SAD i Rusije.¹²⁷ Aktivna uloga Rusije u anti-terorističkoj koaliciji omogućila je i mijenjanje njezinih odnosa s NATO-om na osnovama koje se, do nedavno, nisu mogle ni zamisliti. Zbog toga bi se 11. rujna mogao uzeti kao dan s kojim je okončan hladni rat, ali u kojemu su počeli neki novi procesi koje karakterizira sve veća dominacija SAD u odnosu na ostatak Svijeta.

¹²⁷ Kada se govori o Rusiji kao super sili prvenstveno se misli na razdoblje njene prošlosti u vremenu nakon drugog Svjetskog rata do 80-tih godina 20 stoljeća.

Summary

THE STRUGGLE AGAINST TERRORISM ON EUROPEAN UNION LEVEL

For Croatia, as a state aspiring to become a full member country of European Union, it is of extreme importance to systematically keep an eye on the activities of EU and its members in the line of fighting terrorism, especially the development and forming of efficient European penal legislation. Member countries of the EU have realized that each for itself cannot successfully cope with threats of terrorism, so they have decided to find certain common legal solutions to speed up their cooperation in fighting terrorism. Hence the inner activity of EU has been focused on those spheres where their activity represents an additional value beyond what every state for itself does or can do in fighting terrorism.