УДК: 323.285:340.132.2(4)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 64, стр. 156–174
Изворни научни рад

ЕВРОПСКИ ПРАВНИ ОКВИРИ ЗА СУЗБИЈАЊЕ МЕЂУНАРОДНОГ ТЕРОРИЗМА

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ[1]

Апстракт: Предметна студија пружа преглед и анализу најважнијих правних инструмената усвојених под окриљем европских регионалних организација – Савета Европе и Европске уније. Ови инструменти у суштини надопуњују међународне правне инструменте донете под окриљем Уједињених нација, а који имају за циљ да допринесу универзалној борби против тероризма као међународног злочина који представља претњу међународном миру и безбедности. У том смислу европске државе су у обавези да сарађују у предузимању превентивних и прохибитивних мера против тероризма. С обзиром да постоје општи стандарди у помагању у откривању, изручењу, гоњењу и кажњавању починилаца терористичких аката Србија, као држава кандидат за пријем у чланство Европске уније у обавези је да усклади своје унутрашње законодавство са европским правним оквирима за сузбијање међународног тероризма. Ово тим пре, јер Србија кроз овај процес показује своју способност за остварење дијалога са свим државама чланицама Европске уније поводом спровођења циљева Заједничке спољне и безбедносне политике.

Кључне речи: Сузбијање тероризма, Савет Европе, Европска унија, Србија, Заједничка спољна и безбедносна политика

---

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд.
Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду:„Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти", финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

1) УВОД

У међународној заједници деценијама уназад води се безуспешна расправа око битних одредница међународног злочина тероризма. Борба против овог међународног злочина отпочела је још под окриљем Друштва народа. Нажалост, због избијања Другог светског рата Конвенција о спречавању и кажњавању тероризма Друштва народа из 1937. године никада није ступила на снагу. Након Другог светског рата, под окриљем Уједињених нација донето је више антитерористичких конвенција. Међутим, међународна заједница није постигла сагласност о једној општој дефиницији тероризма због идеолошког раскола између развијених и земаља у развоју. Главну препреку представљала је његова „камелеонска природа", тј. у чињеници да се тероризам појављивао у великом броју облика који је у зависности у којим се околностима вршио могао представљати различите врсте међународних злочина – од ратног и злочина против човечности, до засебног међународног злочина.[2] Важна дистинкција која је терористичке акте одвајала од других међународних злочина представљала је чињеница да су та дела била инкриминисана у највећем броју националних правних система, а затим и да су се иста односила на најтежа кривична дела попут убистава, отмица, узимања талаца, бомбародавања, мучења, као и на друге тешке облике тортуре која је била усмерена против одређене групе лица, држава, па чак и међународних организација с циљем изазивања општег страха и несигурности. За разлику од чисто политичких кривичних дела која су била мотивисана политичким разлозима и која по природи имају искључиво политичке циљеве, терористичка дела као изузетно озбиљни и тешки акти насиља могла су бити мотивисана не само политичким, већ и верским и другим идеолошким разлозима због чега су морала бити другачије међународноправно третирана (на пример, различито су тумачени акти које су предузимали тзв. борци за слободу, тј. разне категорије национално-ослободилачких покрета који су се борили за остварење права народа на самоопредељење). Отуд се сматрало да никакав договор у вези дефинисања тероризма није могуће постићи док се претходно не отклоне историјски, социјални, политички и економски узроци на којима овај злочин почива.[3] Ни покушаји који су учињени у преговорима

[2] Антонио Касезе, *Међународно кривично право,* Београд, 2005, стр. 144-150.

[3] Након убиства израелских атлетичара 1972. године на Олимпијади у Минхену од припадника организације „Црни септембар", Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је резолуцију 3034 (XXVII), којом је установљен привремени Комитет за борбу против тероризма. Овом резолуцијом, али и накнадно донетим резолуцијама Генералне скупштине, на посредан начин оправдане су насилне акције национално-ослободилачких покрета у борби за ослобођење од колонијализма, окупације и расистичких режима. Видети: Anthony Aust, *Handbook of International Law*, Cambridge, 2010, p. 266.

приликом усвајања Статута Међународног кривичног суда да се међународни тероризам уврсти у злочине који спадају у његову надлежност такође нису уродили плодом због недостатка консензуса око његовог дефинисања. Из политичких разлога тероризам није уврштен у надлежност овог, нити других међународних судова. И даље се, наиме, сматра да је најефикасније да се извшиоци ових дела гоне на националном нивоу, а у случају потребе усаглашеним деловањем више држава на регионалном нивоу. Позитивни међународни правни поредак који уређује проблематику сузбијања међународног тероризма оличен је у бројним вишестраним међународним уговорима. Уговори су у већини случајева закључени под окриљем Уједињених нација или под окриљем значајних регионалних организација. У већини случајева, ови међународни инструменти прописују универзалну надлежност држава у погледу кривичног гоњења учинилаца терористичких аката који се затекну на њиховој територији. Другим речима, инструменти се примењују независно од чињенице где је злочин почињен, које је националности извршилац и који су мотиви били одлучујући приликом извшења дела.

2) КОНВЕНЦИЈЕ О СУЗБИЈАЊУ ТЕРОРИЗМА САВЕТА ЕВРОПЕ

Под окриљем Савета Европе усвојен је низ међународних аката о борби против тероризма. Међу значајнијим су:

1. Европска конвенција о сузбијању тероризма из 1977. године, усвојена у Стразбургу, са допунским Протоколом из 2003. године;[4]
2. Конвенција о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности усвојена у Стразбургу 1990. године;[5]
3. Конвенција Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма усвојена у Варшави 2005. године;[6] и
4. Конвенција о спречавању тероризма усвојена у Варшави 2005. године.[7]

[4] European Convention on the Suppression of Terrorism, Council of Europe, 27 January, 1977, E.T.S. 90; Protocol amending the European Convention for the Suppression of Terrorism, Council of Europe. 27 January, 1977. E.T.S. 190.

[5] Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceedings from Crime, 8 November, 1990, E.T.S. 141.

[6] Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 16 May 2005, Council of Europe, E.T.S.198.

[7] Convention on the Prevention of Terrorism, 16 May, 2005, Council of Europe, E.T.S.196.

Све наведене конвенције имају за циљ да ојачају превенцију на националном и међународном плану кроз унапређење сарадње између држава чланица у циљу спречавања аката тероризма. Тако, Европска конвенција о сузбијању тероризма из 1977. године,[8] као и њен додатни Протокол из 2003. године,[9] у фокус стављају кажњавање починиоца дела тероризма (извршилаца, саучесника, организатора итд.).[10] Конвенција потврђује уверење држава уговорница да екстрадиција тј. изручење лица за које се сматра да су извршиоци ових дела представља ефикасно средство за постизање овог циља. Према Конвенцији, правна помоћ између држава не може бити одбијена искључиво из разлога што се дело извршиоца односи на политичко кривично дело или кривично дело у вези са политичким кривичним делом или кривично дело инспирисано политичким мотивима. Конвенција и допунски Протокол наглашавају дужност екстрадиције за дела обухваћена универзалним правним инструментима Уједињених нација, и то: Хашком конвенцијом о кривичном делу отмице ваздухоплова из 1970. године; Монтреалском конвенцијом о кривичним делима против безбедности цивилног ваздухопловства из 1971. године; Њујоршком конвенцијом о спречавању и кажњавању кривичних дела против међународно заштићених лица, укључујући дипломатске агенте из 1973. године; Њујоршком конвенцијом против узимања талаца из 1979. године; Бечке конвенције о физичкој заштити нуклеарног материјала из 1988. године; Протоколом о сузбијању незаконитих аката насиља на аеродромима који служе међународном цивилном ваздухопловству из 1988. године; Римском конвенцијом о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности поморске пловидбе из 1988. године; Протоколом о сузбијању незаконитих аката против безбедности непокретних платформи које се налазе у епиконтиненталном појасу из 1988. године; Њујоршке конвенције о сузбијању терористичких бомбашких напада из 1997. године; Њујоршке конвенције о спречавању финансирања тероризма из 1999. године.[11] Уколико државе уговорнице немају билатералне уговоре о екстрадицији и правној помоћи, оне могу третирати ову Конвенцију као правни основ за изручење лица

[8] Закон о потврђивању Европске конвенције о сузбијању тероризма, *Службени лист СРЈ, Међународни уговори,* бр. 10/2001.

[9] Закон о потврђивању Протокола о изменама Европске конвенције о сузбијању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 19/2009.

[10] Драган Јовашевић, „Кривична дела тероризма – европски стандарди и право Републике Србије", *Војно дело,* 2017, бр. 1, стр. 318.

[11] Према члану 13 допунског Протокола, свака држава уговорница или Комитет министара Савета Европе, могу да предложе амандмане у циљу ажурирања списка уговора Уједињених нација које се односе на сузбијање међународног тероризма. Према прописаном правилу, Генерални секретар Савета Европе доставља те предлоге амандмана државама уговорницама.

окривљених да су извршила, покушала, саучествовала или организовала кривична дела која представљају атак на живот, телесни интегритет или слободу лица са правом на међународну заштиту или дипломатско особље, потом и кривична дела која обухватају отмицу, узимање талаца, самовољно лишавање слободе, употребу бомби, ракета, граната и аутоматског оружја и експлозивних средстава. У том смислу Конвенција са допунским Протоколом установљава и одређена ограничења у погледу екстрадиције лица за које се сматра да би била гоњена и кажњавана због расних, религијских или политичких разлога или због чињенице да би стање таквог лица било отежано (на пример, ако би било подвргнуто драстичном мучењу, доживотном затвору без права на помиловање или смртној казни). С тим у вези, Конвенција са допунским Протоколом је на линији решења садржаних у Европској конвенцији о људским правима. Принцип заштите права лица окривљених да су извршила терористичке акте овим се потврђује. Државе генерално задржавају право да ставе одређене резерве које ће применити од случаја до случаја, а које могу повући у целини или у делу упућивањем изјаве Генералном секретару Савета Европе. Тако, свака држава уговорница може приликом прихватања Конвенције ограничити њену примену на одређени део своје територије, као што може и проширити њену примену повлачењем резерве. Такође, државе уговорнице могу изразити резерву приликом подношења инструмента ратификације у вези са изручењем лица починилаца дела тероризма, уколико нађу да се ради о кривичном делу које је политички мотивисано. Одбијање екстрадиције условљено је обавезом разматрања и оцењивања природе кривичног дела и његове тежине (на пример, да ли дело представља колективну опасност, да ли су њиме оштећена лица која нису повезана са побудама из којих је то кривично дело учињено или, да ли су за његову реализацију коришћене свирепе или перфидне методе.[12] Примену Конвенције у пракси надзире Европски комитет за кривичне проблеме. У случају спора око тумачења и примене, Конвенција предвиђа арбитражни поступак. Арбитражно тело у овим случајевима формира се од представника држава у спору који бирају трећег арбитра. У случају опозитабилних ставова о избору трећег арбитра, председник Европског суда за људска права доноси одлуку. Иначе, одлуке које доносе арбитража простом већином коначне су за стране у спору. Из свега наведеног јасно је да је Конвенција са допунским Протоколом имала велики значај на развој Европског права у области антитерористичке заштите.[13]

---

[12] Савезна Република Југославија изразила је својевремено резерву на члан. 3 Закона о потврђивању Европске конвенције о сузбијању тероризма у вези екстрадиције лица за које се сматра да су починила политичка кривична дела.

[13] У нормативној делатности Савета Европе против тероризма значајну функцију обављала су два међувладина експертска одбора, и то: Мултидисциплинарна група за међународно деловање против тероризма (*Multidisciplinary Group on International Action Against Terrorism*

Конвенција о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности из 1990. године, усваја минималне стандарде у вези успостављања међународне сарадње у истрази, претресу, одузимању добити, који се суштински сматрају мерама за сузбијање различитих облика организованог криминала.[14] Наредном Конвенцијом Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма из 2005. године, проширује се спектар инкриминације и на терористичка дела повезана са организованим криминалом.[15]

Варшавском Конвенцијом о спречавању тероризма из 2005. године, Савет Европе је правно синхронизовао мере које државе чланице треба да предузму у борби против тероризма. Конвенција је фокусирана на „сузбијање тероризма и његових негативних последица у односу на свеукупно уживање људских права и то посебно, права на живот. Државе уговорнице су се обавезале да предузму одговарајуће мере на националном и међународном нивоу уз поштовање међународних обавеза прихваћених међународним уговорима.[16] Посебан акценат је на националним политикама којима државе предвиђају посебне мере обуке припадника органа реда и других органа, као и услове у области образовања, културе, информисања и медија. Државе уговорнице дужне су да уз наведене обавезе врше размену информација, побољшање физичке заштите лица и објеката, да јачају обуку и планове за координацију у ванредним ситуацијама и да унапређују толеранцију кроз подстицање међуконфесионалног и интеркултуралног дијалога. Уз то, државе су дужне и да јачају и унапређују свест јавности у погледу узрока и озбиљности претњи које представљају кривична дела тероризма и друга дела наведена у овој Конвенцији. Конвенција посебно инкриминише јавне провокације, регрутовање и обуку у циљу вршења терористичких аката.[17] Ова кривична

– *GMT*), која је основана 2001. године и Комитет експерата за тероризам (*Committee of Experts on Terrorism of the Council of Europe – CODEXTER*), који је 2003. године заменио претходно поменути. Оба одбора свој рад су заснивала на имплементацији и унапређењу решења садржаних у Европској конвенцији из 1977. године. Видети: Ивана Бодрожић, „Тероризам као кривично дело у документима међународних организација", *Журнал за криминалистику и право,* КПА, Београд, 2016, стр. 212.

[14] Закон о потврђивању Конвенције о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности*, Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 7/2002.

[15] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 7/2002., бр. 19/2009.

[16] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 19/2009.

[17] Драгана Коларић, „Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законику Републике Србије", *Crimen,* 2013, бр. 1, стр. 54-55.

дела карактерише специфична намера која се у сваком конкретном случају мора доказивати. Међутим, за постојање самог кривичног дела није неопходно да кривично дело тероризма на које је лице јавно подстицано, за које је регрутовано или обучавано буде стварно и учињено. Стране уговорнице Конвенције дужне су да у своје законодавство инкорпорирају решења којима ће санкционисати ова кривична дела, а посебно њихов покушај, саучесништво, организовање и свесно и намерно доприношење извршењу једног или више од ових дела. Значајно је што Конвенција усваја додатно и одговорност правних лица за поменута кривична дела, те у том смислу прописује обавезу за државе уговорнице да ускладе своје унутрашње законодавство (кривично, грађанско и управно). Казне за наведена дела на националном нивоу требало би да одражавају начела делотворности, сразмерности и превентиве. Према Конвенцији жртве би, пре свега, морале да буду финансијски обештећене од стране државе уговорнице на чијој су територији почињени терористички акти. Начини постизања сатисфакције могу бити обухваћени посебним националним програмима усвојеним у складу са домаћим законодавством. Оваквим уједначавањем кривичноправне регулативе у борби против тероризма омогућава се ефикаснија међународноправна помоћ у кривичним стварима, али и ефикаснији механизми екстрадиције што се најбоље очитује у одредбама Конвенције према којима у случају одсуства међународних уговорних решења и решења у унутрашњем законодавству, сама Конвенција може да супституише правни основ за изручење починиоца терористичких аката и кривичних дела повезаних са тероризмом.

3) ПРАВНА РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СУЗБИЈАЊУ ТЕРОРИЗМА

Полазећи од става да терористички акти представљају најтеже облике кршења универзалних вредности људског достојанства, слободе, једнакости и солидарности, те уживања људских права и основних слобода, Европска унија је у континуитету и прогресивно доносила већи број правних аката намењених сузбијању тероризма. Кроз ту регулативу, Европска унија је мењала или укидала раније правне акте у циљу ефикасније борбе против тероризма и свих пратећих негативних појава усмерених против демократије, владавине права и вредности заједничких свим државама чланицама. Међу важнијим правним актима треба поменути следеће:

1. Оквирну одлуку Савета Европске уније 2002/475/ЈНА од 13. јуна 2002. године, о борби против тероризма;[18]

[18] "Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, 2002/475/ЈНА", *Official Journal of the European Communities,* L 164, 22.06.2002. Видети: Драгана Коларић, op.cit., стр. 52.

2. Оквирну одлуку Савета Европске уније 2008/919/ЈНА од 28. новембра 2008. године, о изменама Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године;[19]
3. Одлуку Савета 2005/671/ЈНА од 20. септембра 2005. године, о размени информација и сарадњи у вези са кривичним делима тероризма;[20]
4. Директиву 2017/541 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. године о борби против тероризма и измени Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године и Одлуке Савета 2005/671/ЈНА;[21]
5. Директиву Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ од 26. октобра 2005. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма (Трећа Директива);[22]
6. Директиву 2015/849 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма, о измени Уредбе 648/2012 Европског парламента и Савете и стављању ван снаге Директиве Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ и Директиве Комисије 2006/70/ЕЦ (Четврта Директива);[23]

---

[19] "Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism", *Official Journal of the European Communities,* L 330/21, 09.12.2008.

[20] "Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences", *Official Journal of the European Communities,* L 253/22, 29.09.2005.

[21] "Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA", *Official Journal of the European Communities,* L 88/6, 31.03.2017.

[22] "Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing", *Official Journal of the European Communities,* L 309, 25.11.2005. Видети још: "Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis", *Official Journal of the European Communities,* L 214, 04.08.2006.

[23] "Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC", *Official Journal,* L 141/73, 5.08.2015.

7. Директиву 2018/843 Европског парламента и Савета од 30. маја 2018. године, о измени Директиве 2015/849 о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма и о измени Директива 2009/138/ЕЦ и 2013/36/ЕУ (Пета Директива);[24]
8. Уредбу Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма;[25]
9. Уредбу Савета 2016/1710 од 27. септембра 2016. године, о измени Уредбе 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма.

Наведеним актима Европска унија настојала је да створи заједничку платформу за општеприхватљива законска решења у борби против тероризма. Одређивање кривичног дела тероризма, и са њим повезаних кривичних дела, има за циљ усклађивање националних законодавстава држава чланица и држава које претендују на чланство у Унији, попут Републике Србије. У том смислу, у наредном делу студије задржаћемо се на анализи основних појмова и категорија које су обухваћене наведеним актима Европске уније.

У Оквирној одлуци Савета Европске уније 2002/475/ЈНА од 13. јуна 2002. године, о борби против тероризма, даје се дефиниција терористичких акта као дела која могу нанети озбиљну штету држави или међународној организацији и која се извршавају с намером озбиљног застрашивања становништва, ради примене принуде према влади или међународној организација као и ради озбиљне дестабилизације или уништавања основних политичких, уставних, економских или друштвених структура земље или међународне организације. Терористички акти обухватају кривична дела усмерена на живот, телесни интегритет или слободу. Иста могу обухватати акте који се извршавају отмицом или узимањем талаца, уништењем државних или јавних објеката, саобраћајних система, инфраструктуре укључујући и информационе системе, фиксних платформи лоцираних у епиконтиненталном појасу, отмицом авиона, брода или другог средства јавног превоза или превоза робе, производњом, поседовањем, набављањем, превозом, снабдевањем или употребом нуклеарног, биолошког, хемијског или другог оружја, експлозива, нуклеарног

[24] "Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU", *Official Journal of the European Communities,* L156/43, 19.06.2018.

[25] "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", *Official Journal of the European Communities,* L 344, 28.12.2001.

[26] Драгана Коларић, op.cit., стр. 53.

или радиоактивног материјала или уређаја, или истраживањем и развојем нуклеарног, биолошког или хемијског оружја, испуштањем опасних материја или проузроковањем пожара, поплава или експлозија које могу да угрозе живот људи, ометањем или обустављањем снабдевања водом, електричном енергијом или другим основним природним ресурсом које може да угрози живот људи, као и претњом да ће се учинити неко од поменутих дела. Оквирна одлука дефинише кривична дела повезана са терористичким актима попут дела тешке крађе, фалсификовања докумената и изнуде. Оквирном одлуком Савета Европске уније 2008/919/ЈНА од 28. новембра 2008. године, о изменама Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године, ова листа пратећих кривичних дела проширена је на јавно подстицање на вршење терористичких дела, регрутовање и обучавање за вршење терористичких дела. Јавно подстицање на вршење терористичких дела подразумева дистрибуцију, или на други начин стављање на располагање јавности порука, са намером да се подстакне извршење кривичног дела тероризма, без обзира да ли ће кривично дело бити учињено или не. Регрутовање за тероризам означава тражење других лице која ће извршити неку од радњи које представљају терористички акт. Обука за тероризам означава пружање инструкција у изради или коришћењу експлозива, ватреног или другог оружја или штетне и опасне материје, или пружање инструкције у другим специфичним методама или техникама, у намери вршења терористичког акта, а уз знање да се те вештине користе за ову намену.[26] Кривична дела повезана са тероризмом отуд могу довести до извршења озбиљних терористичких аката од стране терориста или терористичких група, што по себи оправдава инкриминацију таквог понашања.

Након терористичког напада у Њујорку и Пенсилванији 11. септембра 2001. године, када је практично отпочео глобални „рат против тероризма“,[27] Европска унија је донела низ мера којима је нагласила значај заједничке борбе против тероризма у свим његовим појавним облицима. Тако је, примера ради, Европски савет усвојио Одлуку 2005/671/ЈНА од 20. септембра 2005. године, о размени информација и сарадњи у вези са кривичним делима тероризма.

[27] Савет безбедности усвојио је 28. септембра 2001. године, резолуцију бр. 1373, којом се обавезују чланице Уједињених нација да сузбијају тероризам у свим појавним облицима. Исто је поновљено у резолуцији бр. 1377 од 12. новембра 2001. године. На основу поменутих одлука, Антитерористички комитет Савета безбедности примао је извештаје држава чланица о мерама предузетим против тероризма. Временом се у расправи све чешће скретала пажња на опасност да антитерористичке мере могу да угрозе људска права. Страховања су дошла нарочито до изражаја у резолуцији Савета безбедности бр. 1456 из 2003. године, у којој се наглашава да се тероризам може сузбијати само у складу са Повељом и међународним правом. Видети: Војин Димитријевић, „Тероризам и људска права”, *Годишњак Удружења за међународно право СЦГ*, 2002–2003, Београд, 2004, стр. 80.

Наведеном Одлуком регулише се сарадња између оперативних служби одговорних за борбу против тероризма: Европској полицијској служби *(Europol),* Европске агенције за правосудну сарадњу *(Eurojust),* обавештајних служби, полицијских снага и правосудних тела. Полазећи начелно од поштовања људских права и основних слобода, Одлука проширује дотадашњу сарадњу држава чланица на размену информација у свим фазама кривичног поступка. Свака држава чланица има обавезу да формира специјално тело или службу и да предузме одговарајуће мере у циљу прикупљања и дистрибуције потребних информација. Достава информација чини се у складу са домаћим правом и међународним стандардима. Како државе чланице не могу самостално постићи одговарајуће резултате на овом плану, Европска унија може донети мере на бази супсидијарности и сразмерности којима ће се постићи планирани циљеви из ове Одлуке.

Директивом 2017/541 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. године о борби против тероризма и измени Оквирне одлуке Савета Европске уније о борби против тероризма од 13. јуна 2002. године и Одлуке Савета 2005/671/ЈНА, утврђују се минимална правила у погледу дефинисања тероризма и санкција за ова дела повезана са терористичким групама и терористичким активностима. У том смислу, признаје и се реално стање ствари и постојање нове категорије терориста тзв. *страних терористичких бораца*, који путују у иностранство ради вршења терористичких аката. Полазећи од развоја терористичких претњи и правних обавеза Европске уније, дефиниције кривичних дела тероризма, кривичних дела повезаних са терористичким групама и кривичних дела повезаних са терористичким активностима требало би, према Директиви, додатно приближити у свим државама чланицама тако да обухватају понашања повезана са страним терористичким борцима и финансирањем тероризма. Ови облици понашања требали би бити санкционисани ако су учињени путем интернета и путем јавних медија. Директива садржи таксативни попис терористичких кривичних дела попут напада на живот, намерних дела која се могу квалификовати као тероризам када и ако су почињена са посебним терористичким циљем, тј. да би се озбиљно застрашило становништво или да би се противправно присилила влада или међународна организација на чињење или нечињење било које радње, или како би се озбиљно дестабилизовале или уништиле основне политичке, уставне творевине, економски или друштвени систем неке земље или међународне организације. Кривична дела која нису наведена на таксативном попису тешких кривичних дела, не сматрају се терористичким актима у складу са овом Директивом. Иначе, Директивом су проширена значења пратећих кривичних дела. Отуд, јавно подстицање на вршење терористичких дела, обухвата величање и оправдавање тероризма или ширење порука или слика на интернету и изван њега, између осталог оних повезаних са жртвама тероризма, ради добијања помоћи за терористичке идеје

или озбиљног застрашивања становништва. Такво понашање требало би бити кажњиво када узрокује опасност да би терористичка дела могла бити почињена, а што се у сваком конкретном случају оцењује и разматра с обзиром на посебне околности случаја и контекст у којем је дело почињено. Регрутовање према Директиви обухвата и похађање обуке за вршење терористичких аката. Обука значи стицање знања и практичних вештина, као и прибављање документације с намером вршења тероризма. Самостално учење, између осталог и путем интернета или употребом наставне документације, такође би се могло сматрати похађањем обуке ако из околности произилази да се врши с намером извршења терористичких аката. Директива уноси и новину попут оне која се односи на инкриминацију путовања у иностранство ради вршења тероризма. У том смислу посебно се инкриминишу припремне радње, које могу укључивати планирање и удруживање ради вршења терористичких аката. Такође, посебна инкриминација предвиђена је и за помагање у организовању путовања у иностранство и за покушај путовања у наведену сврху. Директива наглашава и потребу размене информација које су надлежни органи и тела држава чланица прикупила у оквиру кривичних поступака у вези са индивидуалним и групним извршиоцима терористичких активности. Под „кривичним поступком" сматрају се све фазе поступка од момента када је лице осумњичено или окривљено за извршење кривичног дела, па све до момента када осуђујућа пресуда постане правоснажна. Под „терористичком групом" Директива подразумева организовану групу са више од два лица која је основна да делује у дужем временском периоду ради вршења кривичних дела тероризма. Иначе, Директива предвиђа и обавезу држава чланица Европске уније да санкционишу дела повезана са терористичким групама и то: вођење терористичке групе и учешће у њеним терористичким активностима, између осталог и у прикупљању информација или материјалних средстава потребних за финансирање њених активности на било који начин, знајући за чињеницу да ће такво учешће допринети њеним криминалним активностима.[28] Следствено оваквом решењу, Директива потврђује раније усвојена решења из Директиве Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ од 26. октобра 2005. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма (Трећа Директива) и Директиве 2015/849 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма, о измени Уредбе 648/2012 Европског парламента и Савета и

[28] У резолуцији број 1373 од 28. септембра 2001. године, Савет безбедности Уједињених нација закључио је да све државе морају замрзнути финансијска средства и фондове, као и друге економске изворе лица која су починила или која су имала намеру да почине неки од терористичких аката.

стављању ван снаге Директиве Европског парламента и Савета 2005/60/ЕЦ и Директиве Комисије 2006/70/ЕЦ (Четврта Директива), којима се успостављају заједничка правила о спречавању коришћења финансијског система Европске уније за прање новца или финансирање тероризма. Такође, њоме се апострофирају решења усвојена у Уредби Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма донетом у циљу спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*).[29] Из ове Уредбе и допунских нормативних аката донетих у наредном периоду, пре свега новела садржаних у Уредби Савета 2016/1710 од 27. септембра 2016. године, о измени Уредбе 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма,[30] и у Директиви 2018/843 Европског парламента и Савета од 30.

[29] У Уредби Савета 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, даје се дефиниција појма „терористичких аката" *(terrorist acts),* са ослонцем на дефиницију садржану у члану 1 став 3 Заједничке позиције 2001/931/CFSP. Дефиниција обухвата намерна дела која могу довести до озбиљне штете по државу или неку међународну организацију од застрашивања становништва, вршења различитих типова непотребног насиља или дестабилизације и уништавања њихове основне политичке, уставне, економске или друштвене структуре. Списак терористичких аката обухвата, између осталог, нападе на живот или физички интегритет лица; отмице или узимање талаца; чињење великог разарања у јавном или приватном објекту, укључујући информационе системе; заплене средстава јавног превоза, као што су авиони и бродови; производња, поседовање, прибављање, превоз или коришћење оружја, експлозива, нуклеарног, биолошког или хемијског оружја, ослобађање опасних материја или изазивање пожара, експлозија или поплава; ометање или прекид снабдевања водом, енергијом или било којим другим основним природним ресурсом; усмеравање или учествовање у активностима терористичке групе, укључујући и финансирање тих активности или снабдевање материјалним средствима. Видети: "Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism", *Official Journal of the European Communities* L 344, 28.12.2001.

[30] Заједничкој позицији 2001/931/CFSP од 27. децембра 2001. године, придодата је листа појединаца и активиста одређених терористичких група на основу истраге која је спроведена од стране надлежних правосудних и полицијских органа у земљама ЕУ. Листа се ревидира сваких шест месеци. Уредбом Савета 2016/1710 од 27. септембра 2016. године, о измени Уредбе 2580/2001 од 27. децембра 2001. године, о посебним рестриктивним мерама против одређених лица и тела у борби против тероризма, констатује се да је Савет донео Одлуку 2016/1711 од 27. септембра 2016. године, којом је изменио ранију Заједничку позицију 2001/931/CFSP од 27. децембра 2001. године, и којом је суспендовао одлуку о замрзавању имовине „Револуционарних оружаних снага Колумбије" (Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia–FARC). Видети: "Council Decision (CFSP) 2016/1711 of 27 September 2016 amending Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism", *Official Journal of the European Communities* L 259 I, 27.09.2016.

маја 2018. године, о измени Директиве 2015/849 о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма и о измени Директива 2009/138/ЕЦ и 2013/36/ЕУ (Пета Директива), произилази намера Европске уније за увођењем посебних мера у циљу предупређења вршења нових облика терористичких аката и финансирања тероризма на територији Европске уније.[31] Поменута решења су на неки начин и изнуђена, будући да су последњи терористички напади указали на појаву нових трендова у вези са начином на који терористичке групе финансирају и спроводе терористичке акте. Технолошки напредак довео је до појаве алтернативних финансијских система и виртуелних валута који су, са повезивањем организованог криминала и тероризма остали ван домашаја националних јурисдикција, а што по себи представља нову безбедносну претњу не само за државе чланице Европске уније, већ и за треће земље. Како би се држао корак с трендовима који се мењају, државе су у Петој Директиви разрадиле прецизна правила у вези предузимања додатних мера потребних ради постизања веће транспарентности финансијских трансакција привредних друштава и свих других правних лица, као и трустова и правних аранжмана који функционишу на сличан начин (тзв. слични правни аранжмани), с циљем побољшања постојећег превентивног правног оквира и делотворније борбе против финансирања тероризма. Према овој Директиви, било би важно да државе приликом предузимања додатних мера воде рачуна о сразмерности са постојећим безбедносним ризицима.[32]

[31] Правила о спречавању коришћења финансијског система Европске уније за прање новца или финансирање тероризма, односно рестриктивне мере замрзавања имовине и других финансијских фондова примењују се на подручју Европске уније укључујући ваздушни простор, палубе авиона и бродова унутар јурисдикције држава чланица, на све држављане држава чланица без обзира где се налазе, на сва правна лица, групе или тела инкорпорисана или конституисана на основу права држава чланица, потом на свако правно лице, групу или тело које послује унутар Европске уније. Видети: Душко Димитријевић, „Рестриктивне мере против финансирања тероризма као део Заједничке спољне и безбедносне политике политике ЕУ", у: Научноистраживачки центар Криминалистичко полицијске академије (ур.), *Супротстављање савременим облицима криминалитета, анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Службени гласник, Београд, 2015, Vol. I, стр. 167-178.

[32] Додатне мере ЕУ према Петој Директиви требало би да одражавају трендове и обавезе преузете на међународном плану. Пре свега се мисли на обавезе утврђене Резолуцијама Савета безбедности Уједињених нација бр. 2195 из 2014. године бр. 2199 и бр. 2253 из 2015. године, о терористичким претњама међународном миру и безбедности.

4. ИЗВОРИ

"Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism", *Official Journal of the European Communities* L 344, 28.12.2001.

"Council Decision (CFSP) 2016/1711 of 27 September 2016 amending Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism", *Official Journal of the European Communities* L 259 I, 27.09.2016.

"Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences", *Official Journal of the European Communities,* L 253/22, 29.09.2005.

"Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism", *Official Journal of the European Communities,* L 330/21, 09.12.2008.

"Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism**,** 2002/475/JHA", *Official Journal of the European Communities,* L 164, 22.06.2002. Видети: Драгана Коларић, op.cit., стр. 52.

"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", *Official Journal of the European Communities,* L 344, 28.12.2001.

"Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC", *Official Journal,* L 141/73, 5.08.2015.

"Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA", *Official Journal of the European Communities,* L 88/6, 31.03.2017.

"Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU", *Official Journal of the European Communities,* L156/43, 19.06.2018.

"Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing", *Official Journal of the European Communities,* L 309, 25.11.2005. Видети још: "Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive

2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of politically exposed person and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis", *Official Journal of the European Communities,* L 214, 04.08.2006.

Aust, Anthony, *Handbook of International Law*, Cambridge, 2010.

Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceedings from Crime, 8 November, 1990, E.T.S. 141.

Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 16 May 2005, Council of Europe, E.T.S.198.

Convention on the Prevention of Terrorism, 16 May, 2005, Council of Europe, E.T.S.196.

European Convention on the Suppression of Terrorism, Council of Europe, 27 January, 1977, E.T.S. 90; Protocol amending the European Convention for the Suppression of Terrorism, Council of Europe, 27 January, 1977. E.T.S. 190.

Бодрожић, Ивана, „Тероризам као кривично дело у документима међународних организација", *Журнал за криминалистику и право,* КПА, Београд, 2016.

Димитријевић, Војин, „Тероризам и људска права", *Годишњак Удружења за међународно право СЦГ*, 2002–2003, Београд, 2004.

Димитријевић, Душко, „Рестриктивне мере против финансирања тероризма као део Заједничке спољне и безбедносне политике политике ЕУ", у: Научноистраживачки центар Криминалистичко полицијске академије (ур.), *Супротстављање савременим облицима криминалитета, анализа стања, европски стандарди и мере за унапређење*, Службени гласник, Београд, 2015, Vol. I.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник Републике Србије,* бр.32/2013.

Закон о потврђивању Европска конвенције о сузбијању тероризма, *Службени лист СРЈ, Међународни уговори,* бр. 10/2001.

Закон о потврђивању Конвенције о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности*, Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 7/2002.

Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању новца, тражењу, пленидби и конфискацији добити од криминалних активности и финансирању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 7/2002*,* бр. 19/2009.

Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 19/2009.

Закон о потврђивању Протокола о изменама Европске конвенције о сузбијању тероризма, *Службени гласник РС, Међународни уговори,* бр. 19/2009.

Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, *Службени гласник Републике Србије,* бр.20/2009, 72/2009 и 91/2010.

Интернет: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf, http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html.

Јовашевић, Драган, „Кривична дела тероризма – европски стандарди и право Републике Србије", *Војно дело,* 2017, бр. 1.

Касезе, Антонио, *Међународно кривично право,* Београд, 2005.

Коларић, Драгана, „Нова концепција кривичних дела тероризма у Кривичном законику Републике Србије", *Crimen,* 2013, бр. 1.

Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије,* бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014

Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма. *Службени гласник РС,* бр. 3/2015.

5. ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Заједничка спољна и безбедносна политка Европске уније подразумева проактиван однос и сталну међудржавну сарадњу. Будући да Србија претендује за улазак у чланство Европске уније, она мора бити способна да оствари политички дијалог са свим државама чланицама поводом спровођења Заједничке спољне и безбедносне политике. Србија другим речима, мора бити припремљена да учествује у акцијама које се односе на примену договорених санкција и рестриктивних мера према извршиоцима најтежих међународних кривичних дела попут тероризма.[33] У том смислу, примена неких од најважнијих правних инструмената Савета Европе и Европске уније у вези спречавања и сузбијања тероризма може допринети усклађивању наше спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, али и са обавезама које произилазе из Поглавља 24 које се односи на усаглашавање домаћег правног и институционалног система са европским стандардима у области слободе, правде и безбедности. Безбедност је иначе, централно питање о коме се расправља и у поступку приступања Европској унији, па Србија има обавезу да се постепено усклађује са ставовима Европске уније у примени превентивних и прохибитивних мера којима се спречава финансирање терористичких аката. Ово је нарочито важно ако се има

[33] За санкције (рестриктивне мере) Европске уније које су на снази видети, Интернет: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf, http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html.

у виду наша политика према Космету где постоји од Европске уније евидентирана активност разних терористичких група. Европска унија с правом очекује да Србија подржи Заједничку спољну и безбедносну политику применом адекватних мера према лицима и организованим групама које се озбиљно сумњиче за тероризам.[34] На то је, уосталом, обавезује унутрашње законодавство и закључени и ратификовани међународни уговори и конвенције. Поред тога, на то је обавезује и Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, коју је Влада Републике Србије усвојила на седници одржаној 31. децембра 2014. године, а која обухвата следеће стратешке теме: планирање, координацију и сарадњу свих учесника у систему, спречавање уношења имовине за коју се сумња да је стечена кривичним делом у финансијски систем и друге секторе, односно откривање и пријављивање већ унете имовине, уочавање и отклањање претњи од прања новца и финансирања тероризма, кажњавање извршилаца кривичних дела и одузимање незаконито стечене имовине, обезбеђивање квалификованих кадрова оспособљених за делотворно учешће у свим сегментима система за борбу против прања новца и финансирања тероризма, као и разумевање у јавности улоге и планова надлежних органа. С обзиром да се приликом израде Националне стратегије водило рачуна и о последњим променама у међународним стандардима, за очекивати је да ће се тако осмишљена успешно и ефикасно применити у циљу убрзања процеса европских интеграција.[35]

---

[34] За санкционисање међународног тероризма према домаћем праву видети: Кривични законик, *Службени гласник РС,* бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014; Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма, *Службени гласник РС,* бр.20/2009, 72/2009 и 91/2010; Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС,* бр. 32/2013.

[35] Имајући у виду опредељење Републике Србије ка чланству у Европској унији и преговоре о приступању који су у току, приликом израде Стратегије, надлежни државни органи водили су рачуна и о примедбама и препорукама релевантних служби Европске комисије. Такође, надлежни органи Републике Србије су са нарочитом пажњом пратили активности и акта у области борбе против прања новца и финансирања тероризма на нивоу Европске уније као и препоруке Манивала (*Committee of Experts on the Evaluation of Anty-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism)* – Комитета Савета Европе који ради на усклађивању националних система држава чланица за борбу против прања новца и финансирања тероризма. У том смислу пратили су и препоруке и методологију ФАТФ (*Financial Action Task Force – FATF*) и предложени текст Четврте директиве Европске уније о прању новца и финансирању тероризма ради благовременог предузимања мера и хармонизације правног система Републике Србије за борбу против прања новца и финансирања тероризма са међународним стандардима. Видети: Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС,* бр. 3/2015.

EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION FROM INTERNATIONAL TERRORISM

Abstract: The subject study provides an overview and analysis of the most important legal instruments adopted under the auspices of European regional organizations - the Council of Europe and the European Union. These instruments essentially complement the international legal instruments adopted under the auspices of the United Nations, aimed at contributing to the universal fight against terrorism as an international crime posing a threat to international peace and security. In this sense, European countries are obliged to cooperate in taking preventive and prohibitive measures against terrorism. Given that there are general standards in assisting in the detection, extradition, prosecution and punishment of perpetrators of terrorist acts, Serbia, as a candidate country for the EU membership, is obliged to harmonize its internal legislation with the European legal frameworks for suppressing international terrorism. Serbia through this process shows its ability to engage in a dialogue with all member states of the European Union on the implementation of the objectives of the Common Foreign and Security Policy.

Key words: Combating Terrorism, Council of Europe, European Union, Serbia, Common Foreign and Security Policy.