



Smjernice za rješavanje prijetnji i izazova koje predstavljaju strani teroristički borci u okviru ljudskih prava

Objavio OSCE Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10 00-251
Varšava
Poljska

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2020

Ove smjernice je objavio ODIHR na engleskom jeziku u septembru 2018. godine pod nazivom: *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of “Foreign Terrorist Fighters” within a Human Rights Framework*. Verziju na bosanskom jeziku je pripremio i objavio ODIHR u saradnji sa Misijom OSCE-a u BiH.

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe uz uslov da svaku kopiju prati navođenje da je OSCE/ODIHR izvor teksta.

ISBN 978-83-66089-95-2

Dizajn: Nona Reuter

Sadržaj

Zahvalnost	4
Lista akronima i skraćenica	5
Predgovor	6
1. Uvod	8
2. Osnovne informacije: Pregled dinamike, izazova i odgovora u vezi sa stranim terorističkim borcima	11
3. Preporuke i analiza: Rješavanje dinamike, izazova i odgovora koje predstavljaju strani teroristički borci u okviru ljudskih prava	21
3.1 Preporuke u vezi sa prirodom, opsegom i definicijama zakona i politika u vezi sa stranim terorističkim borcima	21
3.2 Opće preporuke za primjenu okvira ljudskih prava	28
3.3 Krivičnopravni odgovori: opseg kriminaliteta, principi, procedure i kazne	34
3.4 Primjena uzdržavanja kada se poseže za administrativnim mjerama	46
3.5 Sprečavanje i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam	53
3.6 Prepoznavanje i rješavanje direktne i indirektno diskriminacije	62
3.7 Rješavanje rodne dimenzije dinamike i izazova koje predstavljaju strani teroristički borci	64
3.8 Dječija prava	68
3.9 Imperativi ljudskih prava i vladavine zakona za efikasne odgovore na potencijalne prijetnje i izazove koje predstavljaju strani teroristički borci	73

Zahvalnost

Prof. Helen Duffy, direktorica organizacije Ljudska prava u praksi i šefica Katedre za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava Gieskes na Univerzitetu u Leidenu, bila je glavna konsultantica u istraživanju i izradi ove publikacije.

Nadalje, niz eksperata je dao svoj lični doprinos u raznim fazama izrade ovog dokumenta. Među njima su: Kristian Bartholin (zamjenik šefa Jedinice za borbu protiv terorizma Odjela za akcije protiv kriminala, Vijeće Evrope), Matthieu Birker (savjetnik komesara Vijeća Evrope za ljudska prava), dr. Berenice Boutin (istraživačica na polju međunarodnog prava na Institutu Asser i saradnica istraživačica Međunarodnog centra za borbu protiv terorizma – ICCT), Anne Charbord (nezavisna istraživačica i viša pravna savjetnica bivšeg specijalnog izvjestioca UN-a za promociju i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u vezi s borbom protiv terorizma), René Elkerbout (bivši sudija iz Nizozemske), Barbara Grabowska-Moroz (koordinatorka programa u Helsinškoj fondaciji za ljudska prava, Poljska), Jonathan Horowitz (viši pravni službenik, Inicijativa za pravdu Otvorenog društva), dr. Sandra Krähenmann (istraživačica na Ženevskoj akademiji za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava), Anastasia Miller (direktorica Regionalnog ureda Međunarodnog biroa za ljudska prava i vladavinu zakona Kostaniy u Kazahstanu), Dmitry Nurumov (konsultant za pravni program Međunarodne komisije pravnik – ICJ), Róisín Pillay (direktorica Evropskog regionalnog programa pri Međunarodnoj komisiji pravnik – ICJ), Emir Prčanović (izvršni direktor Udruženja „Vaša prava BiH“, Bosna i Hercegovina), Matteo Sestito (službenik za ljudska prava Izvršne direkcije UN-a za borbu protiv terorizma – CTED), Letta Tayler (viša istraživačica na polju terorizma/protuterorizma u organizaciji Human Rights Watch) kao i kolege iz OSCE-ovog Odjela za transnacionalne prijetnje/Jedinice za akciju protiv terorizma Sekretarijata OSCE-a (TNTD-ATU), Manuel Eising (viši pravni savjetnik) i Georgia Holmer (viša savjetnica za pitanja protuterorizma).

Lista akronima i skraćenica

CCPR	UN-ov Komitet za ljudska prava
CRC	Konvencija UN-a o pravima djeteta
CVE/PVE	Borba protiv nasilnog ekstremizma/sprečavanje nasilnog ekstremizma
EU	Evropska unija
FTF	strani teroristički borac
ECHR	Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima)
EctHR	Evropski sud za ljudska prava
IHL	Međunarodno humanitarno pravo
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ISIL	„Islamska država u Iraku i Levantu”
ODIHR	OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
UDHR	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
UN	Ujedinjeni narodi
UNCTED	Izvršna direkcija UN-ovog Komiteta za borbu protiv terorizma
UNOCT	UN-ov Ured za borbu protiv terorizma
UNSC	Vijeće sigurnosti UN-a
UNSG	generalni sekretar UN-a
UN Special Rapporteur on counter-terrorism	UN-ov specijalni izvjestilac za promociju i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u borbi protiv terorizma
UN Working Group on mercenaries	Radna grupa UN-a o korištenju plaćenika u svrhu kršenja ljudskih prava i sprečavanja ostvarivanja prava naroda na samoopredjeljenje
VERLT	Nasilni ekstremizam i radikalizacija koji vode u terorizam

Predgovor

Terorizam predstavlja višedimenzionalne izazove i zahtijeva višedimenzionalne odgovore. Iskustvo pokazuje da poštivanje i zaštita ljudskih prava i osnovnih principa vladavine zakona nisu prepreka, već vitalni uslov za efikasno rješavanje sigurnosnih prijetnji.

Prijetnje koje predstavljaju takozvani „strani teroristički borci“ i odgovori potrebni za rješavanje tih prijetnji u tome nisu izuzetak. Ljudska prava i vladavina zakona pružaju solidan okvir za efikasno djelovanje u cilju rješavanja potencijalnih prijetnji i izazova koje predstavljaju pojedinci koji putuju s ciljevima povezanim s terorizmom.

Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (UNSC) 2170 (2014) i 2178 (2014), usvojene na osnovu Poglavlja VII Povelje UN-a, utvrđuju da kretanje stranih terorističkih boraca predstavlja „prijetnju za međunarodni mir i sigurnost“. Kao rezultat, ove rezolucije obavezuju države da poduzimaju dalekosežne mjere za sprečavanje i suzbijanje tog kretanja.¹ Pozivajući se na rezolucije UNSC-a, Ministarsko vijeće OSCE-a je na sjednici održanoj u Baselu 2014. godine ukazalo na to da prijetnja koju predstavljaju strani teroristički borci može utjecati na sve regione i države, čak i na one koje su daleko od zona konflikta u koje strani teroristički borci putuju.² Od tada su se izazovi promijenili na nekoliko načina uslijed novih trendova povratka i premještanja stranih terorističkih boraca iz zona konflikta u Iraku i Siriji. Rezolucija UNSC-a 2396 (2017) nastoji odgovoriti na te nove izazove.³

Ono što se nije promijenilo je potreba za pristupima koji se temelje na ljudskim pravima i vladavini zakona u vezi sa svim aspektima putovanja stranih terorističkih boraca u zemljama iz kojih odlaze, tranzitnim zemljama, zemljama odredišta i premještanja. Cijeli niz zakona, politika i praksi pojavio se u svijetu u nastojanju da se riješi ovo pitanje. Ali širina samog termina ‘strani teroristički borac’ i dalekosežni odgovori na taj fenomen koje poduzimaju države otvaraju više pitanja koja se tiču njihove usklađenosti sa vladavinom zakona i okvirom međunarodnih ljudskih prava u borbi protiv terorizma, kao i njihovih implikacija.

Države su se obavezale da će se, u skladu sa svojim obavezama koje proizlaze iz međunarodnih zakona o ljudskim pravima i međunarodnog humanitarnog prava, boriti protiv potencijalnih prijetnji i izazova koje predstavljaju strani teroristički borci u okviru međunarodnog prava. Rezolucije UNSC-a, Ministarska deklaracija OSCE-a o stranim

1 Vidjeti: Preambulu Rezolucije UNSC-a 2178 (2014), usvojenu 24. septembra 2014, UN Doc. S/RES/2178 (2014), (u daljnjem tekstu, Rezolucija UNSC 2178 (2014)). Ovoj rezoluciji je prethodila Rezolucija UNSC-a 2170 (2014), koja je pozivala države da suzbijaju odlaske FTF-a u “Islamsku državu” u Iraku i Levantu (ISIL) i Front Al Nusrah (ANF) i sve druge organizacije povezane sa Al-Kaidom, te da strane terorističke borce u tim grupama privode pred lice pravde. Vidjeti: Rezoluciju UNSC-a 2170 (2014), usvojenu 15. augusta 2014, UN Doc. S/RES/2170 (2014), stav 8.

2 Preambula „Deklaracije o ulozi OSCE-a o borbi protiv fenomena stranih terorističkih boraca u kontekstu provedbe rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 2170 (2014) i 2178 (2014)”, koju je usvojilo Ministarsko vijeće u Baselu 5. decembra 2014. godine, MC.DOC/5/14 (u daljnjem tekstu, Ministarska deklaracija OSCE-a o FTF-u).

3 Rezolucija UNSC-a 2396 (2017), usvojena 21. decembra 2017, UN Doc. S/RES/2396.

terorističkim borcima i druge regionalne inicijative dosljedno odražavaju i potvrđuju ovu opredjeljenost.

ODIHR-u je dodijeljen konkretan mandat da pomogne državama članicama OSCE-a u osiguravanju usklađenosti njihovih protuterorističkih inicijativa s opredjeljenjima OSCE-a u pogledu ljudske dimenzije i međunarodnih standarda ljudskih prava. Konferencija o protuterorizmu 2018. godine „O povratnom toku stranih terorističkih boraca (FTF, engleski akronim, prim. prev.): Izazovi za područje koje obuhvata OSCE i šire“, koja je održana u Rimu 10 - 11. maja 2018. godine tokom italijanskog predsjedavanja OSCE-om, preporučila je da izvršne strukture OSCE-a nastave uvoditi zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te rodna pitanja kao integralni dio svih aktivnosti OSCE-a u vezi sa FTF-om.⁴

U tim okolnostima, i na osnovu svog mandata, ODIHR ima za cilj državama članicama OSCE-a pružiti podršku i dati smjernice iz perspektive ljudskih prava o tome kako mogu odgovoriti na prijetnje i izazove povezane s FTF-ima. Nadamo se da će ova publikacija olakšati dijalog između cijelog niza država i nevladinih aktera uključenih u borbu protiv terorizma,⁵ i dovesti do daljnjih razmjena iskustava i dobrih praksi između država. Ovaj proces bi trebao pomoći da se promoviraju sveobuhvatni, koherentni⁶ i sa ljudskim pravima usklađeni odgovori na ovo višedimenzionalno pitanje.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir
direktorica, OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava

4 Vidjeti: „Chairmanship’s Perception Paper: Recommendations from the 2018 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference on ‘The Reverse Flow of Foreign Terrorist Fighters (FTFs): Challenges for the OSCE Area and Beyond’, Rome, 10-11 May 2018“, Italijansko predsjedavanje OSCE-om, CIO.GAL/90/18, 20. juli 2018. godine, str. 5, (u daljnjem tekstu: OSCE-ova konferencija o borbi protiv terorizma iz 2018.).

5 „OSCE Ministerial Statement on Supporting the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy“, OSCE, MC.DOC/3/07, 3. decembar 2007, stav 22, (u daljnjem tekstu, OSCE Ministerial Statement Supporting the UN Global Counter-Terrorism Strategy).

6 OSCE Ministerial Declaration on FTFs, *op. cit.*, fn. 2, stav 8.

1. Uvod

Mada su definicija i opseg pojma „strani teroristički borac“ (FTF) kontroverzni, posljednjih godina se oni obično koriste kada se govori o pojedincima koji putuju iz svojih domovina u druge države kako bi učestvovali u terorističkim aktima ili ih podržavali, uključujući i one koji se čine u kontekstu oružanog sukoba, posebno u Iraku i Siriji.⁷

Iako odlazak i povratak FTF-a nije nešto novo, nova je dinamika savremenih talasa odlazaka i opseg i priroda odgovora na tu pojavu na nacionalnom i međunarodnom nivou. Normativna, praktična i politička dešavanja se vide i na međunarodnom i na regionalnom planu, kao i na planu pojedinih država. Svijest da kretanje FTF-a predstavlja prijetnju za međunarodni mir i sigurnost, što je posebno iskazano u Rezoluciji Vijeća sigurnosti UN-a (UNSC) 2178 (2014) i u okviru obavezujućih ovlaštenja iz Poglavlja VII, državama nameće veliku obavezu da poduzimaju sve potrebne i ostvarljive mjere u borbi protiv te prijetnje. Kasnije međunarodne inicijative, kao što je Rezolucija UNSC 2396 (2017), ponovo su okarakterizirale FTF, a naročito njihov povratak, kao ozbiljnu prijetnju za mir i sigurnost, te su proširile obaveze država da odgovore na manifestacije tih pojava.

Rezolucija UNSC-a 2178 (2014) obavezuje države da sprečavaju, ometaju, krivično gone, rehabilitiraju i reintegriraju FTF-e te da prepoznaju važnost „sveobuhvatnog rješavanja inherentnih faktora, uključujući sprečavanje radikalizacije u terorizam, iskorjenjivanje regrutacije, onemogućavanje putovanja stranih terorističkih boraca, prekidanje finansijske podrške stranim terorističkim borcima, borbu protiv nasilnog ekstremizma koji može voditi u terorizam, suprotstavljanje podsticanju na ekstremizmu ili netolerancijom motivirane terorističke akte, promoviranje političke i religijske tolerancije, ekonomski razvoj i društvenu koheziju i inkluzivnost, okončanje i rješavanje oružanih sukoba te omogućavanje reintegracije i rehabilitacije...“.⁸ Rezolucija UNSC-a 2396 (2017) poziva na dodatnu akciju na planu sigurnosti granica i razmjene informacija; pravosudnih mjera i saradnje; te strategija krivičnog gonjenja, rehabilitacije i reintegracije.

⁷ Za kontroverze u vezi sa ovim pojmom, i s tim povezana pitanja ljudskih prava, vidjeti poglavlje 3.1 dolje. Rezolucija UNS-a 2178 (2014), *op. cit.*, fn. 1, opisuje FTF-e kao „pojedince koji putuju u državu koja nije njihova država boravka ili državljanstva, u svrhu počinjenja, planiranja ili pripreme za, ili učešća u terorističkim aktima ili obezbjeđivanja i dobijanja terorističke obuke, uključujući te aktivnosti u vezi sa oružanim sukobom“. Kasnije rezolucije UNSC-a i zakonodavne mjere u velikoj su mjeri usvojile ovu formulaciju, pri čemu široki spektar istraživanja na ovu temu nastavlja govoriti o „stranim borcima“, a ne o „stranim terorističkim borcima“. Mada je, kao što je gore navedeno, termin FTF problematičan zbog njegove širine i nejasnoće kao i zbog implikacija koje iz njega proizlaze u pogledu prava, to je termin koji se najčešće koristi na međunarodnoj sceni i termin koji se stoga koristi i u ovom dokumentu.

⁸ Preambula Rezolucije UNSC 2178 (2014), stav 4, poziva države „da saraduju u nastojanju da se riješi prijetnja koju predstavljaju FTF-i, uključujući sprečavanje radikalizacije koja vodi u terorizam i regrutiranje FTF-a, uključujući djecu, sprečavanje stranih terorističkih boraca da prelaze granice, ometanje i sprečavanje finansijske podrške za FTF-e i izrada i provedba strategija krivičnog gonjenja, rehabilitacije i reintegracije FTF-a koji se vraćaju“, *op. cit.*, fn. 1.

U nekim su područjima akcije na koje UNSC poziva od 2014. godine selektivno provedene u praksi, naprimjer, u vezi sa rehabilitacijom i reintegracijom FTF-a. S druge strane, sve širi pristupi primjeni krivičnog zakona i administrativnih mjera neke su od karakteristika odgovora država na izazove koje predstavljaju FTF-i koje imaju potencijalno dalekosežni utjecaj na široki spektar ljudskih prava, uključujući pravo na slobodu, pravično suđenje, slobodu kretanja, slobodu izražavanja i druga prava.

Kao i drugi odgovori na terorizam, i Rezolucije 2178 (2014) i 2396 (2017) kritizirane su zbog toga što nameću obaveze državama da poduzmu široke mjere, bez jasne definicije na koga su te mjere usmjerene.⁹ Činjenica da su dalekosežne mjere usmjerene na jedan široko ili loše definiran problem – i značajan utjecaj koji one mogu imati na one koji su im meta ili su indirektno njima pogođeni – doprinosi ozbiljnoj zabrinutosti u pogledu usklađenosti tih mjera i drugih nastojanja na polju borbe protiv terorizma sa osnovnim ljudskim pravima i principima vladavine zakona.

Mada države imaju obavezu da sprečavaju i bore se protiv terorizma, što uključuje i akte povezane sa terorizmom koje počine FTF-i, te mjere moraju biti pažljivo osmišljene kako bi se osiguralo da budu u skladu sa ljudskim pravima i da ne podrivaju globalni okvir ljudskih prava i vladavine zakona, dok se istovremeno bore protiv terorizma. U suprotnom ne bi bila ugrožena samo legitimnost, već i efikasnost nacionalnih i međunarodnih protuterorističkih nastojanja.

Opseg i svrha ovog dokumenta

Ovaj dokument nastoji državama ponuditi preporuke na planu politika, praćene njihovom analizom, o nekim od ključnih pitanja ljudskih prava s kojima se one moraju nositi u nastojanju da odgovore na prijetnje koje predstavljaju FTF-i, na način koji je usklađen sa ljudskim pravima i vladavinom zakona. Nakon kratkog pregleda osnovnih činjenica, kao i međunarodnih i nacionalnih odgovora, ovaj dokument nudi niz preporuka za pristup, usklađen sa ljudskim pravima, rješavanju problema kretanja i povratka FTF-a. Njegova namjera nije da pruži iscrpnu analizu manifestacija, odgovora država ili mnogih izazova u pogledu ljudskih prava koji se javljaju u državama članicama OSCE-a prilikom suočavanja s izazovima koje predstavljaju FTF-i. On također nema namjeru ponuditi jednostavna rješenja za jedan kompleksan i višestran problem. Umjesto toga, ovaj dokument nastoji, kroz preporuke praćene analizom, i u svjetlu zabrinutosti koja se javlja u praksi, sugerirati pristupe usmjerene na ljudska prava, u skladu s obavezama i opredjeljenjima država. Nadamo se da će ovaj dokument, u okruženju koje se brzo mijenja, poslužiti kao odskočna daska za daljnje razmjene ideja i dobrih praksi u okviru i izvan OSCE-a u cilju rješavanja izazova koje predstavljaju FTF-i, na način koji odgovara na sigurnosne potrebe

⁹ Posebno, Rezolucija UNSC 1373 (2001), usvojena 28. septembra 2001. godine, nakon terorističkih napada 11. septembra u Sjedinjenim Američkim Državama. Za detaljniju diskusiju o nejasnoćama u vezi s definicijom, vidjeti poglavlja 2 i 3.1 dolje.

a istovremeno je usklađen sa standardima ljudskih prava. Ova publikacija dopunjuje priručnike koje su izradili drugi međunarodni akteri.¹⁰

Preporuke i analiza se oslanjaju na istraživanje koje je uradio ODIHR te savjete i informacije koji su dobijeni od širokog spektra pojedinaca – iz OSCE-a, drugih međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i akademske zajednice – čija je stručnost u pitanjima ljudskih prava i protuterorizma priznata. Informacije i saznanja su posebno prikupljeni na jednom sastanku eksperata o „Provedbi zakona i politika u cilju borbe protiv fenomena stranih terorističkih boraca iz perspektive ljudskih prava“, održanom u Varšavi 25. i 26. aprila 2017. godine, i potonje analize u međusobnoj online komunikaciji sa učesnicima na tom sastanku i s drugim ključnim akterima, u martu i aprilu 2018. godine¹¹ Ovaj dokument se temelji i na prethodnom istraživanju i aktivnostima koje je proveo ODIHR, uključujući ekspertnu radionicu o „Fenomenu stranih terorističkih boraca: iz perspektive ljudskih prava“, koja je održana u martu 2015. godine, i dokument na tu temu koji je pripremljen za OSCE-ovu Konferenciju o borbi protiv terorizma održanu 2015. godine.¹² OSCE-ova konferencija, održana u maju 2018. godine u Rimu, uz učešće svih država članica, bila je posvećena novim izazovima u vezi sa obrnutim smjerom kretanja FTF-a, kao i skup koji je ODIHR organizirao na marginama ove konferencije, također su dali vrijedan doprinos finalizaciji ovog dokumenta.¹³

10 Vidjeti, naprimjer, “Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters”, UN Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF), Working Group on Promoting and Protecting Human Rights and the Rule of Law while Countering Terrorism, (u daljnjem tekstu: UN CTITF Guidance 2018), 28. juni 2018, <www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf>.

11 „Pristup koji se zasniva na ljudskim pravima je ključni za efikasnu borbu protiv fenomena FTF-a, naglasili su eksperti na sastanku ODIHR-a”, OSCE/ODIHR, 26. april 2017, <www.osce.org/odihr/313906>.

12 “Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension”, OSCE/ODIHR, 25. juni 2015, <www.osce.org/odihr/166646>, (u daljnjem tekstu, “Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension”, OSCE/ODIHR).

13 Vidjeti: Chairmanship’s Perception Paper on the 2018 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference, *op. cit.*, fn. 4.

2. Osnovne informacije: Pregled dinamike, izazova i odgovora u vezi sa stranim terorističkim borcima

Polazište za mnoge analize onoga što se često naziva „fenomen FTF-a“ je konstatacija da on, po mnogo čemu, nije nov. Strani borci su decenijama bili stalna karakteristika mnogih, ako ne i većine, oružanih sukoba, međunarodnih i nemeđunarodnih.¹⁴ Međutim, tek posljednjih godina, sa prilivom FTF-a u Siriju i Irak, ovo pitanje sve više izaziva intenzivnu zabrinutost na međunarodnom planu zbog njihovog povratka u države porijekla, države prethodnog boravišta ili njihovog daljnjeg putovanja u treće zemlje.

Razumijevanje prirode problema FTF-a – motivacije osoba koje putuju ili se vraćaju kao FTF-i te prijetnja koju predstavljaju – preduslov je za definiranje efikasnih strategija sprečavanja i odgovora. Mada ovaj dokument nije zamišljen kao dubinsko istraživanje manifestacija ovog problema, vrijedi naglasiti nekoliko osnovnih činjenica iz sve obimnijeg korpusa istraživanja i literature. One bi trebale omogućiti na činjenicama utemeljenu diskusiju o efikasnim i ciljanim zakonskim i političkim odgovorima.

Strani borci danas

Raspoložive informacije sugeriraju da FTF-i, koji su putovali u, i aktivno djelovali u „Islamskoj državi“ u Iraku i Levantu (ISIL), Al-Kaidi i srodnim grupama u Iraku, Siriji i drugim zemljama – poput Afganistana, Jemena, Libije, Pakistana i Somalije – dolaze, prema procjeni, iz 110 država širom planete. Mada su procjene po samoj svojoj prirodi nepouzdanе, i dijelom povezane sa problemom definiranja tog termina, pretpostavlja se da je do kraja 2017. godine samo u Irak i Siriju putovalo više od 40.000 stranih

14 Često se spominje veliki broj stranih boraca koji su otišli da se bore u španskom građanskom ratu, onih koji su se suprotstavili sovjetskoj okupaciji Afganistana, ili učestvovali u sukobu u bivšoj Jugoslaviji, mada sve više analiza jasno ukazuje da je u praksi bilo mnogo više slučajeva u odnosu na te poznate primjere. Vidjeti, naprimjer: M. Flores, “Foreign Fighters Involvement in National and International Wars: A Historical Survey”, in Andrea de Guttry, Francesca Capone and Christophe Paulussen (eds.), *Foreign Fighters under International Law and Beyond* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2016), str. 27-48. (u daljnjem tekstu: FFILB). Vidjeti također: D. Malet, “The European Experience with Foreign Fighters and Returnees”, u T. Renard and R. Coolsaet (ed.), “Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? Assessing policies on returning foreign terrorist fighters in Belgium, Germany and the Netherlands”, Egmont Institute, Brussels, februar 2018, str. 7-9, <www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/02/egmont.papers.101_online_v1-3.pdf?type=pdf>, (u daljnjem tekstu, T. Renard i R. Coolsaet (ed.), “Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?”, Egmont Institute).

terorističkih boraca.¹⁵ Oni koji su putovali iz evropskih država u područje sukoba u Siriji i Iraku privukli su posebnu pažnju i podstaknuli obimnu analizu, iako predstavljaju manji postotak ukupnog broja FTF-a.¹⁶

Što se tiče povratka ili „obrnutog smjera kretanja“ FTF-a, koji se odvija u talasima, statistika je, ponovo, nepouzdana. Jedan izvještaj bilježi da se do 2015. godine 5.600 boraca u svijetu vratilo u svoje domovine.¹⁷ Drugi izvještaj, usmjeren na pitanje FTF-a u Evropskoj uniji (EU), sugerira da se do 2016. godine oko 30 procenata FTF-a vratilo u svoje zemlje ili preselilo u druge države.¹⁸ „Smanjenje teritorija“ u Siriji i raspad takozvanog kalifata „Islamska država“ u Iraku, u oktobru 2017. godine, doprinio je posljednjem talasu povratnika.¹⁹ Početkom 2018. godine podaci ukazuju i na to da je u tom periodu došlo do značajnog pada broja onih koji odlaze u Irak i Siriju, i na sve veću zabrinutost zbog utjecaja povratka FTF-a u njihove zemlje ili njihovog prelaska na druge – ponekad nepoznate - lokacije.²⁰ U svjetlu ove dinamike, zabrinutost da je ISIL sada svoj pogled usmjerio na druga mjesta, potencijalno koristeći FTF-e povratnike, ključna je karakteristika političkog diskursa i s tim povezanih dešavanja na polju zakona i politike.

Čini se da učešće nekih bivših FTF-a, o čemu se široko izvještavalo, u napadima u Briselu, Parizu, Istanbulu i Londonu između 2015. i 2017. godine potvrđuje ova strahovanja. Zabrinutost izaziva i jedno istraživanje koje sugerira da su napadi povezani s FTF-ima,

15 Vidjeti: “Greater Cooperation Needed to Tackle Danger Posed by Returning Foreign Fighters, Head of Counter-Terrorism Office Tells Security Council”, Ujedinjeni narodi, 29. novembar 2017, <www.un.org/press/en/2017/sc13097.doc.htm>.

16 “Terror Situation and Trend” report (TE-SAT 2016), Europol, 2016, str. 26, <www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf>. Europol piše da “se vjeruje da je više od 5.000 Evropljana putovalo u područje konflikta u Siriji i Iraku”. Međunarodni centar za borbu protiv terorizma (ICCT) navodi brojku između 3.922 i 4.294, dakle u prosjeku 4,108. Vidjeti: B. van Ginkel and E. Entenmann (ed.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies”, International Centre for Counter-Terrorism, april 2016, str. 4, <www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf> (u daljnjem tekstu, B. van Ginkel i E. Entenmann (ur.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union”). Vjeruje se da je Tunis najveći izvor, jer se procjenjuje da je samo iz te države 6.000 osoba putovalo u područje sukoba. Vidjeti: “Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq”, the Soufan Group, decembar 2015, str.15, <soufangroup.com/wpcontent/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf>.

17 “Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq”, the Soufan Group, op. cit, fn. 16. Mada se 2017. godine još uvijek navodila ova brojka, novinski izvještaji i drugi izvori (na primjer, evidencija sa sastanka UNSC-a održanog 28. novembra 2017, SC/13097), moglo bi se očekivati da je taj broj znatno veći.

18 B. van Ginkel and E. Entenmann (ur.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union”, op. cit, fn. 16.

19 “The Challenge of Returning and Relocating Foreign Terrorist Fighters: Research Perspectives”, UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (UNCTED), mart 2018 (u daljnjem tekstu: UNCTED Trends Report 2018), <www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/04/CTED-Trends-Report-March-2018.pdf>. Sadašnji talas FTF-a povratnika opisuju se kao veći i raznolikiji od prethodnih.

20 Za mnoge FTF-e i dalje se ne zna gdje su, pošto su ili umrli u inostranstvu ili su prešli na nepoznate lokacije. Vidjeti, naprimjer, UNCTED Trends Report 2018, op. cit, fn. 19. Vidjeti također: “Risk Analysis 2017”, Frontex, 20. februar 2018, str. 30-31, <frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf>, (u daljnjem tekstu: “Risk Analysis 2017”, Frontex); “Now that the Islamic State has fallen in Iraq and Syria, where are all its fighters going”, the Washington Post, 22. februar 2018, <www.washingtonpost.com/graphic/2018/world/isis-returning-fighters/>; D.L. Byman, “Frustrated Foreign Fighters”, the Brookings Institution, 13. juli 2017, <www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/07/13/frustrated-foreign-fighters/>.

mada nisu bili česti, bili naročito brutalni i ubojiti.²¹ Istovremeno, druga istraživanja traže da se ima na umu i relativno mali broj FTF-a koji su nakon povratka bili umiješani u terorističke akte.²² Iskustvo pokazuje da se prijetnje i napadi često dešavaju bez bilo kakvog „stranog“ učešća.²³ Prijetnja koju predstavljaju povratnici u zemljama povratka ili relokacije sama po sebi je teško mjerljiva i zahtijeva kontinuiranu analizu.

Vijeće sigurnosti UN-a zapazilo je da se ključni element rizika koji predstavljaju FTF-i ne tiče samo njihovog povratka, već i njihovog utjecaja u samim zonama konflikta. Rezolucija UNSC-a o FTF-ima, i druge rezolucije usmjerene na određene terorističke grupe,²⁴ objašnjavaju značaj ovog pitanja ukazivanjem na utjecaj FTF-a na „intenzitet, trajanje i nerješivost sukoba,” kao i na „ozbiljnu prijetnju za države njihovog porijekla, države kroz koje prolaze, te države u koje putuju, kao i za države koje su u susjedstvu zona oružanog sukoba u kojima su strani teroristički borci aktivni i koje su pogođene ozbiljnim sigurnosnim opterećenjima”.²⁵ Komentatori također navode utjecaj FTF-a na održivost i djelovanje organizacija kao što je ISIL, koje se oslanjaju na stalni priliv novih članova kako bi očuvali svoje redove, pri čemu visoka stopa nastradalih boraca nije najmanje važan razlog. Pravni i politički odgovori usmjereni na smanjenje rizika u jednom području (npr. u državama porijekla) trebaju voditi računa o njegovom potencijalu da doprinese rizicima u drugom području (npr. u zonama konflikta), kao i o procjeni kratkoročnog i dugoročnog rizika. Šira analiza rizika također bi uzela u obzir prijetnje povezane sa sve većom polarizacijom društva, kojoj mogu doprinijeti FTF-i, kao i odgovori države na njihovo djelovanje.²⁶

Ključna pitanja su ko odlazi i ko se vraća, gdje i otkuda i, u oba slučaja, zašto. To su ključna pitanja koja se u formuliranju politika moraju imati na umu. Mada su dosadašnje studije ograničene u pogledu opsega, jedan broj izvještaja civilnog društva, akademske zajednice i međudržavnih institucija, uključujući UN-ov Ured za borbu protiv terorizma (UNOCT), doprinijeli su razumijevanju motivacija i faktora koji doprinose djelovanju

21 Vidjeti: UNCTED Trends Report 2018, *op. cit.*, fn. 19; Hegghammer, “Should I stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists’ Choice between Domestic and Foreign Fighting”, *American Political Science Review*, Vol. 107, br. 1, (februar 2013), str. 11.

22 Vidjeti, naprimjer; C. Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?”, the Brookings Institution, august 2015, str. 2, <www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/En-Fighters-Web.pdf>, u kojem se zapaža: “Iako realna, potencijalna prijetnja koju predstavljaju strani borci povratnici ne smije se preneglašavati. Statističke analize zasnovane na historijskim podacima – kao što je Hegghammerova – sugeriraju da će manje od 11 posto FTF-a predstavljati terorističku prijetnju po povratku kući”.

23 Naprimjer, vidjeti izjavu koordinatora EU za borbu protiv terorizma, koji je 2016. godine zapazio da bi bilo pogrešno fokusirati se na strane prijetnje kada mnoge napade vrše domaći teroristi, u A. Reed, J. Pohl and M. Jegerings, “The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of an Evolving Phenomenon”, International Centre for Counter-Terrorism, juni 2017, str. 7, <www.icct.nl/publication/the-four-dimensions-of-the-foreign-fighter-threat-making-sense-of-an-evolving-phenomenon>.

24 Srodne rezolucije UNSC-a specifično su usmjerene na grupe poput ISIL-a, Fronta Al Nusrah, i subjekata povezanih sa Al-Kaidom, te ukazuju na obaveze FTF-a u tom kontekstu. Vidjeti, naprimjer, Rezoluciju UNSC-a 2249 (2015).

25 Rezolucija UNSC-a 2178 (2014), *op. cit.*, fn. 1.

26 Za procjenu „promijenjene prijetnje” koju predstavljaju strani borci, vidjeti: A. Reed, J. Pohl and M. Jegerings, “The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat”, *op. cit.*, fn. 23. Četiri glavne prijetnje odnose se na odlazak, povratak u zemlju boravka, prijetnju koju predstavljaju pojedinačni akteri ili simpatizeri i, konačno, sve veću polarizaciju društva.

FTF-a, što uključuje i pružanje mogućnosti FTF-ima koji su prestali djelovati da kažu šta imaju.²⁷

Istraživanja otkrivaju kompleksno i višestruko okruženje i konzistentno ukazuju na to da nema jedinstvenog profila FTF-a.²⁸ Raspoložive informacije i iskustva sugeriraju da su pretpostavke u pogledu profila FTF-a i „okidača” za njihovo djelovanje često pogrešne. Naprimjer, pretpostavke u pogledu roda po kojima su žene i djevojčice žrtve, a ne izvršioци, pokazale su se opasno neosnovanim.²⁹ Nadalje, činjenica da su mnogi FTF-i djeca različitog uzrasta, i da su među njima djeca čiji su roditelji FTF-i i djeca rođena u inostranstvu i školovana da budu borci, krije posebne izazove i zabrinutost u pogledu zaštite djeteta (vidjeti dio 3.8). Značajno istraživanje, sa fokusom na Evropu, također sugerira da može biti i drugih faktora značajnih za primjerene odgovore, kao što je veliki broj mentalno oboljelih među takozvanim „sumnjivim radikalnim džihadistima” podstaknutim da se bore u inostranstvu, što još nije u potpunosti istraženo.³⁰

Nekoliko studija koje ispituju motivacije FTF-a na sličan način odražavaju širi spektar mogućih faktora „navođenja i odvrćanja” koji su bili vidljivi i kada je ovo pitanje prvi put privuklo pažnju međunarodne javnosti.³¹ Ti faktori, pogotovo strukturalni socijalni faktori „navođenja”, dramatično se razlikuju između pojedinaca i konteksta. Pošto su „faktori navođenja i odvrćanja” na različite načine međusobno povezani u odnosu na pojedinca i unutrašnje i vanjsko okruženje sa kojima se svako od njih suočava, pojednostavljeni pokušaji da se identifikira izvor problema osuđeni su na neuspjeh.³² Ovo podvlači potrebu za osmišljavanje i usmjeravanje relevantnih odgovora – kako odgovora kojima se nastoje spriječiti pojedinci da odlaze, tako i onih koji se tiču povratnika – na način koji je ciljano osmišljen za pojedinačne slućajeve i kontekste.

27 UNOCT se u svom izvještaju potrudio da eksplicitno prizna njegova ograničenja. Vidjeti: „Enhancing the Understanding of the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon in Syria”, UNOCT, juli 2017, str. 52 (u daljnjem tekstu: Izvještaj UNOCT-a, juli 2017.), <www.un.org/en/counterterrorism/assets/img/Report_Final_20170727.pdf>.

28 Izvještaj UNOCT-a juli 2017, *op. cit.*, fn. 27.

29 Vidjeti dio 3.7 u nastavku, o rodnoj dimenziji. U ranoj praksi, rezultat je bio da je vrlo malo žena krivićno goñjeno, ali se sugerira da su u Nizozemskoj i Belgiji te lekcije naućene te da se od 2016. godine „ne pravi razlika” između krivićnog goñjenja žena i muškaraca, što je suprotno ranijem iskustvu. Ta podjela je također, prema izvještajima, sužena i u Njemaćkoj, naprimjer, T. Renard and R. Coolsaet (ur), „Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?”, Egmont Institute, *op. cit.*, fn. 14.

30 Vidjeti tvrdnje specijalista za mentalno zdravlje da 60 posto osumnjićenih radikalnih džihadista u Nizozemskoj ima historiju mentalnih zdravstvenih problema, u C. Paulussen, J. Nijman, K. Lismont, „Mental Health and the Foreign Fighter Phenomenon: A Case Study from the Netherlands”, International Centre for Counter-Terrorism, March 2017, p. 7, <www.icct.nl/wp-content/uploads/2017/03/ICCT-Paulussen-Nijman-Lismont-Mental-Health-and-the-Foreign-Fighter-Phenomenon-March-2017.pdf>.

31 R. Frenett and T. Silverman, „Foreign Fighters: Motivations for Travel to Foreign Conflicts”, in FFILB, pp. 63-76, *op. cit.*, fn. 14. Also see: Phil Gurski, *Western Foreign Fighters: The Threat to Homeland and International Security* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2017), str. 70. I ovdje treba imati na umu da se neke od ovih analiza odnose na strane borce, a ne na strane teroristićke borce.

32 Izvještaj UNOCT-a juli 2017, str. 5, *op. cit.*, fn. 27. Vidjeti također J.M. Berger „Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption”, International Centre for Counter-Terrorism (u daljnjem tekstu, J.M. Berger „Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption”), maj 2016, u kojem se zaključuje: „Tvrdnje da postoji samo jedan uzrok u okruženjima u kojima djeluje više varijabli u sebi kriju oćite rizike.”

Ipak, pokazuje se da se određene motivacije spominju u raspoloživim istraživanjima i da su potencijalno značajne za pitanja ljudskih prava, a što će se razmatrati kasnije u ovom dokumentu. One uključuju lične motivacije (kao što je nedostatak prilika, lične okolnosti i traganje za identitetom i smislom) kao i ideološke (uključujući, naprimjer, empatiju i gnjev zbog muslimanskih žrtava nasilja i protiv „zapadnih” država koje se doživljavaju kao saučesnici u tome).³³ Iako religija predstavlja dio konteksta, pretpostavke u pogledu takozvanog vjerskog „fundamentalizma“, kao ključnog pokretačkog faktora, sve više se osporavaju, kao što se vidi, naprimjer, u radu specijalnog izvjestioca UN-a za promociju i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u borbi protiv terorizma (u daljnjem tekstu: specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma).³⁴ Jednako tako, studija iz 2016. godine, koju je uradila grupa mahom vojnih istraživača iz Sjedinjenih Američkih Država u Centru za borbu protiv terorizma u West Pointu, ustanovila je da religija „nije najjača pokretačka sila“, dok se, umjesto toga, naglašavaju „kulturni i politički identiteti“ i „narativ usmjeren na kontinuirano uskraćivanje prava muslimanima, kako u određenim zapadnim političkim strukturama, tako i na međunarodnoj sceni”.³⁵ Izvještaj UNOCT-a također pravi razliku između religije kao takve i „osjećaja identifikacije” sa - kao i želje da se pomogne - pripadnicima iste religije koji se doživljavaju kao žrtve i koje druge grupe zlostavljaju”.³⁶

Druga zajednička crta nekoliko studija su socioekonomske realnosti, što uključuje korelaciju između visoke stope nezaposlenosti i kretanja FTF-a. Dok jedna studija iz 2016. godine sugerira da se to odnosi na „muslimanski svijet”,³⁷ jedna kasnija analiza sugerira da su slabo obrazovanje i stope nezaposlenosti za mnoge također ključni pokretački faktori, mada nikako za sve FTF-e iz evropskog konteksta.³⁸ UNOCT također govori šire o pojedincima „izoliranim iz glavnih tokova društvenih, ekonomskih i političkih

33 Empatija prema muslimanima žrtvama nasilja i percepcije da su „zapadne” sile saučesnice u produžavanju sukoba na Bliskom istoku, naprimjer, navode se kao pokretački faktori za žene koje odluče da se pridruže ISIL-u. Vidjeti: Van Leuven, Mazurana and Gordon, “Analysing the Recruitment and Use of Foreign Men and Women in ISIL through a Gender Perspective” in FFILB, str. 97-121, *op. cit.*, fn. 14.

34 Vidjeti izvještaj specijalnog izvjestioca UN-a za borbu protiv terorizma, *Report to the UN Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/31/65, 22. februar 2016, stav 15: „Komentatori ukazuju na to da se možda previše fokusira na vjersku ideologiju kao pokretača terorizma i ekstremizma, dok se previdaju faktori u vezi sa identitetom ili pogrešno usmjerenim altruizmom”.

35 “From Cradle to Grave: The Lifecycle of Foreign Fighters in Iraq and Syria”, Combating Terrorism Center at West Point, novembar 2016, <<https://ctc.usma.edu/app/uploads/2016/11/Cradle-to-Grave2.pdf>>; vidjeti također: “Tariq Ramadan: As Muslims Condemn Spain Attack, Americans Must Denounce U.S. Killings in Syria, Iraq”, Democracy Now, 24. avgust 2017, <www.democracynow.org/2017/8/24/tariq_ramadan_as_muslims_condemn_spain>.

36 Izvještaj UNOCT-a iz jula 2017, str.3, *op. cit.*, fn. 27, u kojem se zapaža da je jedan od najčešćih razloga za odlazak u Siriju empatija prema sunitским zajednicama za koje se vjeruje da su izložene napadu zbog njihove vjere.

37 Vidjeti J.M. Berger, “Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption”, str. 5, *op. cit.*, fn. 32. Upozoravajući da ne treba rizikovati s tvrdnjom da su uzroci povezani s jednim pitanjem, Berger se poziva na veliku studiju u kojoj je ustanovljena korelacija između visoke stope nezaposlenosti i velikih tokova FTF-a iz “muslimanskog svijeta”, ali i suprotna korelacija kada se radi o stranim borcima iz “nemuslimanskih zemalja”.

38 Izvještaj UNOCT-a iz jula 2017, str. 5, *op. cit.*, fn. 27.

aktivnosti“.³⁹ Teške lične životne prilike i disfunkcionalne porodice također su identificirane kao zajednička karakteristika uzorka FTF-a razmatranog u ovoj studiji.⁴⁰

Što se tiče povratnika, koji su sve više u fokusu pažnje kreatora politika, UNOCT-ov izvještaj iz jula 2017. godine ukazuje na sličnu raznolikost. U izvještaju se zapaža da „malo onih koji odlaze u Siriju to čini sa namjerom da se obuču kako bi po povratku kući postali teroristi.“⁴¹ Među mnogim faktorima koji ih motiviraju da se vrate su razočarenje, posebno onih koji su vođeni idealizmom, i čežnja za porodicom, posebno majkom.⁴² Nesumnjivo, opasnosti i uslovi života, uključujući i raspad ISIL-ovog projekta u Iraku, također doprinose kao motivacijski faktori.

Raznolikost profila povratnika iz zona konflikta i njihovih iskustava u inostranstvu isključuje uopćene pretpostavke o njihovoj motivaciji da se vrate, ulozi koju su imali u inostranstvu (npr. kao „borci“ ili oni koji aktivno podržavaju „Islamsku državu“) i njihovim namjerama po povratku.⁴³ Jednako se tako u vezi sa povratnicima iz Sirije sugerira sljedeće: „Kada se radi o povratnicima, možda može biti važno razlikovati ih na osnovu onoga što su stvarno radili u Siriji, njihovih prvobitnih namjera prije odlaska i njihovih razloga za povratak.“⁴⁴

Razumijevanje motivacije je ključno za rješavanje uzroka i posljedica. Štaviše, kada se radi o iznalaženju odgovarajućih odgovora na pojedinačne slučajeve FTF-a, od suštinskog značaja je imati na umu da se motivacija, čak i ako je zasnovana na nasilnim ekstremističkim gledištima, mora razlučiti od nasilne akcije i procjene namjere da se čini zlo.

Supranacionalni odgovori: Obaveze sprečavanja i suzbijanja u okviru međunarodnog prava

Ovaj dokument je usmjeren na preporuke državama na planu politika. Mnoge mjere koje su države usvojile bile su njihov odgovor na, ili su bile potaknute rezolucijama UNSC-a, pogotovo rezolucijama 2170 (2014), 2178 (2014) i 2396 (2017), koje su usvojene u okviru Poglavlja VII Povelje UN-a te su stoga obavezujuće u skladu sa međunarodnim pravom.

Rezolucija UNSC-a 2178 (2014) utvrđuje dalekosežni okvir obaveza za države, kao podsticaj za daljnju izradu normi iz drugih izvora na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom planu. Ova rezolucija je posebno nametnula obavezu državama da sprečavaju i suzbijaju regrutiranje, organiziranje, prijevoz ili opremanje FTF-a⁴⁵ i da definiraju ozbiljna krivična djela s ciljem krivičnog gonjenja i kažnjavanja za cijeli spektar ponašanja.

³⁹ „Većina FTF u ovom uzorku dolazi iz velikih porodica u urbanim zajednicama koje su prilično izolirane iz glavnih tokova društvene, ekonomske i političke aktivnosti. Neke porodice iz kojih ti FTF-i potječu često pokazuju znakove unutrašnje disfunkcije ili stresa“, prema Izvještaju UNOCT- a iz jula 2017, str. 4, *op. cit*, fn. 27.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ U izvještaju UNOCT-a iz jula 2017 (UNOCT Report, juli 2017), str. 5, *op. cit*, fn. 27, zapaža se da „ne idu svi FTF-i u Siriju da bi tamo postali borci, a još manje da počine zlodjela“.

⁴² *Ibid.*

⁴³ UNCTED –ov izvještaj o trendovima (UNCTED Trends Report 2018), *op. cit*, fn. 19.

⁴⁴ Vidjeti UNOCT Report, juli 2017, *op. cit*, fn. 27.

⁴⁵ Rezolucija UNSC-a 2178 (2014), stav 5, *op. cit*, fn. 1.

To uključuje: odlazak ili pokušaj odlaska pojedinaca u države koje nisu njihove države boravka ili državljanstva, u svrhu činjenja, planiranja, pripreme ili učešća u terorističkim aktima, ili da bi pružali ili dobijali terorističku obuku; svjesno obezbjeđivanje ili prikupljanje, na bilo kojim način, direktno ili indirektno, sredstava za ta putovanja; ili svjesno organiziranje, regrutiranje ili omogućavanje tih putovanja „na drugi način”.⁴⁶ Ona također zahtijeva od država da spriječe ulazak FTF-a na svoju teritoriju ili njihov prolazak⁴⁷ te ih poziva da sarađuju, naprimjer, na sprečavanju radikalizacije za terorizam te da razrade i provode strategije krivičnog gonjenja, rehabilitacije i reintegracije FTF-a povratnika.⁴⁸ Nadalje, rezolucija poziva države da poduzmu dodatne mjere kako bi se ojačala međunarodna saradnja, uključujući razmjenu informacija u svrhu identifikacije FTF-a, i borbu protiv nasilnog ekstremizma radi sprečavanja terorizma.⁴⁹ Rezolucija 2178 (2014) također nalaže da se „svi strani teroristički borci razoružaju i obustave sve terorističke akte i učešće u oružanim sukobima.”⁵⁰

Bivši specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma kazao je izuzetno kritičnim riječima da Rezolucija UNSC-a 2178 (2014) „nameće svim državama članicama dalekosežne nove zakonske obaveze ne pokušavajući da definiira ili ograniči kategorije osoba koje pojedinačne države mogu identificirati kao ‘teroriste’”, i da „ovaj pristup nosi veliki rizik zloupotrebe pošto razne države primjenjuju notorno široke, nejasne i protivpravne definicije terorizma, često vođene očitim političkim ili opresivnim motivacijama.”⁵¹ Nepostojanje definicije terorizma u rezolucijama UNSC-a ili šire, u međunarodnom pravu, dobro je prepoznato, te raste zabrinutost u vezi s tim u kontekstu dodatnih slojeva nejasnoće oko svakog od elemenata pojma „strani teroristički borci“, što je predmet razmatranja u poglavlju 3.1.

Za rezoluciju UNSC-a 2396 (2017) se kaže da predstavlja značajn pomak u odnosu na prethodnu. Ona traži od država da „pojačaju nastojanja u pogledu sigurnosti granica, razmjene informacija i krivične pravde na načine koji imaju ozbiljne implikacije za domaće pravne režime“, ljudska prava i vladavinu zakona.⁵² Posebno se to odnosi na njen poziv državama članicama da sačine „liste za praćenje ili baze podataka“ osoba za koje se sumnja da se angažiraju ili podržavaju FTF-e, da razmjenjuje cijeli niz relevantnih informacija, uključujući lične biometrijske podatke, sa drugim državama, te da se obrati pažnja

46 *Ibid*, stav 6.

47 *Ibid*, stav 8.

48 *Ibid*, stav 4.

49 *Ibid*, stav 11-14 i 15-19, respektivno.

50 *Ibid*, stav 1.

51 M. Scheinin (bivši izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma), “Back to post-9/11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters”, Just Security, 23. septembar 2014, <www.justsecurity.org/15407/post-911-panic-security-council-resolution-foreign-terrorist-fighters-scheinin/> (u daljnjem tekstu, M. Scheinin, “Back to post-9/11”). Vidjeti također: M. Scheinin, “A Comment on Security Council Res 2178 (Foreign Terrorist Fighters) as a ‘Form’ of Global Governance”, Just Security, 6. oktobar 2014, <www.justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance>.

52 F. Ní Aoláin, (sadašnji specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma), “The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law”, Just Security, 17. januar 2018, <www.justsecurity.org/51075/security-council-global-watch-lists-biometrics/>, (u daljnjem tekstu: F. Ní Aoláin, “The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law”).

na to da li i kako su u državama s kojima saraduju zaštićena ljudska prava.⁵³ Na osnovu komentara o prethodnoj rezoluciji, Rezolucija 2396 (2017) je kritizirana zbog svoje opširnosti i nepreciznosti, što povećava rizik da „države mogu koristiti ovu direktivu Vijeća sigurnosti kako bi zlonamjerno ciljale na pojedince koji se s njima ne slažu”.⁵⁴

Države su suočene sa izazovom kako definirati i pristupiti problemu a da se izbjegnu te zamke. U ovom kontekstu, od ključnog je značaja podvući da Rezolucije UNSC-a 2178 (2014) i 2396 (2017) eksplicitno navode (u nekoliko stavova koji se tiču provedbe i u preambuli) da obaveze koje su u njima sadržane moraju biti primijenjene u skladu sa ljudskim pravima, međunarodnim humanitarnim pravom i zakonima koji se odnose na izbjeglice. Na osnovu Strategije UN-a o globalnoj borbi protiv terorizma iz 2006. godine, Rezolucija UNSC-a 2178 (2014) također naglašava komplementarnost efikasnih mjera borbe protiv terorizma i zaštite ljudskih prava:

„...podvlači da su poštivanje ljudskih prava, osnovnih sloboda i vladavine zakona i efikasne mjere borbe protiv terorizma komplementarne, i da se uzajamno osnažuju i da su bitan dio nastojanja na planu borbe protiv terorizma, te ukazuje na značaj poštivanja vladavine prava kako bi se efikasno sprječavao terorizam i protiv njega borilo.”⁵⁵

Obaveza poštivanja ljudskih prava u borbi protiv prijetnji koje predstavljaju FTF-i ponovo je iskazana u brojnim kasnijim deklaracijama i konvencijama, uključujući Zajedničku izjavu Evropske unije iz Rige 2015. godine, nakon napada na list „Charlie Hebdo“ u Parizu⁵⁶ i Dodatni protokol uz Konvenciju Vijeća Evrope o sprečavanju terorizma sa fokusom na FTF-e.⁵⁷

Deklaracija Ministarskog vijeća OSCE-a o ulozi OSCE-a u borbi protiv „fenomena FTF-a“ prepoznaje prijetnje koje FTF-i mogu predstavljati i sadrži niz konkretnih obaveza kako

53 *Ibid.*, Ní Aoláin zapaža da „princip razmjene informacija pretpostavlja da sve države jednako vrednuju privatnost; da ne zloupotrebljavaju informacije kako bi ciljale na pojedince protivno vladavini prava; i da prakse informiranja uključuju integritet, anonimnost i uništavanje informacija, kada je to primjereno, budu zasnovani na vladavini prava.... [što nije] slučaj u praksi.”

54 *Ibid.*

55 Preambula Rezolucije UNSC-a 2178 (2014), *op. cit.*, fn. 1. „Globalna UN-ova strategija borbe protiv terorizma”, koju čine jedna rezolucija Generalne skupštine UN-a i Akcioni plan kao aneks, ima četiri stuba i uključuje mjere za osiguravanje poštivanja ljudskih prava za sve i vladavine zakona kao glavni osnov za borbu protiv terorizma (četvrti stub); vidjeti: UN General Assembly Resolution 60/288, usvojenju 8. septembra 2006, UN Doc. A/RES/60/288.

56 “Riga Joint Statement”, Vijeće Evropske unije, 2. februar 2015, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>>.

57 Vidjeti: „Dodatni protokol uz Konvenciju Vijeća Evrope o sprečavanju terorizma, usvojen 22. oktobra 2015. Član 8. Dodatnog protokola nalaže da svaka strana treba provoditi Protokol „poštujući obaveze u pogledu ljudskih prava, posebno u pogledu prava na slobodu kretanja, prava izražavanja, prava udruživanja i religije, kao što je utvrđeno - tamo gdje je to primjenljivo na datu državu stranu - u Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, i drugim obavezama u okviru međunarodnog prava.”

bi se „poduzela odlučna akcija u borbi protiv FTF-a”.⁵⁸ U isto vrijeme, države članice OSCE-a obavezale su se da to čine „u skladu sa opredjeljenjima OSCE-a i sa svim obavezama koje proizlaze iz međunarodnog prava, uključujući međunarodne zakone o ljudskim pravima, međunarodne zakone o izbjeglicama i međunarodno humanitarno pravo”.⁵⁹ To čini dio dugoročnog opredjeljenja za promociju i zaštitu ljudskih prava kao dijela strateškog fokusa OSCE-ovih aktivnosti na polju borbe protiv terorizma, i uključuje rješavanje, ne samo manifestacija, već i uslova koji vode u širenje terorizma.⁶⁰ U skladu sa svojim sveobuhvatnim konceptom sigurnosti, OSCE u svom pristupu terorizam vidi kao višedimenzionalnu prijetnju koja zahtijeva sveobuhvatne odgovore usklađene sa ljudskim pravima i uz učešće više zainteresiranih faktora.⁶¹

Implikacije ljudskih prava za odgovore država

U skladu sa rezolucijama UNSC-a i potonjim pravnim instrumentima u vezi sa FTF-ima, države širom svijeta su usvojile, i nastavljaju usvajati, dalekosežne odgovore na potencijalne prijetnje i izazove koje predstavljaju FTF-i. Oni uključuju izmjene zakona, politika i prakse, kao i primjenu općih zakona i praksi u borbi protiv terorizma, pozivanjem na obaveze sadržane u rezolucijama UNSC-a i pravnim instrumentima u vezi sa FTF-ima.⁶²

Novi zakoni kriminaliziraju regrutiranje, putovanje, osiguravanje sredstava, organizaciju ili omogućavanje putovanja, pružanje i dobijanje široko definirane obuke (uključujući samoobuku putem interneta), ili razne oblike omogućavanja, podržavanja, podsticanja, „opravdavanja“ ili „apologije“ takvih krivičnih djela. Sve restriktivnije administrativne mjere koje se koriste u kontekstu FTF-a uključuju oduzimanje državljanstva, deportaciju, zabranu putovanja ili blokiranje ulaska u, ili prolaska kroz teritorije, ili oduzimanje putnih dokumenata. Nadzor, posebne istražne tehnike, prikupljanje i razmjena ličnih informacija pojedinaca, vođenje listi praćenja i baza podataka, kao i monitoring, blokiranje i reguliranje web-stranice sve su redovnije aktivnosti. Ograničavanje slobode kroz prakse kao što su kućni pritvor, ograničavanje kretanja ili nalozi za kontrolu, uz zamrzavanje sredstava pojedinaca za koje se sumnja da su umiješani u akte povezane s FTF-ima

58 Ova opredjeljenja su odraz opredjeljenja sadržanih u Rezoluciji UNSC-a 2178 (2014), *op. cit.*, fn. 1. Ona uključuju opredjeljenje da se: saraduje na otkrivanju FTF-a, da im se odbije pružiti sigurno utočište i da se privedu pred lice pravde; da se osmisle i usvoje efikasne mjere radi sprečavanja finansiranja terorizma, i kretanja FTF-a, provođenjem efikasne kontrole granica i dokumentacije, te da se rješava korištenje interneta u svrhu terorizma, kao i da se pripremi za, i ublaži prijetnja koju predstavljaju FTF-i nakon povratka.

59 Preambula Ministarske deklaracije OSCE-a i FTF-ima *op. cit.*, fn. 2. Ova deklaracija se naslanja na raniji ” OSCE Consolidated Framework for the Fight Against Terrorism”, OSCE, 7. decembar 2012, PC.DEC/1063, <www.osce.org/pc/98008> (u daljnjem tekstu: OSC E Consolidated Framework for the Fight Against Terrorism), na osnovu kojeg je sačinjen „Akcioni plan za borbu protiv terorizma u Bukureštu”, OSCE, 4. decembar 2001, MC(9). DEC/1, <www.osce.org/atu/42524>.

60 Vidjeti: OSCE Consolidated Framework for the Fight Against Terrorism, *op. cit.*, fn. 59. Vidjeti također, naprimjer, OSCE Ministerial Statement on Supporting the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, stav 4, *op. cit.*, fn 5.

61 OSCE Consolidated Framework for the Fight Against Terrorism, stav 12, *op. cit.*, fn. 59.

62 Za analizu odgovora država u skladu sa Rezolucijom UNSC-a 2178 (2014) vidjeti, naprimjer, „Implementation of Security Council resolution 2178 (2014) by States affected by foreign terrorist fighters: A compilation of three reports (S/2015/338; S/2015/683; S/2015/975)”, United Nations Counter-Terrorism Executive Directorate (UNCTED), 2016, <www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/09/FTF-Report-1-3_English.pdf>, (u daljnjem tekstu: UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014)).

također se primjenjuju u nekoliko država.⁶³ Države trenutno posvećuju veću pažnju prikupljanju dokaza i krivičnom gonjenju povratnika FTF-a.

Gotovo svi ovi odgovori na ono što se percipira kao prijetnja FTF-a i povratnika povlače za sobom potencijalno znatno miješanje u ostvarivanje jednog broja ljudskih prava. Sve te mjere, stoga, moraju se pažljivo razmotriti u svjetlu odgovarajućeg pravnog okvira. Ono što se ponekad naziva „blažim“ pristupom (alternative ograničavajućim mjerama čiji je cilj sprečavanje putovanja i regrutiranja FTF-a), su politike usmjerene na sprečavanje i borbu protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam, i one mogu, u izvjesnim okolnostima, izazvati ozbiljnu zabrinutost u pogledu implikacija na prava, kao što su sloboda mišljenja, savjesti, religije ili uvjerenja, izražavanja, privatnosti i jednakosti.⁶⁴

Sljedeće poglavlje dalje istražuje implikacije nekih od tih odgovora na ljudska prava te nudi preporuke i dodatna zapažanja o pristupu potencijalnim prijetnjama i izazovima koje predstavljaju FTF-i a koji je u skladu s ljudskim pravima.

63 Za pregled mjera koje se primjenjuju u odabranim državama, vidjeti, naprimjer: “Returning foreign terrorist fighters in Europe: A comparative analysis”, oktobar 2017, <<http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2017/10/Returning-foreign-terrorist-fighters-in-Europe-.pdf>>; “The return of foreign fighters to EU soil: Ex-post evaluation”, European Parliament Research Service, 15. maj 2018, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU\(2018\)621811_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621811/EPRS_STU(2018)621811_EN.pdf)>, (u daljnjem tekstu: “The return of foreign fighters to EU soil. Ex-post evaluation”, European Parliamentary Research Service); B. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union”, *op. cit.*, fn. 16.

64 Vidjeti Report of UN Special Rapporteur on Counter-terrorism, UN Doc. A/HRC/31/65, *op. cit.*, fn. 34.

3. Preporuke i analiza: Rješavanje dinamike, izazova i odgovora koje predstavljaju strani teroristički borci u okviru ljudskih prava

3.1 Preporuke u vezi sa prirodom, opsegom i definicijama zakona i politika u vezi sa stranim terorističkim borcima

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju:

- pažljivo definirati i ograničiti opseg aktivnosti obuhvaćen zakonima i politikama u vezi sa FTF-ima i osigurati da odgovori budu povezani sa ponašanjem pojedinaca i jasno identificirani u zakonu;
- usvojiti zakonodavne odredbe na osnovu definicije terorizma koja slijedi iz pristupa utvrđenog u Rezoluciji Vijeća sigurnosti UN-a 1566 (2004) i krivičnih djela u okviru međunarodnih konvencija i protokola u vezi sa terorizmom;
- izbjegavati da u zakonu, politikama i praksi koriste nejasne ili neprecizne pojmove koji su podložni proizvoljnoj primjeni, kao što je „ekstremizam“ koji nije povezan sa konkretnim nasilnim ponašanjem ili podsticanjem na nasilje, i osigurati da označavanje osobe kao teroriste ispuni standarde pravičnog suđenja;
- razlikovati „borbu stranih terorista“ od učešća u oružanom sukobu u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom (IHL) te primijeniti i tumačiti mjere u vezi sa FTF-ima u skladu sa, i na način koji ne podriva širi pravni okvir, uključujući IHL; i
- pružiti odgovarajuće garancije za legitimnu aktivnost kao što je rad u području ljudskih prava i humanitarni rad, uključujući rad ženskih grupa i organizacija, a naročito isključiti humanitarni rad u zonama konflikta iz ograničenja čiji je cilj borba protiv s FTF-ima povezanih akata.

„Strani“, „terorista“, „borac“?

Osnovni princip legalnosti i izvjesnosti zakona izložen je pritisku termina koji su u svom opsegu nejasni i neizvjesni. Mada postoje posebno strogi zahtjevi u vezi sa *nullum crimen sine lege* (nema krivičnog djela bez zakona) ili *nulla poena sine lege* (nema kazne

bez zakona),⁶⁵ što se razmatra u dijelu 3.3 o krivičnom zakonu, sva ograničenja prava (kao što su dopustiva ograničenja slobode izražavanja, udruživanja ili privatnog života) moraju biti jasno sadržana u zakonu.

Višestruka pitanja ljudskih prava proizlaze iz korištenja pojma „strani teroristički borci“, što je dovelo do nekoliko inicijativa u kojima se traži ponovno razmatranje pristupa definiciji „strani teroristički borci“, s obzirom na opasnosti koje u sebi nosi opseg tog naziva. Svaki element ovog pojma pruža mogućnost za kontroverze i neizvjesnosti:

- Rezolucija UNSC-a 2178 (2014) povezuje pojam „**stranac**“ s pojedincima koji „putuju u državu koja nije njihova država boravka ili državljanstva“. Međutim, taj termin još uvijek ostavlja znatan prostor za dvosmislenost. U skladu sa osnovnim principima međunarodnog prava, osobe sa dvojnim državljanstvom ili osobe sa bitnim ličnim, društvenim, kulturnim ili porodičnim vezama u državama, pored formalnog boravka ili državljanstva, ne smiju se smatrati „strancima“ u ovu svrhu kada putuju u državu sa kojom imaju relevantne veze.⁶⁶
- Činjenica da ne postoji međunarodno usvojena definicija pojma „**terorista**“ ili „**terorizam**“ ostavlja državnim vlastima znatan prostor za različita i dalekosežna tumačenja i uvećava potencijal za zloupotrebu u provedbi Rezolucije UNSC-a 2178.⁶⁷ Sudovi i tijela za ljudska prava često su kritizirali široke i dvosmislene definicije terorizma kao definicije koje su protivne principu legalnosti i drugih prava.⁶⁸ Ta zabrinutost je još veća u kontekstu FTF-a zbog akumulacije dodatnih dvosmislenih koncepata koji se na njih odnose.
- Odredbe o „stranim terorističkim borcima“ obično obuhvataju putovanje radi podrške „terorističkim organizacijama“ i subjektima, ali na pitanje kako je ta kvalifikacija uspostavljena, i ko ju je uspostavio, nema odgovora. Ne čini se da je taj pojam ograničen na putovanje radi pridruživanja ili pružanja podrške grupama koje su UN i regionalne grupacije poput EU specifično označile ili stavile na listu kao „terorističke“. Nedvojbeno, takvo ograničavanje ovog pojma bi na najmanju mjeru ograničilo obim zloupotrebe, mada je ne bi potpuno uklonilo, budući da su i sami procesi sastavljanja listi predmet kritike zbog politizacije i proizvoljnosti.⁶⁹ Kada se pojedinci označe kao FTF-i na osnovu nacionalnih lista terorističkih organizacija, slična se pitanja otvaraju u zavisnosti od toga kako je ta oznaka utvrđena i koje su garancije ljudskih prava

65 Član 15. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR); Član 7. Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR).

66 Rezolucija UNSC-a 2178 (2014) u stavu 6. govori o krivičnom gonjenju zbog odlaska u državu koje nisu države boravka ili državljanstva, *op. cit.*, fn. 1. Vidjeti potpuniju diskusiju o mogućim dvosmislenostima u S. Krähenmann, "The Obligations under International Law of the Foreign Fighter's State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination" in FFILB (2016), str. 235, *op. cit.*, fn. 14.

67 Vidjeti kritiku M. Scheinina, "Back to post-9/11", *op. cit.*, fn. 51.

68 Za primjere, vidjeti: H. Duffy, *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, 2nd edition (Cambridge University Press, 2015), Chapter 7B.

69 Za zabrinutost u pogledu međunarodnih listi, vidjeti, naprimjer, sljedeće slučajeve koje su razmotrili Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) i Komitet UN-a za ljudska prava (CCPR): *Nada v. Switzerland*, ECtHR, presuda od 12. septembra 2012; *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland*, ECtHR, presuda donesena 21. juna 2016; i *Sayadi & Vinck v. Belgium*, CCPR, Gledišta usvojena 22. oktobra 2008, UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006.

osigurane kako bi se spriječila njihova zloupotreba. Jedan izvještaj Izvršne direkcije komiteta UN-a za borbu protiv terorizma (UNCTED) o FTF-ima skrenuo je pažnju na ovaj problem te pozvao na „usvajanje postupaka kojim bi naziv ‘terorista’, kako ga koriste države, bio usklađen sa principima ljudskih prava”.⁷⁰

- U nedostatku međunarodne definicije terorizma, od ključne je važnosti da definicije koje utvrde nacionalne vlasti budu jasne i ograničene na ponašanje koje bi moglo, prema riječima specijalnog izvjestioca UN-a za borbu protiv terorizma, biti „istinski terorističke prirode”.⁷¹ Mada nema univerzalno prihvaćene definicije u međunarodnom pravu, Rezolucija UNSC-a 1566, usvojena 2004. godine, daje neke parametre kojima bi se države trebale rukovoditi u određivanju jasnih definicija u svojim zakonima i propisima.⁷² Na osnovu tih parametara, specijalni izvjestilac UN-a je preporučio da teroristička krivična djela treba ograničiti na:
 - (1) akte počinjene s namjerom izazivanja smrti ili ozbiljnih tjelesnih povreda, ili uzimanja talaca;
 - (2) u svrhu izazivanja stanja terora, zastrašivanja stanovništva ili prisiljavanja vlade ili međunarodne organizacije da poduzme ili se uzdrži od poduzimanja konkretnih akata; i da
 - (3) predstavljaju krivična djela po međunarodnim konvencijama i protokolima u vezi sa terorizmom.⁷³ Oznaka FTF treba biti ograničena na akte koji ispunjavaju ove ključne elemente „terorizma“.
- Nadalje, označavanje pojedinaca kao FTF-a treba se zasnivati na onome što pojedinci čine ili namjeravaju učiniti, a ne na procjeni prirode, ili označavanju grupe ili cilja za koji se smatra da ga oni podržavaju. Do sada su mnoge mjere bile usredsređene na sprečavanje i reakciju kako bi se zabranilo putovanje u određene države, ili na podršku označenim grupama,⁷⁴ mada ta oznaka nosi rizik selektivnosti i manipulacije. Pro-

70 Vidjeti: UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014), stav 158(b), *op. cit.*, fn. 62. Ovaj komentar je dat u kontekstu nastojanja da se pojača korištenje mehanizama zamrzavanja imovine, u skladu sa Rezolucijama UNSC-a 1267 (1999) i 1373 (2001) s ciljem ometanja terorističke aktivnosti, ali se primjenjuje i u ovom kontekstu.

71 UN Special Rapporteur on counter-terrorism, *Report to the UN Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/2006/98, 28. decembar 2005, stav 42.

72 Rezolucija UNSC-a 1566, stav 3: „Podsjeća da krivična djela, uključujući ona protiv civila, počinjena sa namjerom izazivanja smrti ili ozbiljnih tjelesnih povreda, ili uzimanje talaca u svrhu izazivanja stanja terora u općoj javnosti ili u grupi osoba ili određenih osoba, zastrašivanje stanovništva ili prisiljavanje vlade ili međunarodne organizacije da počinji ili se uzdrži od počinjenja bilo kojeg akta, i svi drugi akti koji predstavljaju krivična djela u okviru međunarodnih konvencija i protokola u vezi sa terorizmom, ni pod kojim okolnostima ne mogu pravdati pitanjima političke, filozofske, ideološke, rasne, etničke, religijske ili druge slične prirode, te poziva sve države da spriječe takve akte i, ako ih ne spriječe, da osiguraju da takvi akti budu kažnjeni kaznom koja odgovara njihovoj ozbiljnoj prirodi.”

73 Specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma, UN Doc. E/CN.4/2006/98, stav 42, *op. cit.*, fn. 71. Za predloženi model definicije terorizma na osnovu navedenih kriterija, vidjeti UN Special Rapporteur on counter-terrorism, *Report to the UN Human Rights Council* (“Ten areas of best practices in countering terrorism”), UN Doc. A/HRC/16/51, 22. decembar 2010, stav 28. O definiciji terorizma vidjeti: *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach*, (Beč: OSCE, 2014), str. 27-30, <<https://www.osce.org/atu/111438>> (u daljnjem tekstu: *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, OSCE).

74 Rezolucija UNSC-a iz 2015. godine imenovala je specifične grupe.

blem politizacije, selektivnosti i nedostatak transparentnosti u procesu označavanja „terorista“ već dugo postoji. Ogroman broj zabranjenih „terorističkih“ organizacija i subjekata, kako ih procjenjuju države širom svijeta, ili su kao takvi identificirani na listama terorista na nacionalnom ili međunarodnom planu, znači da bi se opseg i efekat mjera usvojenih tokom nekoliko godina nakon usvajanja Rezolucije UNSC-a 2178 (2014) mogao u velikoj mjeri proširiti u predstojećim godinama.

- Mada se odredbe u vezi sa FTF-ima odnose na „**borce**“, opseg pojedinaca obuhvaćenih odredbama daleko premašuje one koji učestvuju u borbi.⁷⁵ One obuhvataju putnike koji se angažiraju u cijelom nizu uloga u inostranstvu i koji su povezani sa sasvim različitim tipovima grupa, kao i mnogo širu mrežu pojedinaca za koje se smatra da podržavaju, omogućavaju ili ohrabruju takva putovanja. U svjetlu raspoloživih činjenica, koje ukazuju na to da veoma veliki broj pojedinaca obuhvaćenih zakonima i politikama u vezi sa FTF-ima zapravo nisu ni na koji način bili uključeni u borbu, korištenje ovog termina dovodi u zabludu. To također otkriva namjeru da se pitanje učešća u oružanom sukobu rješava tako da obuhvata i civile koji nisu uključeni u „direktno učešće u neprijateljstvima“ te time uživaju opću zaštitu koju pruža humanitarno pravo.⁷⁶

Implikacije primjene međunarodnog humanitarnog prava

U skladu sa uvodnim stavovima Rezolucije UNSC-a 2178 (2014) i sa većinom drugih rezolucija, države moraju tumačiti svoje obaveze u vezi sa FTF-ima u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom (IHL) i ne smiju podrivati provođenje ili efikasnost IHL-a. Miješanje „terorizma“ sa „oružanim sukobom“ u ovoj rezoluciji otvara značajna pitanja u vezi sa međunarodnom vladavinom prava, koja države kroz provedbu trebaju nastojati riješiti.

Duga je istorija označavanja učesnika u oružanom sukobu, pogotovo u nemeđunarodnom oružanom sukobu kao „teroriste“. Međutim, teroristički akti do kojih može doći u oružanom sukobu moraju se razlučiti od pukog učešća u sukobu. Međunarodni komitet Crvenog križa/krsta (ICRC) i drugi naglasili su važnost razjašnjenja distinkcije između ova dva pojma kako bi se očuvalo odgovarajuće funkcioniranje IHL-a. Mada učešće u nemeđunarodnim sukobima može u praksi dovesti do krivičnog gonjenja na osnovu nekih (ali ne svih) domaćih zakona,⁷⁷ IHL ohrabruje države da na kraju sukoba provedu amnestiju za učešće u sukobu u kojem se nije kršilo IHL, da se omogućí okončanje sukoba i potakne

75 Vidjeti: UN Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination (u daljnjem tekstu, UN Working Group on mercenaries), *Report to the UN General Assembly*, UN Doc. A/70/330, 19. avgust 2015.

76 Za daljnje informacije o tome šta predstavlja „direktno učešće u neprijateljstvima“ vidjeti, naprimjer, Nils Melzer, “Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law”, International Committee of the Red Cross (ICRC), <www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>. Ovo pitanje je izazvalo posebnu zabrinutost u vezi sa odgovorima koji se primjenjuju na žene koje podržavaju ili općenito na njihovu ulogu jer ti odgovori često (mada, kao što je rečeno u dijelu 3.7 u nastavku teksta, ne uvijek) ni izdaleka ne ispunjavaju standarde koji se tiču direktnog učešća u neprijateljstvima.

77 S. Krähenmann, “The Obligations under International Law of the Foreign Fighter’s State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination” in FFILB, str. 229-258, op. cit, fn. 14.

na poštivanje IHL-a.⁷⁸ Obaveza da se FTF-i krivično gone treba se čitati u skladu sa tim principima. Ako je pojedinac označen kao „strani teroristički borac“ u kontekstu sukoba, to se mora zasnivati na njegovom učešću u aktima terorizma koji prema IHL-u mogu predstavljati ratne zločine.⁷⁹

Nejasnoća u vezi sa definicijom i opsegom pojma „strani teroristički borac“, kako je to definirano u rezolucijama UNSC-a i srodnim mjerama, znači da države moraju donositi teške političke odluke. Zakoni i politike koji se odnose na FTF-e nisu ograničeni na grupe koje se spominju u rezolucijama UNSC-a (takozvanu „Islamsku državu“, Front Al Nusrah i grupe povezane sa Al-Kaidom)⁸⁰ ili čak, kako je gore navedeno, na druge grupe označene kao terorističke grupe. Umjesto toga, oni često obuhvataju i putovanje radi podrške terorističkom cilju i putovanje radi podrške oružanim grupama koje mogu pružati otpor terorističkom cilju i koje poštuju IHL. Tamo gdje pojedinci koji su se borili protiv represivnih režima ili terorističkih organizacija, kao što je takozvana „Islamska država“ (drugim riječima, u skladu sa stavom i angažmanom nekih država koje na njih primjenjuju krivični postupak), to je izazvalo ozbiljnu kontroverzu i debatu u pogledu politika u vezi sa javnim interesom i interesom pravde u takvim krivičnim postupcima.⁸¹ Mada ta praksa nije ni izdaleka uspostavljena, postoje implikacije za pravnu sigurnost i predvidljivost, kao i za poštivanje IHL-a, ukoliko se ne pravi razlika između „terorističke borbe“ i učešća u oružanom sukobu.

Na međunarodnom nivou, Radna grupa UN-a o plaćenicima je ukazala na značaj razlikovanja FTF-a i učešća u oružanom sukobu, u skladu sa IHL-om.⁸² Ovo je našlo odraza

78 *Customary International Humanitarian Law: Volume I: Rules*, (Cambridge: Cambridge University Press & ICRC, 2009), <www.icrc.org/eng/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf> Vidjeti: Pravilo 159: „Po okončanju neprijateljstava, aktuelne vlasti moraju nastojati da daju najširu moguću amnestiju osobama koje su učestvovala u nemeđunarodnom oružanom sukobu, ili onima koji su lišeni slobode iz razloga u vezi sa oružanim sukobom, sa izuzetkom osoba koje se sumnjiče, optužene su ili osuđene za ratne zločine.“

79 Oba dodatna protokola uz Ženevsku konvenciju zabranjuju, naprimjer, akte ili prijetnje nasiljem čija je prvenstvena svrha širiti teror među civilnim stanovništvom. Vidjeti član 51 (2), „Dodatni protokol Ženevskim konvencijama od 12. augusta 1949, i u vezi sa Zaštitom žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I)“, 8. juni 1977; i član 13 (2), „Dodatni protokol Ženevskim konvencijama od 12. augusta 1949, i u vezi sa zaštitom žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II)“, 8. juni 1977.

80 Naprimjer, Rezolucija UNSC-a 2249 (2015).

81 Pojavila su se pitanja legitimnosti i prikladnosti krivičnih postupaka u raznim kontekstima, uključujući one u Belgiji, Nizozemskoj i Danskoj, protiv povratnika koji su se borili protiv ISIL-a. Godine 2017. belgijski sudovi su presudili da pojedinci ne mogu biti gonjeni za terorizam kad se radi o aktima koji su uključivali učešće u sukobu, mada je Viši sud omogućio da se neki krivični procesi provedu. Za druga pitanja, vidjeti: L. Whyte, „Danish woman who fought against Isis faces jail sentence“, the Guardian, 19. decembar 2016, <www.theguardian.com/world/2016/dec/19/danish-woman-who-fought-against-isis-faces-jail-sentence>; „Netherlands drops case against man suspected of killing Isis fighters“, the Guardian, 21. juni 2016, <www.theguardian.com/world/2016/jun/21/netherlands-drops-case-against-man-suspected-of-killing-isis-fighters>; L. Dearden, „Danish woman faces jail after violating travel ban for fighting against Isis with Kurdish groups in Syria and Iraq“, the Independent, 13. decembar 2016, <www.independent.co.uk/news/world/europe/joanna-palani-danish-kurdish-woman-ypg-peshmerga-iraq-syria-fighting-isis-faces-jail-passport-police-a7471266.html>.

82 UN Working Group on mercenaries (UN-ova radna grupa o plaćenicima), UN Doc. A/70/330, *op. cit.*, fn. 75.

u odluci nekih država članica OSCE-a da osiguraju da se u zakone u vezi sa FTF-ima ili prihvaćenu praksu ugrade izuzeci za ponašanje koje je dozvoljeno prema IHL-u.⁸³

Osiguravanje garancija za legitimnu aktivnost i odgovarajuće humanitarne izuzetke

Iz širine i opsega onoga što se opisuje kao „fenomen FTF-a“ slijedi da preširoki odgovori na njega ometaju ili kažnjavaju cijeli niz legitimnih aktivnosti. Ovaj problem nije ograničen samo na FTF-e. Zakoni o borbi protiv terorizma, naprimjer, posljednjih godina sve se više koriste protiv branitelja ljudskih prava i humanitarnih organizacija kad je u pitanju finansiranje ili pružanje „materijalne podrške“ terorističkim organizacijama,⁸⁴ ili „indirektno podsticanje“ terorizma.⁸⁵ Ali zbog proširenog opsega zabrana, ograničenja i krivičnih djela, kao rezultat Rezolucije UNSC 2178 (2014), ovaj problem je znatno pogoršan.⁸⁶

Postoji cijeli niz s tim povezanih efekata, pogotovo za one koji se bave humanitarnim radom, koji proizlaze iz mjera u vezi sa FTF-ima, uključujući: onemogućavanje da rade sa određenim grupama, te time dobiju pristup civilnom stanovništvu u nekom području; izlaganje humanitarnog osoblja novim ili većim restrikcijama u pogledu putovanja, što njihov rad čini praktično nemogućim; ili porast aktivnosti prikupljanja obavještajnih podataka u pogođenim regionima, što može podrivati odnose onih koji se bave humanitarnim radom sa lokalnim zajednicama i partnerskim organizacijama. Za neke vlade, „linija između razgovora sa proskribiranim grupama u svrhu regrutiranja i razgovora u svrhu humanitarnih pregovora mogu se naprosto previše razlikovati da bi ih obuhvatili zakoni o borbi protiv terorizma, pogotovo u vrijeme kada poraste zabrinutost za nacionalnu sigurnost.“⁸⁷

83 Izgleda da su barem dvije od 57 država članica OSCE-a (Švicarska i Kanada), u nekim zakonima postoje takvi izuzeci. Kanadski Krivični zakon u članu 83.01(1) eksplicitno definiira „terorističku aktivnost“ tako da „ne uključuje akt, ili njegovo nečinjenje, koji je počinjen tokom oružanog sukoba [koji je] u skladu sa... međunarodnim pravom primjenjivim za sukob“. U članu 260(4) švicarskog Krivičnog zakona stoji da se finansiranje terorizma ne primjenjuje ako „za namjeru ima akte podrške koji ne krše pravila međunarodnog prava o ponašanju u oružanim sukobima“. Međutim, takvog izuzetka nema u švicarskom federalnom zakonu koji zabranjuje učešće u aktivnostima „Islamske države“ i Al-Kaide, pošto se taj zakon (za razliku od Rezolucije UNSC-a 2178) primjenjuje samo na te grupe. Prema izvještajima, sada se razmatra izvjestan broj dopuna zakona, kojim se uvode nova krivična djela koja, čini se, ne uključuju humanitarne izuzetke.

84 J. A. Fraterman, „Criminalising Humanitarian Relief: Are U.S. Material Support for Terrorism Laws Compatible with International Humanitarian Law?“, *International Law and Politics*, 2014, str. 401-402; K. Mackintosh i P. Duplat, „Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action“, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the Norwegian Refugee Council (NRC), juli 2013, str. 20, 39-44.

85 Za detaljniju raspravu i primjere pitanja koja proizlaze iz krivičnih djela koja se tiču prava na izražavanje mišljenja: H. Duffy and K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“, *Grotius Centre for International Legal Studies*, Leiden University, 4 April 2018, <<https://ssrn.com/abstract=3156210>> (u daljnjem tekstu, H. Duffy and K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“).

86 J. Burniske, D. A. Lewis, and N.K. Modirzadeh, „Suppressing Foreign Terrorist Fighters and Supporting Principled Humanitarian Action: A Provisional Framework for Analyzing State Practice“, oktobar 2015, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2673502>.

87 *Ibid.*

Posebna je zabrinutost izražena u pogledu potrebe da se isključuju humanitarni radnici, uključujući medicinsko osoblje, koji liječe „borce“ ranjene na ratištu. Uloga i zaštita takvog osoblja je „kamen- temeljac IHL-a od „[...] njegove kodifikacije prije više od 150 godina“. ⁸⁸ Pružanje vidova humanitarne pomoći kao što je medicinska pomoć je aktivnost zaštićena IHL-om i ne smije biti ugrožena.

Veći zakonski i regulatorni nadzor nad prijetnjama koje predstavljaju FTF-i može utjecati i na spremnost donatora da obezbijede sredstva, i privatnih aktera, kao što su banke i druge finansijske institucije, da pruže finansijske usluge i olakšaju finansijske transakcije u situacijama oružanog sukoba. Naprimjer, oni mogu biti nevoljki da obezbijede sredstva ili finansijske usluge za humanitarne projekte u kojima se radi sa oružanim grupama ili srodnim organizacijama, koje neke države u konačnici mogu smatrati „terorističkim“, ili organizacijama samo zato što djeluju na određenim teritorijama (kao što su dijelovi Iraka i Sirije), koje su, ili su bile, pod kontrolom grupa koje se bave regrutiranjem FTF-a. Mada to nije specifično za zakone i politike u vezi sa FTF-ima, veći zakonski i regulatorni nadzor nad provedbom odredbi koje se tiču finansiranja protuterorizma mogu imati i različite efekte na humanitarnu pomoć koju pružaju organizacije za prava žena i rodnu jednakost zbog profila i okruženja u kojem te organizacije djeluju. ⁸⁹

Jedan ograničeni broj država je nastojao uvesti izuzetke za humanitarne operacije. Izuzeci za ponašanje koje je dozvoljeno prema IHL-u, a koje je ranije navedeno, relevantni su i mogu zaštititi neku legitimnu aktivnost, prepoznatu u IHL-u. ⁹⁰ Mjere borbe protiv FTF-a koje nisu ciljane rizikuju da podriju humanitarnu pomoć, i u javnosti utjecati na uvažavanje humanitarnih akcija i humanitarnih potreba. To podvlači značaj potrebe za jasnije formuliranim zakonima i praksi u vezi sa FTF-ima kada se radi o humanitarnoj pomoći. Nejasnoća može imati negativne posljedice na zaštitu ljudskih prava i, u

88 S. Ojeda, “Out of balance: Global counter-terrorism & the laws of war”, Humanitarian Law & Policy blog, 15. septembar 2017, <blogs.icrc.org/law-and-policy/2017/09/15/out-of-balance-global-counter-terrorism-the-laws-of-war/>.

89 “Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security”, Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, mart 2017, <law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf>, (u daljnjem tekstu, “Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security”, Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program). Na osnovu jedne ankete ženskih organizacija provedene u cijelom svijetu, ustanovljeno je, naprimjer, da donatori sve više daju prednost većim, dobro poznatim međunarodnim organizacijama sa većim kapacitetom apsorpcije sredstava i resursa za poštivanje propisa, a davanjem manjih grantova, čime se čini šteta organizacijama za ženska prava koje su često manje i djeluju u malim zajednicama. Nadalje, čini se da je zabrinutost u pogledu potencijalnih preusmjerenja sredstava za terorizam dovela do smanjenog finansiranja za žensku mirovnu i humanitarnu pomoć u područjima gdje su nasilne grupe aktivne ili ih kontroliraju, vidjeti str. 9.

90 Druge dobre prakse izvan područja OSCE-a uključuju australijski zakon koji izuzima one koji samo pružaju pomoć „humanitarne prirode“ iz krivičnih djela udruživanja sa terorističkim organizacijama, dok Novi Zeland eksplicitno dozvoljava obezbjeđivanje hrane, odjeće i lijekova, čak i subjektima označenim kao teroristički u mjeri u kojoj je to potrebno da se zadovolje njihove esencijalne potrebe. Vidjeti Australian Criminal Code, division 102.8(4)(c); i New Zealand Terrorism Suppression Act 2002, dijelovi 9(1) i (2). Mada je Zakon Sjedinjenih Država o materijalnoj podršci nekad također sadržavao izuzetak za „humanitarnu pomoć“, to je ukinuto i sudovi SAD-a su utvrdili da svaki oblik materijalne pomoći terorističkim organizacijama, čak i pružanje obuke radi promoviranja poštivanja IHL koje očito služi protuterorizmu, predstavlja „materijalnu podršku“. Vidjeti: *Holder v. Humanitarian Law Project*, (2010), United States Supreme Court, 561 U.S. 1, 130 S.Ct. 2705, (u daljnjem tekstu, *Holder v. Humanitarian Law Project*).

konačnici, na nastojanja u borbi protiv terorizma. Države trebaju stoga osigurati da se uvedu pažljivi, usko postavljeni, ali efikasni izuzeci kako bi se osiguralo da oni koji se bave istinskim radom na ljudskim pravima i humanitarnima pitanjima ne budu neopravdano ograničeni u svom radu, već zaštićeni u skladu s obavezama država koje proizlaze iz međunarodnih zakona o ljudskim pravima i humanitarnog prava.

3.2 Opće preporuke za primjenu okvira ljudskih prava

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju osigurati da nacionalni zakoni, politike i prakse koje imaju za cilj borbu protiv prijetnji koje predstavljaju FTF-i budu provedeni u potpunom skladu sa međunarodnim pravom, uključujući međunarodne standarde ljudskih prava i humanitarnog prava.

Posebno, one trebaju:

- pokazati veće razumijevanje manifestacija aktivnosti FTF-a, njihovih pokretača, uzroka i ciljeva onih koji im doprinose, uključujući specifične faktore koji vode do učešća žena i djevojaka; i razraditi ciljeve, efikasne i na dokazima zasnovane odgovore, u skladu sa obavezom da spriječe i bore se protiv potencijalnih prijetnji koje predstavljaju FTF-i;
- usvojiti i provesti sveobuhvatni i holistički pristup sprečavanju, krivičnom gonjenju, rehabilitaciji i reintegraciji; i ponovo uspostaviti ravnotežu između pristupa usmjerenih na suzbijanje, manje prinudnih alternativa i preventivnih mjera, dajući prednost ovim drugim, kada je to moguće;
- priznati i štiti puni spektar ljudskih prava – uključujući građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava – koja mogu biti pogođena odgovorima u borbi protiv FTF-a, posvećujući pažnju njihovom direktnom i indirektnom utjecaju;
- primijeniti zakone i politike u vezi sa FTF-ima u skladu sa principima i garancijama osnovnih ljudskih prava, uključujući principe legalnosti, neophodnosti, srazmjernosti i jednakosti, kao i nediskriminacije;
- uzeti u obzir kontekst, specifičnost svakog pojedinačnog slučaja te prirodu prava koja su ugrožena kako bi se osiguralo da mjere i politike u vezi sa FTF-ima budu primijenjene na individualizirani i ciljani način, i da ne rezultiraju uopćenim ograničenjima koja neopravdano ograničavaju ljudska prava;
- osigurati da mjere prema FTF-ima ne vode, u bilo kojim okolnostima, do kršenja apsolutnih prava, i ispoštovati temeljne garancije vladavine prava; i
- garantirati dostupnost efikasnih pravnih lijekova i, tamo gdje je to prikladno, adekvatnoj kompenzaciji za one čija prava mogu biti pogođena zakonima i politikama u vezi sa FTF-ima.

Obaveza država da poduzimaju sve potrebne i ostvarljive mjere kako bi se efikasno borile protiv prijetnji koje predstavljaju FTF-i, kako je to utvrđeno u obavezujućem Poglavlju VII ranije navedenih rezolucija UNSC-a, sadržane su i u samom zakonu o ljudskim pravima. Pozitivna obaveza država da zaštite pojedince u svojoj jurisdikciji od terorističkih

napada, ili da na različite načine postanu žrtve organizacija kao što je ISIL, zahtijeva od država da poduzmu sve ostvarljive mjere kako bi spriječile i odgovorile na terorističke akte.⁹¹ Međutim, kada to čine, one moraju djelovati u okviru vladavine prava, što zahtijeva poštivanje, između ostalog, međunarodnog zakona o ljudskim pravima, međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava izbjeglica. Potreba za pristupom koji je usklađen sa međunarodnim ljudskim pravima i humanitarnim pravom eksplicitno je navedena u rezolucijama UNSC-a, UN-ovoj Globalnoj strategiji za borbu protiv terorizma, opredjeljenjima OSCE-a i drugim regionalnim inicijativama, kao što je gore navedeno.

Važnost sveobuhvatnog pristupa ispunjavanju obaveza radi sprečavanja i suzbijanja terorizma, uključujući akte u vezi sa FTF-ima, sve više se prepoznaje na nacionalnom i međunarodnom nivou. Kako to stoji u Godišnjem izvještaju Radne grupe UN-a o plaćenicima iz 2015. godine, ovaj pristup mora biti „globalan, holistički, višedimenzionalan i strateški”.⁹² Sprečavanje, krivično gonjenje, rehabilitacija i reintegracija su identificirani kao ključni elementi takvog pristupa, što stoji u Rezoluciji UNSC-a 2178 (2014) i opredjeljenjima OSCE-a. Rehabilitacija je opisana kao „važan element pragmatičnog i razumnog odgovora na fenomen stranog borca [kao] osnove za dugoročni pristup sigurnosti”, pogotovo u svjetlu izazova i ograničenja prisilnih pristupa, kojima se bavimo u daljnjem tekstu.⁹³

Međutim, bez obzira na sadržaj rezolucija i deklaracija, čini se da je u praksi i dalje daleko veći naglasak na represivnim i kaznenim pristupima, nego na preventivnim ili rehabilitativnim. Izvještaji UN-ove Radne grupe o plaćenicima su samo neki od izvještaja koji pozivaju države da odgovore na prijetnje i izazove koje predstavljaju FTF-i na način koji je uravnotežen između kaznenih i preventivnih mjera, te da osiguravaju priliku za rehabilitaciju povratnika. U tom kontekstu, Radna grupa također ukazuje na pojavu dobrih praksi na planu rehabilitacije i reintegracije.⁹⁴

91 Medijski izvještaji o regrutiranim borcima koji se tretiraju kao „robovi” i koji su izloženi raznim oblicima zlostavljanja ukazuju na potrebu da se poduzme akcija radi sprečavanja i borbe protiv takve interne zloupotrebe kao i šire eksterne terorističke prijetnje koju te grupe predstavljaju. Što se tiče pozitivnih obaveza u vezi sa sprečavanjem akata terorizma, vidjeti, naprimjer, *Tagayeva and Others v. Russia*, ECtHR, 13. april 2017.

92 Radna grupa UN-a o plaćenicima, UN Doc. A/70/330, *op. cit.*, fn. 75. Radna grupa se pozabavila pitanjem FTF-a tokom posjete Tunisu od 1. do 8. jula 2015. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.1), Belgiji od 12. do 16. oktobra 2015. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.2), Ukrajini od 14. do 18. marta 2016. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.3) i Evropskoj Uniji, 25. do 28. aprila 2016. (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.4); na ekspertnim panelima i sastancima te u svom Godišnjem izvještaju za 71. sesiju Generalne skupštine UN-a.

93 E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, “Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector”, International Centre for Counter-Terrorism, januar 2016, <<https://icct.nl/publication/rehabilitation-for-foreign-fighters-relevance-challenges-and-opportunities-for-the-criminal-justice-sector/>>, (u daljnjem tekstu, E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, “Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector”).

94 Izvještaj Radne grupe UN-a o plaćenicima o posjeti Belgiji (UN Doc. A/HRC/33/43/Add.2) navodi inicijative kao što su danski Aarhus program i njemački Hayat program, stav 116. Za značaj programa reintegracije i iskustava i lekcija naučenih u drugim kontekstima, vidjeti također: G. Holmer and A. Shtuni, “Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative”, United States Institute of Peace, mart 2017, <www.usip.org/sites/default/files/2017-03/sr402-returning-foreign-fighters-and-the-reintegration-imperative.pdf>, (u daljnjem tekstu, G. Holmer and A. Shtuni, “Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative”).

Mogućnost provođenja rehabilitacije i reintegracije mnogih FTF-a potvrđena je u raspoloživom istraživanju koje je predstavljeno ranije u dijelu 2. U tom kontekstu, razvoj strategija efikasne prevencije, rehabilitacije i reintegracije zaslužuje da se pažljivije razmotre i naglase u odgovorima na prijetnje i izazove u vezi sa FTF-ima.⁹⁵

Koja su ljudska prava pogođena?

Iako se naglasak često stavlja na građanska i politička prava koja su najočiglednije pogođena odgovorima na prijetnje i izazove koje predstavljaju FTF-i,⁹⁶ države trebaju prepoznati i nastoje rješavati širi spektar građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja se podrazumijevaju u strategijama u vezi sa FTF-ima. One trebaju posvetiti dužnu pažnju direktnom i indirektnom utjecaju na prava onih koji su neposredni cilj, i onih koji mogu biti pogođeni, kao što su članovi porodice, društvene grupe i stanovništvo općenito. Treba pažljivo razmotriti trajni utjecaj na pojedince, na društveni, porodični i život u zajednici, i na uživanje ljudskih prava u drugim kontekstima.

Implikacije širokog spektra prava proizlaze iz širine mjera čije poduzimanje UNSC traži od država, kao odgovor, naprimjer, na izazove koje predstavlja kretanje FTF-a. Mjere sprečavanja putovanja ili povratka, naprimjer, imaju očiti utjecaj na uživanje slobode kretanja i prava na povratak u vlastitu zemlju, kako onih na koje su te mjere usmjerene tako i drugih koji s njima mogu biti povezani, poput članova porodice. Međutim, one mogu utjecati i na pravo na privatnost, s implikacijama izvan konteksta FTF-a, kao rezultat pojačanog nadzora, razmjene i zadržavanja informacija.⁹⁷ Na standarde pravičnog suđenja utjecalo je uvođenje prilagodbi sa ciljem krivičnog gonjenja djela povezanih s FTF-ima, dok protjerivanje ili zabrana ulaska u zemlju mogu imati implikacije za cijeli niz ljudskih prava, kao što su zabrana protjerivanja i izlaganje stvarnim rizicima torture i drugog zlostavljanja te drugih ozbiljnih kršenja ljudskih prava u drugim državama. Nastojanja da se suzbije regrutiranje FTF-a i utjecaj na okolinu u kojoj djeluju regrutirani,

95 Vidjeti: G. Kerchove, C. Höhn, "The Regional Answers and Governance Structure for Dealing with Foreign Fighters: The Case of the EU", str. 318, u FFILB, str. 299-332, *op. cit.*, fn. 14. T. Mehra, "Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses", International Centre for Counter-Terrorism, decembar 2016, pp. 16-17, <icct.nl/wp-content/uploads/2016/12/ICCT-Mehra-FTF-Dec2016-2.pdf>, (u daljnjem tekstu, Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses", International Centre for Counter-Terrorism). Vidjeti također: "Rome Memorandum on Good Practices for Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders", the Global Counterterrorism Forum (GCTF), <<https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Framework%20Documents/A/GCTF-Rome-Memorandum-ENG.pdf>> i njegov prateći "Dodatak", koji nudi dodatne smjernice za reintegraciju FTF-a koji se vraćaju u društvo <<https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Toolkit-documents/English-Addendum-to-the-Rome-Memorandum-on-Legal-Frameworks.pdf>>.

96 Direktiva EU za borbu protiv terorizma od 15. marta 2017. specifično navodi „pravo na slobodu i sigurnost, pravo na slobodu izražavanja i informiranja, slobodu udruživanja, slobodu mišljenja, savjesti i religije, opću zabranu diskriminacije, posebno na osnovu rase, boje kože, etničkog ili društvenog porijekla, genetskih karakteristika, jezika, religije ili vjere, političkog ili bilo kojeg drugog mišljenja, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i pravo na zaštitu ličnih podataka, principe legalnosti i srazmjernosti između krivičnih djela i kazni, što obuhvata i zahtjeve za preciznošću, jasnoćom i predvidljivošću krivičnog zakona, presumpcija nevinosti i slobodu kretanja...“ Vidjeti: „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“, European Union, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017L0541>>.

97 Pitanja privatnosti naglašena su u Rezoluciji UNSC-a 2396 (2017) i pravni okvir se u provedbi mora striktno primjenjivati.

naprimjer, primjenom preširokog i nepreciznog okvira zakona o podsticanju na terorizam i „ekstremizam“ (vidjeti dijelove 3.3 i 3.5), mogu imati ozbiljan efekat na slobodu izražavanja, ili na slobodu mišljenja, savjesti, religije ili vjere, te time podrivati kvalitet same demokratije. Utjecaj takvih mjera na cijeli niz ekonomskih i socijalnih prava, uključujući mogućnost da se radi ili obrazuje, može direktno ili indirektno proisteci iz mjera u vezi sa FTF-ima, sa potencijalno ozbiljnim efektima na pojedince i njihove šire porodice.⁹⁸ Utjecaj protuterorističkih mjera, kako općih tako i onih u direktnoj vezi sa FTF-ima, na pravo na jednakost i nediskriminaciju također je sveprisutan i često zanemaran (vidjeti dio 3.6).

Odnos između ljudskih prava i mjera borbe protiv prijetnji i izazova koje predstavljaju FTF-i ima još jednu dimenziju. Uzajamna povezanost ljudskih prava i sigurnosti, i ključna potreba da se rješavaju kršenja, nepravda, nejednakost ili druge „okolnosti koje vode do širenja terorizma“ u velikoj su mjeri prisutne u međunarodnim inicijativama poduzetim u posljednjoj deceniji, kao što su UN-ova Globalna strategija za borbu protiv terorizma i inicijative koje je pokrenuo OSCE.⁹⁹ Ipak, naglašavanje značaja sveobuhvatnog pristupa o kojem je ranije bilo riječi, i potreba za rješavanjem „okolnosti koje vode do“ širenja terorizma i, konkretno, FTF-a u cilju efikasnog, dugoročnog pristupa nije uvijek podržano u praksi, niti je očigledno u politikama. Kako bi osigurale da odgovori na pitanje FTF-a ne pogoršavaju problem, države trebaju usvojiti pristup koji prepoznaje i rješava zabrinutost u vezi s ljudskim pravima, poput socio-ekonomske diskriminacije, budući da su to faktori koji podstiču djelovanje FTF-a.

Primjena okvira ljudskih prava

Dobro je poznato da okvir ljudskih prava na različite načine omogućava efikasnu akciju protiv sigurnosnih prijetnji, kao što su one koje predstavljaju FTF-i: kroz derogiranje obaveze poštivanja određenih ljudskih prava u vanrednim situacijama, dopustivih ograničenja prava koja nisu apsolutna, uz istovremenu primjenjivost ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava u oružanom sukobu. Međutim, potreban je oprez kada se radi o pristupima za koje se kaže da uveliko postižu ravnotežu između sigurnosti i ljudskih prava, što mnoge politike u vezi sa protuterorizmom i FTF-ima tvrde da čine. Dok ta ravnoteža zaista postoji u zakonskom okviru, mjere koje utječu na ljudska prava moraju biti opravdane pozivanjem na dopustive osnove, kao što to stoji u relevantnim standardima ljudskih prava, i moraju biti u skladu sa striktnim zahtjevima sadržanim u međunarodnom pravu, uključujući sljedeće:

- *Nikakve okolnosti ne mogu opravdati miješanje u ostvarivanje apsolutnih prava.* Mjere koje krše apsolutna prava nisu dopustive u bilo kakvim okolnostima. Ta prava uključuju i to da se niko ne može smatrati krivim za djelo koje u vrijeme počinjenja ili propuštanja da se počinji nije predstavljalo krivično djelo (nema kazne bez zakona),

⁹⁸ Što se tiče ekonomskih i socijalnih prava, naprimjer, zamrzavanje imovine i suspenzija socijalnih naknada može imati direktan utjecaj, dok druge mjere koje ograničavaju putovanje i nameću obaveze mjesta boravka i prijavljivanja mogu kao efekat imati miješanje u ostvarivanje prava na rad ili obrazovanje.

⁹⁹ OSCE Ministerial Declaration on FTFs prepoznaje da pitanja ljudskih prava mogu doprinijeti širenju nasilnog ekstremizma ili ga potaknuti, *op. cit.*, fn. 2.

presumpciju nevinosti i druge ključne aspekte prava na pravično suđenje, kao i ključne aspekte prava na slobodu, prava da se ima ili usvoji religija ili vjera, te pravo na mišljenje bez tuđeg miješanja, pravo na jednakost i nediskriminaciju, kao i zabranu torture i drugog oblika zlostavljanja.

- *Vanredne mjere moraju biti izuzeci, vremenski ograničene u svom djelovanju i učinku te opravdane na osnovu strogog testa utvrđenog u međunarodnom zakonu o ljudskim pravima.* Države mogu derogirati svoje obaveze koje proizlaze iz međunarodnih standarda ljudskih prava, samo tamo gdje postoji „vanredna situacija koja prijeti životu nacije“.¹⁰⁰ Utjecaj FTF-a u Siriji, naprimjer, treba razlučiti od njihovog utjecaja na evropske države, gdje vjerovatno neće biti ispunjen visoko postavljeni prag potreban da bi se neka situacija klasificirala kao „vanredna situacija koja prijeti životu nacije“. Mjere koje se usvoje za vanredne situacije moraju biti strogo ograničene na ono što je potrebno učiniti u datoj situaciji, i nikada u svojoj primjeni ne smiju biti diskriminatorne.¹⁰¹ Štaviše, mada trajanje vanrednih situacija može varirati, one su, po svojoj definiciji, privremene i izuzetne. Izuzetne mjere koje se poduzmu u vezi sa njima moraju također biti privremene i podložne reviziji. Prema tome, one se ne smiju koristiti kao razlog za izmjene postojećeg zakona koje mogu predstavljati trajnu derogaciju obaveza u pogledu ljudskih prava.¹⁰²
- *Ograničavanja prava koja se mogu ograničiti moraju biti propisana zakonom, neophodna, srazmjerna i nediskriminatorna.* Uglavnom, prava koja su najočitiije pogođena odredbama u vezi sa FTF-ima (kao što je pravo na privatnost, slobodu izražavanja i udruživanja ili pravo da se prakticira religija) su prava koja mogu biti ograničena, pod uslovom

100 Cijeli niz faktora je relevantan za procjenu, ali je jasno da je prag visok, pošto se odnosi na efekat na „organizirani život zajednice“ (*Lawless v. Ireland (No. 3)*, ECtHR, presuda donesena 1. jula 1961.), ali ne obavezno i na ugrožavanje postojanja samih institucija države (*A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR, presuda donesena 19. februara 2009. (u daljnjem tekstu: *A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR)). Vidjeti također: Izvještaj specijalnog izvjestioca UN-a za borbu protiv terorizma, *Report to the UN Human Rights Council (Report on the human rights challenge of states of emergency in the context of countering terrorism)*, UN Doc. A/HRC/37/52, 27. februar 2018; i the UN special procedures statement on the state of emergency in Turkey: “UN human rights experts urge Turkey not to extend state of emergency”, 17. januar 2018, <www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22592&LangID=E>.

101 Vanredna ovlaštenja i derogacije, naprimjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu nakon 11. septembra i u Francuskoj bili su predmet kritike zbog njihovog navodnog diskriminatornog te time nezakonitog efekta. Vidjeti, naprimjer, *Concluding observations: United Kingdom*, UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), UN Doc. CERD/C/GBR/CO/21-23, 3. oktobar 2016, stavovi. 15, 18-19; *A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR, *op. cit.*, fn. 100; *Concluding observations: France*, CCPR, UN Doc. CCPR/C/FRA/CO/5, 17. august 2015, stav 9-10. Vidjeti također: C. Paulussen, “Repressing the Foreign Fighters Phenomenon and Terrorism in Western Europe: Towards an Effective Response Based on Human Rights”, International Centre for Counter Terrorism, november 2016, <icct.nl/wp-content/uploads/2016/11/ICCT-Paulussen-Rule-of-Law-Nov2016-1.pdf>, o diskriminaciji u vezi sa francuskim režimom vanrednih mjera. Za pitanja u vezi s pravom na pravično suđenje i nezavisnost pravosuđa, vidjeti: “Fair Trial Rights during States of Conflict and Emergency”, OSCE/ODIHR, maj 2017, <www.osce.org/odihr/317766>.

102 Specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma, UN Doc. A/HRC/37/52, *op. cit.*, fn. 100, naglašava da vanredne situacije, kao izuzetne mjere, trebaju biti privremene i kratkoročne. Vidjeti također: *General Comment No. 29 (Article 4: Derogations during a State of Emergency)*, CCPR, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. august 2001, stav 2. Kao što je izjavio specijalni izvjestilac o borbi protiv terorizma u septembru 2017. izražavajući zabrinutost zbog dešavanja u Francuskoj: „Trajanje vanrednog stanja mora biti vremenski ograničeno, redovno revidirano, i mora ispunjavati kriterije neophodnosti i srazmjernosti“, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57759#.Wc66brpuKuk>.

da ta ograničenja ispunjavaju stroge zahtjeve i primjenjuju se u skladu sa njima. Ona moraju biti utemeljena u zakonu, ne smiju premašiti ono što je neophodno ograničiti, i moraju biti svedena na minimum, gdje god je to moguće, kao i srazmjerna legitimnom cilju. Potrebna je posebna pažnja kako bi se izbjeglo da se prava na apstraktan način balansiraju u odnosu na sigurnosnu prijetnju. Ograničenja prava moraju biti opravdana neophodnošću i srazmjernošću određene mjere, na osnovu specifične procjene rizika u pojedinačnom slučaju i kontekstu.

- *Ciljani pristup svakom pojedinačnom slučaju:* Okvir zakona o ljudskim pravima zahtijeva ciljani pristup i odbacuje rješenja „važeća za sve“. Široka primjena zakona i politika ne samo što može biti manje efikasna i djelotvorna, već ne ispunjava zahtjeve zakona o ljudskim pravima da se procjeni rizika pristupa na individualiziran način i da se izvrši analiza neophodnosti i srazmjernosti date mjere. Kako bi se te obaveze učinile provodljivim, potreba za boljim razumijevanjem samog „fenomena“, njegovih ciljeva i onih koji mu doprinose, te pažljiva analiza specifičnog slučaja i konteksta, u velikoj mjeri je prepoznata i na nju se gore i aludira.¹⁰³ Kao što je rečeno, ovo je podvučeno u analizi raznih profila FTF-a i cijelog niza relevantnih faktora u vezi sa navođenjem ili odvrtačanjem. Lične, društvene, ideološke, religijske i rodne dimenzije i uloga faktora u vezi sa mentalnim zdravljem zajedno pozivaju na potrebu da odgovori budu zasnovani na, i skrojeni prema jednom bolje iznijansiranom razumijevanju svakog pojedinačnog slučaja i njegovog konteksta.
- *Kršenja moraju pratiti odgovarajući pravni lijekovi i odgovornost:* Ispunjavanje prava žrtava na pravni lijek i odgovornost osoba odgovornih za kršenja važan su element svakog pristupa usmjerenog na vladavinu prava u borbi protiv prijetnji u vezi sa FTF-ima. Pravni lijekovi za one koji tvrde da su im prava prekršena, kao i potpuna i efikasna reparacija za one čija su prava prekršena, bitno doprinose učenju na greškama i definiranju zakonitih odgovora za budućnost (vidjeti također dio 3.9).

103 B. van Ginkel and E. Entenmann (eds.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union”, str. 6, *op. cit.*, fn. 16; “Report on the implementation of the EU Counter Terrorism Strategy”, EU Counter-Terrorism Coordinator, 24. novembar 2014, str.6, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15799-2014-INIT/en/pdf>>; C. Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?”, str. 12, *op. cit.*, fn. 22.

3.3 Krivičnopravni odgovori: opseg kriminaliteta, principi, procedure i kazne

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju:

- prepoznati ključnu ulogu krivičnog zakona, u skladu sa osnovnim principima vladavine prava, u borbi protiv terorizma i prijetnji u vezi sa FTF-ima, i da su preširoki pristupi, koji djeluju izvan okvira krivičnog prava koje se zasniva na ljudskim pravima, utvrđenim zakonskim procedurama i garancijama, kontraproduktivni;
- definirati opseg kriminaliteta krivičnih djela povezanih sa FTF-ima u skladu sa osnovnim principima legalnosti (nema kazne bez zakona), koji zahtijevaju izvjesnost, jasnoću i specifičnost zakonskih odredbi;
- osigurati da krivična odgovornost nije zasnovana isključivo na udruživanju sa terorističkim grupama, ili na izražavanju mišljenja o njihovim aktivnostima, već na namjernom navođenju ili podsticanju na terorističke akte, kako je to definirano u međunarodnim zakonima o ljudskim pravima;
- osigurati da krivični zakon bude primijenjen kao posljednja mjera, u skladu sa principom ograničavanja primjene krivičnog zakona i s interesom pravde, kako bi se krivično gonilo za stvarno terorističko ponašanje a izbjegavala njegova široka primjena;
- strogo poštovati princip pravičnosti krivičnih postupaka i presumpcije nevinosti u skladu sa međunarodnim standardima pravičnog suđenja;
- ojačati saradnju među državama na planu krivičnog gonjenja za terorističke akte, uz poštivanje standarda međunarodnih ljudskih prava. Pri tome, trebaju razmjenjivati informacije i dokaze usmjerene na pravično krivično gonjenje za kriminalno ponašanje:
 - * garantirajući da se informacije koje mogu u drugim zemljama biti prikupljane nezakonitim sredstvima, pogotovo mučenjem ili drugim oblicima zlostavljanja, neće koristiti u domaćim pravnim procesima ili na neki drugi način; i
 - * poduzimajući odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da se informacije koje se podijele sa drugim zemljama ne koriste suprotno međunarodnim standardima ljudskih prava koji su na snazi u tim zemljama; i
- kažnjavati krivična djela u vezi sa FTF-ima na način primjeren krivičnom djelu i individualnoj krivici i na osnovu ponašanja i kriminalne namjere. Također trebaju u svakom trenutku garantirati human i dostojanstven tretman zatvorenika za koje se sumnja ili su osuđeni za krivična djela u vezi sa FTF-ima, posvećujući dužnu pažnju specifičnim rizicima i potrebama bračnog druga zatvorenog FTF-a.

Krivični zakon igra ključnu ulogu u rješavanju ponašanja koje, na različite načine, namjerno doprinosi aktima terorizma. U principu, on može pružiti solidno polazište za vladavinu prava u vezi sa krivičnim djelima povezanim s FTF-ima. U slučaju da su FTF-i počinili krivična djela u inostranstvu, krivični zakon se može primijeniti kako bi se

obezbjedilo da za njih odgovaraju. U principu, krivični postupak također osigurava pravičniji način da osumnjičeni FTF-i budu upoznati sa navodima protiv njih i da odgovore na njih, u odnosu na administrativne i izvršne mjere koje mogu imati jednako ozbiljne konsekvence u pogledu prava osumnjičenog i podjednako ozbiljne kaznene efekte (vidjeti dio 3.4). Ali pravičnost, legitimnost i efikasnost odgovora u okviru krivičnog zakona zavisi od postojanja okvira za vladavinu prava koji je u skladu sa osnovnim principima krivičnog zakona i međunarodnog zakona o ljudskim pravima, a koji su u ovom kontekstu često ugroženi.

U svojim nastojanjima u borbi protiv terorizma, države sve više teže preventivnom korištenju krivičnog zakona – kriminaliziranjem ponašanja prije nego što se počini terorističko krivično djelo (tj. pripreme radnje i radnje za koje se smatra da podržavaju ili doprinose terorizmu, kao što je finansiranje, pružanje materijalne podrške ili direktno ili indirektno podsticanje na terorizam). S uvođenjem posebnog zakona o stranim terorističkim borcima i sa krivičnim gonjenjem u praksi, ovaj je trend otišao korak dalje. Mnogi zakoni sada kriminaliziraju putovanje ili pokušaj putovanja kao pripremnih radnji, kao i omogućavanje ili pružanje podrške za putovanja od strane drugog pojedinca. Rezultat je to da se cijeli spektar pripremnih radnji, kao i vidovi omogućavanja ili podrške takvim radnjama, finansiranje ili udruživanje, ili iskazivanje podrške od s njima povezanih pojedinaca, sada tretira kao krivično djelo u cijelom području OSCE-a i šire.

Preventivna uloga krivičnog zakona nije sama po sebi nova niti inherentno problematična. Ona već uveliko postoji, naprimjer, jer ima opravdanja za ranu intervenciju krivičnog zakona, prije nego što se desi bilo kakav teroristički akt, kad su u pitanju početne radnje, kao što su pokušaji da se počini krivično djelo, direktno i javno podsticanje, neke pripreme radnje, ili zavjera ili udruživanje sa kriminalnom namjerom. Ali postoje ograničenja za preventivnu primjenu krivičnog zakona, koja su dio osnovnih principa krivičnih zakona i zakona o ljudskim pravima i o kojima govorimo u daljnjem tekstu. Širenje opsega krivičnog zakona – uz promjene principa, procedura i kazni – otvara pitanja u vezi sa širim implikacijama za zaštitu ljudskih prava i njegovom efikasnošću u pogledu sprečavanja terorizma.

Princip legalnosti: Jasne i precizne definicije krivičnih djela

Zahtjev za legalnošću i izvjesnošću u krivičnom zakonu (*nullum crimen sine lege* ili *nulla poena sine lege*) utvrđen je u članu 15. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i drugim instrumentima ljudskih prava.¹⁰⁴ Neretroaktivnost, izvjesnost, preciznost i predvidljivost su aspekti tog prava i od suštinskog su značaja za

104 Član 15. (1) ICCPR-a glasi: „Niko se neće smatrati krivim za akt ili propuštanje koje nije predstavljalo krivično djelo prema domaćem ili međunarodnom pravu u vrijeme kada je bilo počinjeno. Jednako tako, neće se izreći teža kazna od one koja se mogla primijeniti u trenutku kada je krivično djelo izvršeno. Ako kasnije, poslije izvršenja djela, zakonskom odredbom bude predviđena primjena lakše kazne, prijestupnik će se time koristiti.” Vidjeti također: član 11(2) UDHR; član 7(1) ECHR; član 9. Američke konvencije o ljudskim pravima (American Convention on Human Rights (ACHR)); vidjeti također: članove 22. (*Nullum crimen sine lege*) i 23. (*Nulla poena sine lege*) Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda (Rome Statute of the International Criminal Court - ICC).

ograničenja vladavine prava.¹⁰⁵ Princip *lex certa* zahtijeva da krivični zakon mora biti dovoljno jasan da omogućí osobama u jurisdikciji jedne države da razumiju limite zakona i u skladu s tim prilagode svoje ponašanje. Međunarodni instrumenti o ljudskim pravima eksplicitno zabranjuju derogaciju prava da niko neće biti smatran krivim za krivično djelo koje nije predstavljalo krivično djelo u vrijeme kada je počinjeno (nema kazne bez zakona).¹⁰⁶ Nadalje, to pravo se mora tumačiti „tako da pruži efikasne garancije protiv proizvoljnog krivičnog gonjenja, presude i kažnjavanja.”¹⁰⁷ Iz ovog principa proizlazi da se krivični zakon treba striktno primjenjivati i restriktivno tumačiti; ne smije se tumačiti analogijom, a svaka dvosmislenost se treba razriješiti u prilog optuženog.¹⁰⁸

Zakoni koji kriminaliziraju ponašanje povezano s FTF-ima, te njihova tumačenja i primjena u praksi sukobljavaju se sa tim osnovnim principima. Krivična djela, krivična djela u začetku i oblici odgovornosti koji se odnose ne samo na putovanje u neku neodređenu svrhu, već i na druge oblike podrške, kao što je finansiranje ili omogućavanje putovanja; „indirektno podsticanje“, „iskazivanje poštovanja prema“, „opravdavanje“, „provociranje“ ili „pravdanje“ terorizma ili „širenje poruka“ u vezi s aktivnostima stranih terorističkih boraca izuzetno su široka u svom potencijalnom opsegu primjene i prepuna su dvosmislenosti. Uz to, široka tumačenja postojećih zakona o tome šta predstavlja podsticanje otvaraju ozbiljna pitanja u vezi sa striktnim tumačenjem krivičnog zakona.

Obaveze država, sadržane u Rezoluciji UNSC-a 2178 (2014), da uvedu krivična djela za cijeli spektar ponašanja u vezi sa FTF-ima, bez jasne identifikacije osnovnih mentalnih i materijalnih elemenata (ili kriminalne namjere i ponašanja), uveliko je predmet kritike.¹⁰⁹ Problemi u vezi sa nepostojanjem jasne definicije terorizma opterećeni su inherentnom širinom i dvosmislenošću pojma korištenog da se opiše ponašanje koje se povezuje sa stranim terorističkim borcima.

Međutim, dok Rezolucija 2178 (2014) daje okvir za obaveze, na državama je da ih učine efektivnim u krivičnom zakonu na način koji poštuje princip legalnosti i objašnjava opseg kriminaliteta. Dakle, na pojedinačnim državama je obaveza da osiguraju da njihovi domaći zakoni jasno i konkretno definiraju materijalne i mentalne elemente krivičnih djela povezanih s FTF-ima.

105 A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, (Oxford: Oxford University Press, 2014), str. 113-114, (u daljnjem tekstu, A. Ashworth i L. Zedner, *Preventive Justice*).

106 Član 4. ICCPR-a, član 15. ECHR i član 27. ACHR izričito zabranjuju derogaciju ovog prava.

107 Vidjeti: *S.W. v. United Kingdom and C.R. v. United Kingdom*, ECtHR, Presuda donesena 22. novembra 1995, cited in *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany*, Presuda donesena 22. marta 2001, stav 50. Taj odlomak nastavlja: „Treba se tumačiti i primijeniti, kako slijedi iz njegovog cilja i svrhe, na takav način da pruži efikasne garancije protiv prizvoljnog krivičnog gonjenja, presude i kažnjavanja.”

108 Vidjeti naprimjer: “European Parliament resolution of 22 May 2012 on an EU approach to criminal law (2010/2310(INI))”, Evropski parlament, P7_TA(2012)0208, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012lPo208>> (u daljnjem tekstu: European Parliament, EU Approach to Criminal Law).

109 M. Scheinin, “Back to post-9/11” *op. cit.*, fn. 51.

Krivična odgovornost i individualna krivica

Suštinski princip krivičnog zakona, kako je on definiran u međunarodnom pravu, jeste da odgovornost mora biti individualna, a ne kolektivna.¹¹⁰ Najvažniji princip krivičnog zakona je da se pojedinci smatraju odgovornim za svoje ponašanje i za svaku s tim povezanu namjeru.¹¹¹ Ponašanje sa namjerom – *actus reus* i *mens rea*, odnosno njegovi materijalni i mentalni elementi – nude objektivne i subjektivne uslove za kažnjivost i čine suštinsku vezu između pojedinca i kriminalnog djela.¹¹²

Intervencija krivičnog zakona općenito je opravdana kada je pojedinac izazvao ili doprinio da se ošteti neka zaštićena vrijednost („princip štete“).¹¹³ Kao izuzetak, krivični zakon također kažnjava krivična djela u začetku, prije nego što je došlo do štete ili prije nego što se krivično djelo desilo, na osnovu toga da dato ponašanje, počinjeno sa kriminalnom namjerom, predstavlja značajnu opasnost da će šteta biti učinjena.¹¹⁴ Pripremne radnje, koje mogu uključiti planiranje ili zavjeru da se počini ili da se doprinese počinjenju terorističkog djela, mogu također biti predmet krivičnog gonjenja ako su ispunjeni relevantni elementi.

Po zakonu se ne može, međutim, krivično goniti zbog apstraktne opasnosti za koju se smatra da je pojedinac predstavlja. Ne može se krivično goniti ono što bi neko mogao učiniti, već ono što je neko učinio ili namjeravao učiniti, čak i prije nego što se osjeti efekat te radnje. Ne može se kazniti mišljenje, koliko god se društvu čini da su ideje pojedinca opasne, ali se može intervenirati kada se ono pretvori u konkretno djelo.¹¹⁵ Mada štetu u konačnici može izazvati neka druga osoba, mora postojati dovoljno normativno definirana umiješanost pojedinca u nezakonito djelo, ili u najmanju ruku namjerno izazivanje rizika da će se takvo nezakonito djelo dogoditi, da bi se opravdala krivična

110 ICTY, *Prosecutor v. Tadić*, (Case No. IT-94-1-A), Judgment (Appeals Chamber), 15. juli 1999, stav 186: „niko ne može biti smatran krivično odgovornim za djela u kojima nije lično djelovao ili na neki način učestvovao“. O zabrani kolektivnog kažnjavanja u međunarodnom humanitarnom pravu, vidjeti: član 33. Ženevske konvencije (IV) o civilima iz 1949; član 75. Dodatnog protokola I, član 6.(2) Dodatnog protokola II.

111 Vidjeti, naprimjer: Evropski parlament, *EU Approach to Criminal Law*, *op. cit.*, fn. 108.

112 A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, *op. cit.*, fn. 105; i potpunija rasprava u H. Duffy and K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“, *op. cit.*, fn. 85.

113 Za raspravu o „principu štete“ vidjeti: A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, *op. cit.*, fn. 105.

114 Primjeri bi uključili direktno i javno podsticanje na genocid prema međunarodnom krivičnom pravu, tamo gdje određeno ponašanje (izražavanje) predstavlja znatnu opasnost da će to ozbiljno krivično djelo biti počinjeno i da optuženi namjerava da do njega dođe, što se može kazniti čak i ako se to krivično djelo u konačnici ne desi.

115 U skladu sa principom Rimskog prava *cogitationis poenam nemo patitur* („niko ne može biti kažnjen za svoje mišljenje“, *Justinian's Digest* (48.19.18)), kazna ne može zadirati u privatnu sferu pojedinca sve do trenutka kada njegove misli kroz njegovo ponašanje ne izađu u vanjski svijet. Vidjeti također: A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, *op. cit.*, fn. 105, str. 110. Jedna odredba u francuskom zakonu o borbi protiv terorizma, koju je francusko Ustavno vijeće 2017. godine proglasilo neustavnom, opisana je kao „krivično djelo mišljenja“. Ova odredba je težila da kriminalizira konsultacije na terorističkim internetskim stranicama „kada je te konsultacije pratila želja da se prihvati ideologija iznesena na tim servisima“, mada to nije ispunjavalo uslov da mora postojati teroristička namjera. Vidjeti B. Boutin: „Excesses of Counter-Terrorism and Constitutional Review in France: The Example of the Criminalisation of the Consultation of Websites“, *Verfassungsblog*, 10. maj 2018, <<https://verfassungsblog.de/where-visiting-a-website-is-now-a-crime-excesses-of-counter-terrorism-and-constitutional-review-in-france/>>.

intervencija.¹¹⁶ Nasuprot tome, ograničavajući princip krivičnog zakona je princip da pojedinci ne mogu biti krivično gonjeni ako ne postoji smisljena bliska veza između njihovog ponašanja i konačnog nezakonitog djela.¹¹⁷ Konačno, za sve oblike odgovornosti i vidove krivične odgovornosti, pojedinac je morao pokazati kriminalnu namjeru. Pojedinac mora namjeravati da djeluje, i izazvati štetu, ili barem izazvati ozbiljan rizik od predvidljive štete.¹¹⁸ Namjera i nesmotrenost daju osnov za moralnu krivicu i zakonsku odgovornost pojedinca.

Države trebaju pažljivo razmotriti da li su ovi osnovni principi uključeni u zakone i prakse u vezi sa FTF-ima. Prvo, u mnogim dosadašnjim varijantama zakona u vezi sa FTF-ima, kriminalno ponašanje se posmatra odvojeno od bilo koje vidljive štete ili konsekvence u vanjskom svijetu. Mnoga krivična djela putovanja, ili „glorifikacije“ terorizma, dovode se u vezu sa budućim terorističkim napadima na načine o kojima bi se dalo raspravljati ili je ta veza tek tangencijalna, i krivično se gone na osnovu pretpostavke da bi mogli stvoriti rizik od takvih eventualnih napada.¹¹⁹ Drugo, nekad ne postoji ključna dimenzija namjere ili je ona ograničenog opsega (usmjerena ne na namjeru da se počini krivično djelo, već samo na namjeru da se putuje u zonu konflikta, da se omogući putovanje u zonu konflikta nekom ko se namjerava pridružiti terorističkoj grupi ili dobiti terorističku obuku, ili da se obezbijede finansijska sredstva, znajući da bi se ona mogla koristiti za terorističke ciljeve).¹²⁰ Veza između ponašanja pojedinca i kriminalnog djela postaje krajnje labava kada se ne zahtijeva postojanje bilo kakvog specifičnog ponašanja ili doprinosa

116 Da bi se krivična djela, kao što su teroristički napadi, mogla pripisati drugoj osobi, koja, naprimjer, posjeduje materijal ili daje izjave za koje neki mogu smatrati da „glorificiraju“ takve akte, ta je osoba morala imati „neki oblik normativne umiješanosti u kasniju odluku [druge osobe]“ da počini krivično djelo i „namjeru da, u konačnici, izazove samo to krivično djelo“. Vidjeti: A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, *op. cit.*, fn. 105, str. 112, koji citira Simestera i von Hirscha. Imajte na umu da širok raspon i dvosmislenost ovih krivičnih djela i potreba za širom kontekstualnom analizom činjenica znači da se u pravnim sistemima, u kojima je na snazi običajno pravo, pred porotu stavljaju široko postavljene i potencijalno pristrasne dokaze koji inače ne bi bili relevantni i prihvaćeni. To nosi rizik da se mišljenje tretira barem kao nešto što ima veliki utjecaj za utvrđivanje krivice, ako se već ne može koristiti kao osnov za optužbu.

117 A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, *op. cit.*, fn. 105, str. 109.

118 Za to kako je ovo našlo odraza u principima međunarodnog krivičnog prava, vidjeti, naprimjer: A. Eser, „Individual Criminal Responsibility“, u A. Cassese, P. Gaeta and J. Jones (eds), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2002), vol. 1, str. 797.

119 Naprimjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, kod krivičnih djela „ohrabrivanja terorizma“ eksplicitno se navodi da je efekat irelevantan. Među presudama je i ona u predmetu protiv Tareene Shakil koja je na svom tvitu podržavala ISIL i postavljala ISIL-ovu ikonografiju; i protiv Mohammeda Moshina Ameena u kojoj je sud optuženog opisao kao osobu koja predstavlja rizik „oponašanja terorističkih akcija“ kroz iznošenje mišljenja koja su, između ostalog, „predstavljala religijske i društvene osnove za terorističke akcije“. U drugim slučajevima, zavjet odanosti, razmjena ideja i posjedovanje informacija također su bili predmet krivičnog gonjenja. U nekim slučajevima, sudije su insistirale na nekoj direktnoj vezi sa aktom terorizma. U slučajevima drugih država članica ideje nisu čak ni bile prenesene: to uključuje slučajeve kad leci nikad nisu ni bili distribuirani, ali su ipak smatrani „propagandom“, naprimjer u Turskoj; vidjeti: H. Duffy and K. Pitcher, „Inciting Terrorism? Crimes of Expression and the Limits of the Law“, *op. cit.*, fn. 85.

120 Prema Rezoluciji UNSC-a 2178 (2014) akti podrške, organizacije ili omogućavanja moraju biti „hotimični“, ali (za razliku od pojedinaca koji putuju) ne moraju za svrhu imati učešće u, ili podršku terorizmu, *op. cit.*, fn. 1.

bilo kakvom terorističkom aktu, ili bilo kakve namjere da se da takav doprinos, da bi se podigla krivična optužba protiv pojedinca.¹²¹

U krivičnom gonjenju za djela povezana s FTF-ima, države moraju osigurati ispunjenje osnovnog principa individualne odgovornosti i da pojedinci budu optuženi i kažnjeni na osnovu njihovog vlastitog ponašanja i krivice. Preventivno krivično gonjenje (npr. prije putovanja) mora u najmanju ruku zahtijevati postojanje dokaza o namjeri da se počini - ili da se da krivični doprinos - terorističkom aktu. U skladu sa Rezolucijom UNSC-a 1566 (2004), koja sadrži smjernice za definiranje terorizma, to bi zahtijevalo da pojedinac namjerava doprinijeti primjeni nasilja ili izazvati smrt ili ozbiljnu štetu civilima, s ciljem zastrašivanja stanovništva ili prisiljavanja vlade da nešto učini ili da se uzdrži od činjenja.

Veliki broj preventivnih krivičnih djela koja su se pojavila u protuterorističkom kontekstu posljednjih godina opisuje se kao „ad hoc proširenja krivičnog zakona“. ¹²² Oni odražavaju razumljivu želju da se rano intervenira radi sprečavanja terorizma pošto države imaju obavezu spriječiti teroristička djela. Ali, kada to čine, one moraju osigurati da mjere krivičnog zakona poduzete s tim ciljem poštuju principe od kojih zavisi njihova legitimnost.

Nesrazmjerne i na drugi način proizvoljne primjene krivičnog zakona

Krivični zakon se treba koristiti samo kao posljednja mjera. Princip *ultima ratio* (krivični zakon kao posljednja mjera) je prepoznat u teoriji krivičnog prava i ima odraza, naprimjer, u pristupu Krivičnog zakona EU:

„dok, s obzirom na to da je samom svojom prirodom u stanju ograničiti određena ljudska prava i osnovne slobode osumnjičenih, optuženih ili presuđenih osoba, pored mogućeg stigmatizirajućeg efekta krivičnih istraga, i uzimajući u obzir da pretjerano korištenje krivičnog zakona vodi do pada efikasnosti, krivični zakon mora biti primijenjen kao posljednja mjera (ultima ratio) usmjerena na jasno definirano i precizirano ponašanje, koje se ne može efikasno rješavati manje oštrim mjerama i koje izaziva značajnu štetu za društvo ili pojedinca...“¹²³

121 Rizik krivičnog gonjenja na osnovu optužbe za „materijalnu podršku“ s ciljem obučavanja da bi se promoviralo poštovanje IHL-a, ili krivičnog gonjenja pojedinaca koji svojoj djeci šalju novac u inostranstvo za osnovne potrebe ilustrira koliko se teroristička namjera sve manje uzima u obzir u primjeni protuterorističkih zakona, vidjeti: *Holder v. Humanitarian Law Project*, *op. cit.*, fn. 90; u slučajevima koji se tiču člana porodice, krivična gonjenja za finansiranje terorizma u: B. Boutin, “Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters”, International Centre for Counter-Terrorism, 2. oktobar 2017, <icct.nl/publication/countering-the-financing-of-terrorism-gone-wrong-prosecuting-the-parents-of-foreign-terrorist-fighters/>.

122 A. Ashworth and L. Zedner, *Preventive Justice*, *op. cit.*, fn. 105, str. 3, 98. Pozivanje na „djela čiji je cilj samo priprema“ koja „mogu biti kriminalizirana bez potrebe za dokazivanjem namjere da se izazove šteta“. Ashworth i Zedner navode: „Ova krivična djela su specifična za terorizam i predstavljaju ad hoc proširenje krivičnog zakona s ciljem postizanja preventivnog efekta, najčešće kroz davanje ovlaštenja policiji da u relativno ranoj fazi poduzme akciju“.

123 Evropski parlament, *EU Approach to Criminal Law*, *op. cit.*, fn. 108.

Princip liberalnog krivičnog zakona često odgovara onome što se u krivičnom gonjenju opisuje kao „kultura uzdržavanja u izvršenju”.¹²⁴ Međutim, nedavna dešavanja na međunarodnom planu u borbi protiv terorizma, uključujući prijetnje i izazove koje predstavljaju FTF-i, kao i odgovarajuće zakonodavne promjene i praksa krivičnog gonjenja, čak i za relativno manja krivična djela, ukazuju na to da se države širom područja OSCE-a manje uzdržavaju u primjeni krivičnog zakona.¹²⁵ Stalno se iznova postavlja pitanje efekta tretiranja velikih grupa ljudi kao osumnjičenih kriminalaca, pošto to može doprinijeti osjećaju nepravde (stvarne ili doživljene), što može pojedince navesti da postanu FTF-i.

Takva dešavanja također doprinose trendovima kriminalizacije i krivičnog gonjenja cijelog niza legitimnih aktivnosti – od novinarstva, djelovanja u nevladinim organizacijama, akademske zajednice, pravnog zastupanja i drugih – uslijed široko postavljenih krivičnih zakona o borbi protiv terorizma u nekoliko država članica OSCE-a.¹²⁶ U nastojanjima da se bore protiv prijetnji koje predstavljaju FTF-i, države moraju biti oprezne da ne jačaju postojeće trendove, koji su primijećeni u nekim zemljama gdje se protuteroristički zakoni zloupotrebjavaju.

Odgovornost za osiguravanje pridržavanja vladavine prava ponajprije je na zakonodavstvu. U kontekstu Rezolucija 2178 (2014) i 2396 (2017), Vijeće sigurnosti UN-a je kritizirano zbog toga što se „prakse krivičnog zakonodavstva usmjeravaju tako da široko djeluju”.¹²⁷ Zbog široko postavljenih kategorija u tim rezolucijama još je važnije da domaće zakonodavstvo kroz rigorozan i inkluzivan proces razmatra „valjanost, efikasnost i usklađenost sa vladavinom prava” mjera krivičnog zakona u ovom području.¹²⁸ Oni koji pišu i usvajaju zakone moraju osigurati da krivični zakon ispunjava stroge zahtjeve legalnosti od kojih zavisi njihova legitimnost.

Organi tužilaštva, u okviru limita koji postavlja pravni sistem u datoj zemlji, također igraju ključnu ulogu u pogledu korištenja diskrecionog prava prilikom selekcije predmeta i primjene zakona. Čak i tamo gdje se krivični zakon može primijeniti, nezavisni i profesionalni tužioci trebaju uzeti u obzir sve okolnosti u vezi sa osumnjičenim, interese pravde i pitanja koja se odnose na kompenzacijsku krivičnu politiku, uključujući širi utjecaj

124 D. Anderson, “Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law”, UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, 15. juni 2013, <terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/SHIELDING-THE-COMPASS1.pdf>, str. 6, (u daljnjem tekstu, D. Anderson, “Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law”).

125 Među kontroverzne primjere koje smo ranije spomenuli ubrajaju se i presude majkama i drugim članovima porodice zbog slanja osnovnih sredstava vlastitoj djeci u inostranstvo, koje se temelje na široko postavljenim odredbama o finansiranju terorizma, naprimjer, na osnovu toga što su one „znale da su primaoci radikalizirani” i da je, stoga, postojao rizik da bi se novac mogao koristiti u terorističke svrhe. Vidjeti: B. Boutin, “Has Countering the Financing of Terrorism Gone Wrong? Prosecuting the Parents of Foreign Terrorist Fighters”, *op. cit.*, fn. 121.

126 Zabrinutost zbog neopravdanih krivičnih optužbi za djela povezana s „terorizmom” ili takozvanim „ekstremizmom” dobro je dokumentirana. Vidi, naprimjer, “The Responsibility of States”: Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region (2014–2016)”, OSCE/ODIHR, 14. septembar 2017, <<https://www.osce.org/odihr/341366>>.

127 F. Ní Aoláin, “The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law”, *op. cit.*, fn. 52.

128 *Ibid.*

krivičnog gonjenja na socijalna i ljudska prava. Vlade moraju poštovati nezavisnost i profesionalnost tužilačkih tijela.

Mada je važno, diskreciono pravo tužilaca u okviru limita koji postavlja pravni sistem ne smije se smatrati alternativom jasnoći samog zakona. Kako je britanski sudija lord Bingham zapazio: „vladavina prava se ne primjenjuje dobro ako se krivično djelo definira u dovoljno širokim kategorijama da obuhvata i ponašanje koje se ne smatra kriminalnim jer je tada organima tužilaštva ostavljeno... da ne provode krivični postupak kako bi se izbjegla nepravda.“¹²⁹

Države članice, stoga, moraju osigurati komplementarne uloge za zakonodavca, tužioce i sudije u skladu sa osnovnim principima vladavine prava i ljudskih prava, kako bi se efikasno krivično gonile stvarne terorističke aktivnosti, a ograničila preširoka primjena zakona.

Osiguravanje pravičnosti i poštovanja presumpcije nevinosti

Države moraju osigurati da pravičnost krivičnog postupka, koja je ugrađena u međunarodni zakon o ljudskim pravima, bude strogo poštovana. U praksi, širenje opsega krivičnog zakona i nametanje teških kazni za djela povezana s FTF-ima, uključujući ona manje ozbiljna, mogu biti još problematičniji ako se u okviru krivičnog zakona vode postupci koji podrivaju standard pravde i prava na pravično suđenje.

Pravo da sudi nezavisni i nepristrasni tribunal je ugroženo kada se posegne za „specijalnim sudovima i administrativnim tijelima“ koja podrivaju međunarodne standarde redovnog sudskog postupka, a ta tijela su, prema izvještajima, korištena u krivičnom gonjenju zločina FTF-a u cijelom nizu država širom svijeta.¹³⁰ Smjernice UN-ove Radne grupe za provođenje borbe protiv terorizma naglašavaju da će korištenje vojnih sudova za suđenje civilima biti legitimno samo ako redovni civilni sudovi nisu na raspolaganju pa je stoga neizbježno pribjeći vojnim sudovima.¹³¹ Posebni izazovi se javljaju kada se radi o suđenjima u odsustvu, što je već duže vrijeme kontroveržno pitanje u kontekstu zakona o ljudskim pravima. Član 14. ICCPR-a daje pravo svakome ko je optužen za krivično djelo da bude prisutan tokom suđenja. I Komitet UN-a za ljudska prava (CCPR) i Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) utvrdili su da se suđenja u odsustvu mogu dopustiti pod veoma ograničenim uslovima. Ako se pojedincima sudi i ako im se presudi dok

129 Citirano u: D. Anderson, “Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law”, *op. cit.*, fn. 124.

130 “‘Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178”, Human Rights Watch, decembar 2016, str. 16, (u daljnjem tekstu, “Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178”, Human Rights Watch). Pravo da vam sudi nezavisni i nepristrasni tribunal u samoj je srži prava na pravično suđenje koja se ne smiju derogirati.

131 UN CTITF Guidance 2018, *op. cit.*, fn. 10, str. 42. U ovom kontekstu, također treba spomenuti vojne komisije Sjedinjenih Američkih Država koje su uspostavljene kako bi se sudilo zatvorenicima u Guantánamu za kršenje zakona o ratovanju i „druga krivična djela“, uključujući materijalnu podršku terorizmu. Zbog zabrinutosti u pogledu jurisdikcije i postupka koji provode vojne komisije, koji su u suprotnosti sa osnovnim pravom na pravično suđenje, ODIHR je pozvao vlasti SAD-a da te komisije raspuste te da osiguraju da zatvorenicima u Guantánamu, osumnjičeni za krivično djelo, budu izvedeni pred redovne civilne sudove. Vidjeti: “Report on the Human Rights Situation of Detainees at Guantánamo”, OSCE/ODIHR, novembar 2015, <<https://www.osce.org/odih/198721>>.

su u inostranstvu, treba im osigurati pravo na ponovno suđenje kada budu mogli biti prisutni.¹³²

Neotkrivanje informacija i dokaza također se često koristi u predmetima terorizma, uključujući one koji su povezani s FTF-ima. U svakom pravičnom suđenju, optuženi moraju imati pristup dokazima koji su prikupljeni protiv njih i odgovarajuću priliku da ih obore. Nedopustivo je prema međunarodnim standardima ljudskih prava da se zadržavaju informacije koja su za optuženog oslobađajuće. Pristup informacijama mora uključiti svu građu koju tužilaštvo planira iznijeti pred sudom protiv optuženog.¹³³ Samo u izuzetnim okolnostima može biti legitimno zadržavanje određenih informacija, naprimjer, kako bi se zaštitila prava svjedoka ili izvora informacije, ili kako bi se zaštitio važan javni interes, kao što je nacionalna sigurnost. Međutim, korištenje tajnih dokaza nije u skladu sa pravom na pravično suđenje ako uz njega ne idu odgovarajuće garancije. Zadržavanje informacija je dopustivo samo ako je striktno potrebno i dovoljno izbalansirano s pružanjem adekvatnih proceduralnih garancija kako bi se osiguralo da suđenje u cjelini bude pravično.¹³⁴

Nadalje, države moraju biti oprezne kako bi osigurale da presumpcija nevinosti ne bude ugrožena u kontekstu krivičnih djela FTF-a. To nalaže da teret dokazivanja ostane čvrsto na tužilaštvu da bi dokazao krivicu optuženog. Rizik prebacivanja tereta dokazivanja može se pojaviti, naprimjer, ako sudovi prebace naglasak na ono što optuženi nije učinio kako bi pokazali da se protive terorizmu.¹³⁵ Taj rizik može se direktnije pojaviti u

132 Među drugim uslovima je i to da optuženi bude obaviješten o postupku i optužbi i da ima pravnog zastupnika koji će mu pružiti efikasnu pomoć savjetovanja. Vidjeti: *General Comment No. 32 (Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial)*, CCPR, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23. august 2007, stav 36, (u daljnjem tekstu: *General Comment No. 32, CCPR*); i *Sejdovic v. Italy*, ECtHR, Presuda od 1. marta 2006. Suđenja stranim terorističkim borcima u odsustvu su prema izvještajima održavana, naprimjer, u Belgiji, Danskoj, Francuskoj i Nizozemskoj. Vidjeti: "The return of foreign fighters to EU soil. Ex-post evaluation", European Parliamentary Research Service, str. 50 i 86-87, *op. cit.*, fn. 63. Vidjeti također: "Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Fourth Eurojust Report", Eurojust, novembar 2016, str. 15 (u daljnjem tekstu: Eurojust Report 2016).

133 Vidjeti: *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers*, (Varšava: OSCE/ODIHR, novembar 2013.), str. 48, <www.osce.org/odihr/108930>, (u daljnjem tekstu, *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations*, OSCE/ODIHR); and *General Comment No. 32, CCPR*, stav 33, *op. cit.*, fn. 132.

134 *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations*, OSCE/ODIHR, str. 48, *op. cit.*, fn. 133; i *Rowe and Davis v. The United Kingdom*, ECtHR, Presuda od 16. februara 2000.

135 Primjer kako je sudovima nekada teško postići ravnotežu u ovom kontekstu može se naći u predmetu Anjem Choudary i Mohammed Rahman u Ujedinjenom Kraljevstvu. Dvojici optuženih je presuđeno 2006. godine zbog pozivanja na podršku terorističkoj organizaciji pošto su potpisali zavjet vjernosti i emitirali seriju predavanja u kojima su tvrdili da je „Islamska država“ legitimni kalifat. U presudi stoji da optuženi nisu učinili ništa da na predavanjima osude bilo koji aspekt onoga što je činila „Islamska država“ u to vrijeme i da su na taj način indirektno ohrabrivali nasilnu terorističku aktivnost. Sudija je prihvatio da nije bilo direktnog ohrabriranja na počinjenje bilo koje nasilne radnje i da nije bilo dokaza da je bilo ko počinio takve akte kao rezultat tih predavanja, što je predstavljalo važan faktor u ograničavanju kazne. Vidjeti: *R v Anjem Choudary and Mohammed Rahman*, Central Criminal Court, Great Britain, Sentencing Remarks, 6. septembar 2016, International Crimes Database, <<http://www.internationalcrimesdatabase.org/Case/3273>>.

kontekstu zakona koji kriminalizira putovanja u određena područja, osim ako optuženi ne može dokazati legitimnu svrhu putovanja.¹³⁶

Prikupljanje i razmjena informacija i dokaza unutar i preko granica

Države se suočavaju sa ozbiljnim izazovima u krivičnom gonjenju FTF-a i terorističkih akata počinjenih u inostranstvu zbog mjesta izvršenja krivičnih djela, osumnjičenih i svjedoka. To naročito predstavlja teškoću u pristupu dokazima, te se mogu pojaviti ograničenja u pogledu korištenja informacija dobijenih od stranih obavještajnih agencija. Države stoga trebaju posvetiti ozbiljnu pažnju razmatranju i razmjeni najboljih praksi u suočavanju sa praktičnim izazovima u vezi sa dokazima i jurisdikcijom na način koji poštuje međunarodne standarde ljudskih prava, uključujući pravo na pravično suđenje.

Rezolucija UNSC-a 2396 (2017) posebno naglašava prikupljanje i razmjenu informacija, obavještajnih podataka i dokaza, uključujući one iz zona konflikta, i sudske mjere i međunarodnu saradnju kako bi se osiguralo da svako ko učestvuje u planiranju, pripremi ili počinjenju terorističkih akata bude priveden pravdi. Čineći to, države trebaju koristiti sva zakonska sredstva, u skladu sa ljudskim pravima, kako bi prikupile dokaze o kriminalnom ponašanju.

Nadzor nad pojedincima za koje postoji razumna sumnja da su počinili krivična djela povezana s FTF-ima te prikupljanje, zadržavanje i razmjena informacija i ličnih podataka – uključujući komunikacije i digitalne podatke, informacije o nečijem kretanju – ne smije se provoditi na način koji podriva zaštitu osnovnih ljudskih prava. Treba poštovati garancije koje se tiču prava na privatnost, kao što je sudska kontrola neophodnosti i srazmjernosti svakog miješanja u ta prava.¹³⁷

Nadalje, važno je prisjetiti se da je prema međunarodnom pravu apsolutno zabranjeno u sudskim postupcima koristiti dokaze iznuđene torturom i drugim oblicima zlostavljanja. Njihovim prihvatanjem kao dokaza na sudu krši se redovni sudski postupak i pravo na pravično suđenje.¹³⁸ Ovo također važi za slučaj kada je dokaz dobijen od drugih zemalja. Čak ako se i ne namjerava koristiti u sudskim postupcima, već u druge svrhe, prikupljanje, pohranjivanje, razmjena i dobijanje informacija iznuđenih torturom treba zabraniti.¹³⁹ Ovo je stoga što je pouzdanost informacija koje su pribavljene torturom uvijek

136 Australijski Zakon o stranim borcima iz 2014. godine kriminalizira odlazak u „područje koje je proglašeno područjem na kojem se terorističke organizacije bave neprijateljskom aktivnošću”, za što je pojedinac morao dokazati da je njegov prisustvo tamo bilo „samo u legitimnu svrhu”; vidjeti: “‘Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178”, Human Rights Watch, p. 14, *op. cit.*, fn. 130.

137 Vidjeti, naprimjer: *Shimolovs v. Russia*, ECtHR, Presuda donesena 21. juna 2011. Za potpuniju diskusiju o razmjeni informacija, prikupljanju podataka i analiza radi otkrivanja stranih terorističkih boraca i kontrolu granica u skladu sa Rezolucijom UNSC-a 2396 (2017), vidjeti: UN CTITF Guidance 2018, str. 30-34, *op. cit.*, fn. 10.

138 Za oslanjanje na dokaze dobijene mučenjem ECtHR smatra se da predstavljaju “flagrantno lišavanje pravde”; vidjeti, naprimjer: *Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland*, ECtHR, Presuda donesena 24. jula 2014. Vidjeti također: UN Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, *Report to the UN Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/25/60, 10. april 2014, stav 21.

139 *Ibid.*, stav 73.

dvojbena i zato što time agencija koja prima takve informacije postaje saučesnik u međunarodno protupravnim aktima.¹⁴⁰

Kada se informacije dobijaju od vlasti drugih država, uključujući onih u zonama konflikta, treba poduzeti mjere da se osigura da te informacije ili dokazi nisu pribavljeni na nezakonite načine. Slično, razmjenu informacija treba temeljiti na nacionalnom zakonodavstvu koje jasno utvrđuje parametre za razmjenu informacija i garancije koje se primjenjuju kako bi se osiguralo da se informacija ne koristi u nezakonite svrhe. Prije nego što se zaključi bilo kakav sporazum o razmjeni informacija i obavještajnih podataka, ili kada se to radi na ad hoc osnovi, treba procijeniti u kojoj mjeri druga strana poštuje ljudska prava i zaštitu podataka, i koje zakonske garancije i institucionalne kontrole primjenjuje.¹⁴¹ Države trebaju osigurati da ne saraduju sa drugim državama u razmjeni informacija i dokaza tamo gdje te države u praksi ne ispunjavaju osnovne standarde ljudskih prava.

Pravične, srazmjerne i efikasne kazne

Zbog težine krivičnih djela terorizma pooštrene su kazne za krivična djela povezana sa terorom u mnogim državama (u nekima su tu uključene i obavezujuće kazne).¹⁴² Opće pretpostavke u pogledu težine krivičnih djela povezanih s FTF-ima mogu, međutim, ne biti prikladne uslijed proširenog opsega tih krivičnih djela i činjenice da su nekad obuhvaćeni i minorni oblici doprinosa počinjenju krivičnog djela bez očite kriminalne namjere. Nadalje, ako određeno ponašanje nije povezano ili je vrlo malo povezano s eventualnim ili planiranim terorističkim aktima, oštrije kazne mogu biti u nesrazmjeru sa težinom krivičnog djela. Države moraju osigurati da kažnjavanje bude primjereno ne samo krivičnom djelu, već i ulozi pojedinca u njemu.¹⁴³

Sudovi moraju uzeti u obzir sve okolnosti u procjeni primjerenosti i srazmjernosti kazne.¹⁴⁴ Različiti profili FTF-a, i primjeri ranjivosti pojedinaca zbog starosti, mentalnog

140 OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing, (Beč: OSCE, 2017), str. 29, <<https://www.osce.org/chairmanship/327476>>; Human Rights in Counter-Terrorism Investigations, OSCE/ODIHR, str. 28-29, op. cit, fn. 133. Vidjeti također: Report to the UN Human Rights Council, UN Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, UN Doc. A/HRC/25/60, op. cit, fn. 138; i UN Special Rapporteur on counter-terrorism, Report to the UN Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/10/3, 4. februar 2009, stav 55-57.

141 Vidjeti: UN Special Rapporteur on counter-terrorism, Report to the UN Human Rights Council ("Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight"), UN Doc. A/HRC/14/46, 17. maj 2010, Practices 31-32. U vezi s vanjskim nadzorom u ovom kontekstu, također: "Democratic and effective oversight of national security services", Vijeće Evrope, Commissioner for Human Rights, maj 2015, posebno preporuku 5.

142 Neki primjeri kazni su 17-18 godina zatvora za doprinos regrutiranju ("Albania Jails Nine Jihad Recruiters", BalkanInsight, 4. maj 2016, <www.balkaninsight.com/en/article/heavy-sentences-spelled-for-albania-jihad-recruiters-05-04-2016>). Zakoni u Ujedinjenom Kraljevstvu ostavljaju mogućnost izricanja kazne do sedam godina zatvora za "ohrabrivanje terorizma" (Terrorism Act (2006), Section 1 (7)). Vidjeti također: "Foreign Terrorist Fighter' Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178", Human Rights Watch, op. cit, fn. 130.

143 U skladu sa principom individualne krivice (*nulla poena sine culpa*); vidjeti: Evropski parlament, EU Approach to Criminal Law, op. cit, fn. 108; i član 25. (pojedinačna krivična odgovornost) Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda (ICC).

144 Međunarodni zakoni o ljudskim pravima zahtijevaju izbalansiranu procjenu primjerenosti kazne, a ne kažnjavanje po automatizmu. Za primjere pristupa suda, vidjeti, naprimjer: izvještaj Eurojusta iz 2016, str. 13, op. cit, fn. 132.

zdravlja ili intelektualne sposobnosti, svjedoče o značaju pažljivog razmatranja ne samo da li uopće krivično goniti, već ako se to čini, kako kazniti. Primjenu pojedinačnih procjena rizika koje predstavljaju FTF-i a koje sudovima osiguravaju probacijske službe kako bi sudijama pomogle u izricanju kazne, Eurojust – agencija EU za pravosudnu saradnju - identificirao je kao dobru praksu za određivanje primjerenih kazni.¹⁴⁵ Kažnjavanje ne smije biti nehumano,¹⁴⁶ uslovi i zatvorski tretman pojedinaca optuženih ili osuđenih za krivična djela povezana s FTF-ima moraju biti humani i moraju poštovati inherentno dostojanstvo ljudskog bića,¹⁴⁷ dok miješanje u privatni i porodični život, naprimjer, mora ispunjavati test neophodnosti i srazmjernosti.¹⁴⁸ Treba činiti legitimne napore kako bi se osiguralo da zatvori ne budu okruženje u kojem se širi nasilni ekstremizam, ali to ne smije dovesti do nepotrebnog razdvajanja od drugih zatvorenika, smještanja u samicu ili drugih pretjerano restriktivnih režima zatvora.¹⁴⁹ Zatvorski uslovi za žene optužene ili osuđene za krivična djela povezana sa stranim terorističkim borcima moraju uzeti u obzir povećan rizik seksualnog zlostavljanja i drugih oblika nasilja kojima su žene zatvorenice izložene, i moraju obezbijediti rodno specifičnu zaštitu i druge potrebe.¹⁵⁰

Alternative za zatvorsku kaznu također su usvojene u jednom broju država članica, što ukazuje na pozitivnu praksu.¹⁵¹ Mada se čini da je rehabilitacija dugo bila u velikoj mjeri zanemarena u nastojanju država u borbi protiv terorizma, sada se ona prepoznaje kao sve značajniji aspekt krivičnog zakona.¹⁵² Eurojust daje primjere sudskih alternativa za zatvor, uključujući dodavanje specifičnih uslova usmjerenih na „rehabilitaciju, dezangaziranje i/ili deradikalizaciju FTF-a”.¹⁵³ O reintegraciji i rehabilitaciji u širem kontekstu sprečavanja VERLT-a, vidjeti dio 3.5.

145 “Foreign Terrorist Fighters: Eurojust’s Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Fourth Eurojust Report, Summary of Main Findings”, Eurojust, 19. april 2017, str. 5.

146 Član 7. ICCPR-a.

147 Član 10. ICCPR-a. Ovo se također primjenjuje kada se u zatvoru izreknu posebne sigurnosne mjere.

148 Član 17. ICCPR-a. Ovo se također primjenjuje u zatvoru, naprimjer, kada se pojedinci koji su optuženi ili osuđeni za krivična djela povezana s FTF-ima zbog sigurnosti izdvoje iz njihove društvene grupe ili podvrgnu ograničenjima u pogledu primanja posjeta porodice.

149 Za sveobuhvatniju analizu ovih i drugih srodnih pitanja, vidjeti predstojeći vodič koji su pripremili ODIHR i organizacija Penal Reform International (PRI) za monitore zaštite ljudskih prava u okviru sprečavanja i borbe protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam, u kontekstu zatvora.

150 Vidjeti, naprimjer: “UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders” (Bangkok Rules), adopted by UN General Assembly Resolution 65/229 usvojena 21. decembra 2010, UN Doc. A/RES/65/229.

151 Eurojust Report 2016, *op. cit.*, fn. 132.

152 Vidjeti, naprimjer: “Declaration on strengthening OSCE efforts to prevent and counter terrorism” adopted by the OSCE Ministerial Council in Hamburg on 9 December 2016, MC.DOC/1/16, (u daljnjem tekstu: OSCE Declaration on strengthening OSCE efforts to prevent and counter terrorism); i “Ministerial Declaration on preventing and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism”, adopted by the OSCE Ministerial Council in Belgrade on 4 December 2015, MC.DOC/4/15 (u daljnjem tekstu: OSCE Ministerial Declaration on VERLT). Vidjeti također: UNOCT Report July 2017, *op. cit.*, fn. 27; “Rome Memorandum on Good Practices for Rehabilitation and Reintegration of Violent Extremist Offenders”, Global Counterterrorism Forum (GCTF), *op. cit.*, fn. 95. Vidjeti također: E. Entenmann, L. van der Heide, D. Weggemans, J. Dorsey, “Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector”, *op. cit.*, fn. 93.

153 Eurojust Report 2016, *op. cit.*, fn. 132.

Konačno, kazna ne može biti produžena mimo presude koju je izrekao krivični sud. Ako je pojedinac oslobođen, ili je odslužio kaznu, daljnje kažnjavanje je nedopustivo. Ipak, iskustvo ukazuje da se nekim pojedincima nameću teški zahtjevi koji nekada traju dugo nakon oslobađanja ili perioda izrečene kazne. Praksa sastavljanja listi „počinilaca“, na kojima su i osobe koje su optužene, ali nisu osuđene, i nametanje dodatnih obaveza za datog pojedinca (kao što je redovno prijavljivanje policiji), jedan je od takvih primjera.¹⁵⁴ Činjenica da su pojedinci optuženi u krivičnom postupku ne smije rezultirati posljedicama različitim od presude koju je izrekao sud na osnovu dokaza o krivici utvrđenih mimo razumne sumnje. Sve druge mjere koje mogu biti nametnute izvan okvira krivičnog zakona pojedincima koji su optuženi ili kojima je presuđeno za krivična djela povezana sa terorizmom, kao što je zahtjev da se redovno prijavljuju policiji, kao i druge restrikcije ili administrativne mjere moraju biti striktno opravdane pozivanjem na relevantni pravni okvir i uz poštivanje standarda redovnog sudskog postupka.

3.4 Primjena uzdržavanja kada se poseže za administrativnim mjerama

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju:

- osigurati da se administrativne mjere, koje vode do ograničavanja ljudskih prava i mogu imati kazneni efekat, ne koriste kako bi se zaobišle zaštitne mjere koje pruža krivični zakon;
- osigurati da ograničenja prava koja rezultiraju iz administrativnih mjera budu propisana zakonom, strogo neophodna, srazmjerna, nediskriminatorna i na druge načine usklađena sa međunarodnim standardima ljudskih prava;
- uzdržati se od mjere oduzimanja državljanstva kao politike koja se generalno primjenjuje s ciljem sprečavanja i borbe protiv terorizma, uključujući i krivična djela povezana s FTF-ima; osigurati da, ukoliko se oduzimanje državljanstva primijeni, to bude u najizuzetnijim okolnostima, da ne bude primijenjeno proizvoljno i da ne vodi do statusa apatrida; i da bilo koje sljedeće mjere koje dovode do ograničavanja prava (kao što su odbijanje ulaska u zemlju ili deportacija) također budu striktno opravdane kao neophodne i srazmjerne; i
- osigurati da ograničenja prava na slobodu i slobodu kretanja budu usklađena sa osnovnim principima ljudskih prava – uključujući princip legalnosti, neophodnosti, srazmjernosti i nediskriminacije – i da uz njih idu striktno garancije, uključujući sudsku odluku i reviziju. Nadalje, osobe izložene takvim mjerama moraju dobiti dovoljno informacija o osnovama za nametanje određene mjere, i mora im se dati pravo da ospore zakonitost tih mjera kao i druge garancije koje garantira redovni postupak.

¹⁵⁴ Naprimjer, Eurojust zapaža da je u Francuskoj uspostavljena automatska baza podataka počinilaca terorističkih krivičnih djela i da “nakon izricanja kazne ili optužnice” “počinilac” može ostati na listi 20 godina (maloljetnici deset godina). Te liste pojedincu nameću niz obaveza, vidjeti: Eurojust Report 2016, *op. cit.*, fn. 132. Također je izražena zabrinutost zbog australijskih zakona, za koje se čini da su doneseni, između ostalog, zbog percipiranih prijetnji koje predstavlja povratak FTF-a, što omogućava neograničeno produženje vremena službenja zatvorske kazne osobama osuđenim za teroristička djela i nakon što odsluže kaznu. Vidjeti: Michelle Innis, “Counterterrorism law to let Australia detain convicts after their sentences”, the New York Times, 1. decembar 2016, <www.nytimes.com/2016/12/01/world/australia/counterterrorism-law-senate-prison.html?ref=world>.

U cijelom području OSCE-a postoji trend sve veće primjene administrativnih mjera u borbi protiv terorizma. Mada nije definiran, termin „administrativne mjere“ generalno se koristi za restriktivne mjere nekrivične prirode, koje nameće izvršna vlast u cilju sprečavanja terorizma.¹⁵⁵ Dok su sve teže i dalekosežnije po svom utjecaju na ljudska prava, karakteristično je i to da ih prati i ograničena sudska revizija.¹⁵⁶ Osobe koje su predmet takvih mjera često dobiju malo ili nimalo pristupa informacijama u vezi sa osnovom za njihovo izricanje ili imaju ograničene prilike da ih ospore u skladu sa osnovnim standardima redovnog postupka i pravom na pravni lijek (vidjeti također dio 3.9).

Administrativne mjere i zaobilaženje zaštite koju pruža krivični zakon

Krivični zakon nije uvijek odgovarajući instrument kad se nastoji spriječiti i boriti protiv terorizma i akata povezanih s FTF-ima jer postoji komplementarno rješenje u vidu niza različitih tipova preventivnih i raspoloživih mjera. Međutim, administrativne mjere koje imaju kazneni efekat ne smiju se koristiti kao alternativa odgovorima koje pruža krivični zakon kako bi se zaobišle veće proceduralne garancije koje pružaju krivični zakon i krivični postupak. To uključuje standarde dokazivanja i prirodu dokaza koji se mogu koristiti, kao i dostupnost prilika za ulaganje žalbe ili smisleno osporavanje.

UNCTED je preporučio da se administrativne mjere koriste samo tamo gdje „ne bi bilo primjereno podići optužnicu za terorizam.“¹⁵⁷ Štaviše, prepoznato je da tamo gdje se, kao alternativa krivičnom procesu, koriste mjere poput preventivnog pritvora ili naloga o restriktivnoj kontroli, mada imaju uporediv efekat na pogođenog pojedinca, treba primijeniti strože krivičnopravne standarde, postupke i garancije.¹⁵⁸ U praksi, države trebaju rješavati i ozbiljno shvatiti zabrinutost zbog toga što veća primjena administrativnih mjera u kontekstu borbe protiv terorizma, uključujući akte povezane s FTF-ima, predstavlja „represivni instrument koji na problematičan način zaobilazi procedure i garancije koje pruža krivični postupak.“¹⁵⁹

Specifična pitanja koja se pojavljuju u vezi sa dvjema grupama administrativnih mjera – oduzimanje državljanstva i ograničenja slobode – razmatrat će se u nastavku teksta.

155 Vidjeti, naprimjer: B. Boutin, “Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards”, International Centre for Counter-Terrorism, 16. decembar 2016, <<https://icct.nl/publication/administrative-measures-against-foreign-fighters-in-search-of-limits-and-safeguards/>>, (u daljnjem tekstu, B. Boutin, “Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards”).

156 *Ibid*, str. 5.

157 UNCTED 2016, Implementation of Security Council resolution 2178 (2014), stav 155, *op. cit*, fn. 62.

158 Princip po kojem standarde redovnog krivičnog postupka treba primjenjivati u određenim okolnostima na građanske i administrativne mjere, u zavisnosti od njihove prirode i utjecaja, uspostavljen je u predmetu *Engel and Others v. The Netherlands*, ECtHR, Presuda od 8. juna 1976, stav 82, i prihvaćen u slučajevima, naprimjer, izdavanja naloga za kontrolu u kontekstu borbe protiv terorizma.

159 B. Boutin, “Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards”, str. 19, *op. cit*, fn. 155.

Ograničenja dopustivog oduzimanja državljanstva (i izuzeća)

U porastu je praksa, koju je usvojio jedan broj država, a predložena je u drugima, koja se tiče oduzimanja državljanstva pojedincima koji učestvuju u aktima povezanim s FTF-ima ili se smatra da predstavljaju terorističku prijetnju.¹⁶⁰ Kao odgovor na to, sudovi koji su kroz sudsku praksu razvijali pravne standarde razjasnili su ograničenja u pogledu dopustivosti nekih od tih mjera. U nekim slučajevima, praksa je modificirana kao rezultat sudske prakse, ili je vlada odustala od svojih najavljenih planova.¹⁶¹

Pravo na državljanstvo je utvrđeno u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (UDHR) i drugim međunarodnim instrumentima.¹⁶² Međunarodni zakoni ne daju pravo ni na jedno određeno državljanstvo, državama daju diskreciono pravo da daju ili oduzmu državljanstvo, što je podložno određenim ograničenjima. Države mogu pojedince lišiti državljanstva kada se ponašaju na način koji je „ozbiljno štetan za vitalne interese država”, mada to ne treba usko tumačiti.¹⁶³ Ovlaštenje za oduzimanje državljanstva već dugo je ugrađeno u domaće zakone u regiji OSCE-a. Međutim, lišavanje državljanstva je očito krajnja mjera koja se miješa, direktno ili indirektno, u uživanje mnogo šireg spektra prava, i koja u značajnoj mjeri generalno lišava pojedinca mogućnosti da zahtijeva i osigura svoja ljudska prava. Stoga je ova mjera podložna strogim ograničenjima.

Prvo, tamo gdje bi oduzimanje državljanstva rezultiralo statusom **apatrida**, time bi se, prema međunarodnom pravu, mogle prekršiti obaveze države da smanji broj osoba sa statusom apatrida.¹⁶⁴ Sudovi smatraju da je to što bi osoba „mogla imati pravo na drugo

160 Ova praksa se pojavila, naprimjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, Bosni i Hercegovini, Nizozemskoj i Francuskoj. Vidjeti: B. van Ginkel and E. Entenmann (ur.), “The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union”, *op. cit.*, fn. 16. Ona uključuje slučajeve oduzimanja državljanstva kao posljedicu presude za teroristička djela (kao što je slučaj *Ghounid v France*, koji je u vrijeme pisanja ove publikacije još uvijek u postupku pred ECtHR-om) kao i u slučaju pojedinaca koji se smatraju prijetnjom za nacionalnu sigurnost (kao što su slučajevi u Ujedinjenom Kraljevstvu).

161 U Ujedinjenom Kraljevstvu, naprimjer, ove prakse su modificirane, dok je u Kanadi u junu 2017. vlada ukinula amandmane (na Zakon o državljanstvu i druge zakone) na osnovu kojih se državljanstvo oduzimalo zbog pridruživanja nekoj oružanoj grupi u sukobu u inostranstvu.

162 Član 15. UDHR-a utvrđuje da svako ima pravo na državljanstvo i da niko neće proizvoljno biti lišen državljanstva niti prava da ga promijeni. Prema članu 24 (3) ICCPR-a i članu 7 (1) Konvencije o pravima djeteta (CRC), svako dijete ima pravo da stekne državljanstvo.

163 Konvencija UN-a o smanjenju broja osoba sa statusom apatrida, 30. august 1961, član 8 (3). generalni sekretar UN-a navodi da ovo treba tumačiti usko i kao izuzeće od općeg pravila; vidjeti: UN Secretary General, *Report to the Human Rights Council* (“Human rights and arbitrary deprivation of nationality”), UN Doc. A/HRC/25/28, 19. decembar 2013, stav 12.

164 Prema članu 8 (1) Konvencije UN-a o smanjenju broja osoba sa statusom apatrida i članu 7 (3) Evropske konvencije o državljanstvu Vijeća Evrope, države strane tih ugovora ne smiju lišiti nikoga njegovog državljanstva ako bi ga to učinilo apatridom. Oba instrumenta dopuštaju izuzeća od ovog pravila samo u strogo ograničenim okolnostima. U junu 2018, 71 država širom svijeta, uključujući 32 države članice OSCE-a, bile su strane-potpisnice UN-ove Konvencije, a 21 država je strana-potpisnica Evropske konvencije. Generalno priznavanje potrebe da se izbjegava status apatrida, koje je zajedničko većini država, utvrđeno je, naprimjer, u Rezoluciji Generalne skupštine UN-a 50/152, koja poziva države da usvoje domaće zakone u cilju smanjenja broja osoba sa statusom apatrida, vidjeti: UN Doc. A/RES/50/152, 21. decembar 1995, stav 16. Podvukavši da je izbjegavanje statusa apatrida generalni princip međunarodnog prava, Ured visokog komesara UN-a za izbjeglice (UNHCR) naglašava da je oduzimanje državljanstva koje rezultira statusom apatrida generalno proizvoljno, osim ako služi u legitimnu svrhu i ako je usklađeno sa principom srazmjernosti; vidjeti sažetak informacije koju je pružio UNHCR u: UN Secretary General, *Report to the Human Rights Council* (“Arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General”), UN Doc. A/HRC/10/34, 26. januar 2009, stav 51.

državljanstvo“ nedovoljan razlog za oduzimanje državljanstva ukoliko bi time osoba postala apatrid. Bez takve zaštite, oduzimanje državljanstva bi zapravo bilo nezakonito.¹⁶⁵ S obzirom na ozbiljan efekat statusa apatrida, bilo bi teško lišavanje slobode što vodi do statusa apatrida opravdati kao srazmjernu mjeru.¹⁶⁶

Drugo, lišavanje državljanstva ne smije biti **proizvoljno**¹⁶⁷ i treba ispunjavati sljedeće osnovne uslove:

- U mjeri u kojoj lišavanje rezultira ograničavanjem ljudskih prava, moraju biti ispunjeni pravni standardi kojim bi se opravdala ograničenja, to jest da je ograničenje propisano zakonom, da je potrebno radi postizanja legitimne svrhe i srazmjerno namjeravanom cilju, i da nije diskriminatorno. Zakoni koji dozvoljavaju da se neko liši državljanstva, kada se smatra da je to „usmjereno na javno dobro”,¹⁶⁸ postavljaju mnogo niži prag od onog koji pružaju principi neophodnosti i srazmjernosti, kao što to zahtijeva međunarodni zakon o ljudskim pravima.¹⁶⁹ Kada se neko ko se pridružio zabranjenoj ili „ekstremističkoj“ organizaciji automatski liši državljanstva, države se na koncu nađu u situaciji da preskaču pažljivo razmatranje svakog pojedinačnog slučaja na osnovu pravnih testova, koje je za poduzimanje te mjere potrebno prema zakonu o ljudskim pravima.
- Od suštinskog je značaja da pojedinci imaju praktično i efektivno pravo da ospore odluku o lišavanju državljanstva pred sudom, s obzirom na ekstremni efekat koji takve

165 Godine 2014, ovlast za ukidanje državljanstva je u Ujedinjenom Kraljevstvu proširena tako da, umjesto da obuhvata samo osobe sa dvojnim državljanstvom, obuhvata i osobe za koje postoji razuman osnov da bi imale pravo da steknu drugo državljanstvo, dok je Vrhovni sud UK utvrdio da bi takvo oduzimanje državljanstva bilo nezakonito ako bi time osoba postala apatrid. Vidjeti: *Pham (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 25. mart 2015, <www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0150-press-summary.pdf>. Promjena zakona 2014. godine uslijedila je nakon ranije odluke Vrhovnog suda UK o tom pitanju u predmetu *Al-Jedda* u oktobru 2013. U toj odluci Sud je odbacio prigovor državnog sekretara u kojoj se opravdava oduzimanje državljanstva optuženog na osnovu argumenta da je on mogao podnijeti zahtjev iračkim vlastima da mu se vrati njegovo drugo državljanstvo. Vidjeti: *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v Al-Jedda (Respondent)*, 9 October 2013, <www.supremecourt.uk/cases/uksc-2012-0129.html>.

166 UN Secretary General, UN Doc. A/HRC/25/28, stav 4, *op. cit.*, fn. 163; vidjeti također UN Secretary General, *Report to the Human Rights Council* (“Human rights and arbitrary deprivation of nationality”), UN Doc. A/HRC/13/34, 14. decembar 2009, stav 59.

167 Ovo je eksplicitno iskazano, naprimjer, u članu 15. UDHR-a; članu 20. ACHR-a.

168 Ovaj standard se primjenjuje, naprimjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu na osnovu Zakona o imigraciji iz 2014. Vidjeti: D. Anderson, “Citizenship Removal Resulting in Statelessness, first report of the independent reviewer on the operation of the power to remove citizenship obtained by naturalisation from persons who have no other citizenship”, UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, april 2016, <<https://www.gov.uk/government/publications/citizenship-removal-resulting-in-statelessness>>, UK Independent Reviewer of Terrorism Legislation, april 2016, <<https://www.gov.uk/government/publications/citizenship-removal-resulting-in-statelessness>>.

169 Slično, jedna odredba zakona u Kazahstanu iz jula 2017, koja pruža mogućnost oduzimanja državljanstva pojedincima osuđenim za teroristička djela i druga krivična djela koja izazivaju tešku štetu za vitalno važne interese zemlje, bila je predmet kritike zbog svoje nejasnoće i potencijalno širokog tumačenja zbog čega može biti u suprotnosti sa tim osnovnim uslovima, vidjeti, naprimjer: “Nations in Transit 2018, Kazakhstan, Country Profile”, Freedom House, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kazakhstan>>; “Kazakhstan Adopts Law On Deprivation Of Citizenship”, Radio Free Europe/Radio Liberty, 11. juli 2017, <www.rferl.org/a/kazakhstan-citizenship-law-nazarbaev/28610008.html>; C. Putz, “Kazakhstan Considers Revoking Terrorists’ Citizenship”, *The Diplomat*, 24. maj 2017, <<https://thediplomat.com/2017/05/kazakhstan-considers-revoking-terrorists-citizenship/>>.

mjere mogu imati na ljudska prava. Posebna pitanja javljaju se kada, kao što se to dešava u praksi, pojedinci teoretski imaju pravo na žalbu, ali se u datom trenutku nalaze u inostranstvu i ne mogu to pravo ostvariti u praksi.¹⁷⁰

- Oduzimanje državljanstva ne smije biti diskriminatorno. Naprimjer, odredbe koje se primjenjuju samo na naturalizirane osobe bile su predmet kritike zato što stvaraju grupu „građana druge klase“. Pravilo o „dvojnem državljanstvu“ (koje omogućava oduzimanje državljanstva samo građanima sa dvojnim državljanstvom) predmet je kritike iz istog razloga, mada se može smatrati valjanim kako bi se spriječio status apatrida, zato što se može posmatrati kao diskriminatorni instrument koji cilja na određene zajednice čiji pripadnici često imaju drugo državljanstvo.¹⁷¹

Dok sudovi i tijela za ljudska prava prepoznaju da pravila o državljanstvu mogu ugroziti druga prava,¹⁷² važno je zapaziti da primjenjivost ljudskih prava ne zavisi od državljanstva. Prema ugovorima o ljudskim pravima, države prema svim pojedincima u svojoj jurisdikciji imaju tu obavezu. Čak i gdje se oduzimanje državljanstva moglo smatrati opravdanim, ne smije se pretpostaviti da u tom slučaju država može zanemariti druge svoje obaveze u pogledu ljudskih prava prema datim pojedincima. U tom smislu, pravo da se ne bude proizvoljno lišen državljanstva preklapa se – i ne smije se miješati – s drugim pravima koja mogu biti ugrožena.

U praksi, oduzimanje državljanstva često prethodi, ili je povezano sa drugim koracima koji impliciraju ljudska prava, time što uključuju odbijanje zahtjeva za ulazak u zemlju, deportaciju ili druge korake. Posebno, ovlast država da pojedince liše državljanstva ne daje obavezno pravo državi da zakonito odstrani pojedinca sa svoje teritorije pošto, prema zakonu o ljudskim pravima, pravo na ulazak i izlazak iz vlastite zemlje¹⁷³ nije ograničeno na „državljane“, već se odnosi i na osobe koje imaju relevantnu i supstancijalnu vezu s tom državom.¹⁷⁴ Prema zakonu, oduzimanje državljanstva ne utječe na pravo da se ne bude protjeran, vraćen ili ekstradiciran u drugu državu tamo gdje postoje stvarni

170 Vidjeti, naprimjer: “Foreign Fighters under International Law”, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Academy Briefing No. 7, str. 57-58, <www.geneva-academy.ch/joomla-tools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Foreign%20Fighters_2015_WEB.pdf>.

171 Zabrinutost je, naprimjer, iskazana u vezi s debatom o takvim odredbama u Nizozemskoj, vidjeti: B. Boutin, “Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards”, *op. cit.*, fn. 155. Slična zabrinutost u vezi sa praksom i ranije razmatranim prijedlozima o oduzimanju državljanstva izražava se i u drugim zemljama, među kojima su Belgija, Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo, vidjeti također: “Europe: Dangerously disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe”, Amnesty International, 17. januar 2017, str. 58-63, <www.amnesty.org/en/documents/euro15342/2017/en/>.

172 Naprimjer, *Genovese v. Malta*, ECtHR, Presuda od 11. oktobra 2011. U odluci o prihvatljivosti u predmetu terorizma, ECtHR priznaje da, u principu, oduzimanje državljanstva može negativno utjecati na pravo na porodicu i privatni život, vidjeti: *K2 v. The United Kingdom*, ECtHR, Presuda od 9. marta 2017.

173 *General Comment No. 27 (Article 12: Freedom of movement)*, CCPR, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2. novembar 1999, stav 19-21.

174 *Ibid.*, (CCPR). The International Law Commission (ILC) (Komisija za međunarodno pravo) zapazila je da bi oduzimanje državljanstva samo u svrhu progona predstavljalo “zloupotrebu i da bi, zaista, bilo proizvoljno u smislu značenja člana 15, stav 2, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima”. Vidjeti: *Commentary to article 8 of the Draft Articles on the Expulsion of Aliens*, in *Report to the UN General Assembly*, International Law Commission, UN Doc. A/69/10, 2014, str. 32.

rizici ozbiljnih kršenja ljudskih prava, kao što su mučenje i drugi vidovi zlostavljanja, ukoliko se ono primijeni (kao što je često slučaj) kao mjera koja prethodi deportaciji.

Dužnu pažnju treba posvetiti sveobuhvatnoj efikasnosti oduzimanja državljanstva i uz to povezanih mjera, kao što je odstranjivanje ili deportacija, kako bi se ispunili preventivni ciljevi. Kao što je već rečeno, oduzimanje državljanstva ne daje automatski pravo državi da poduzme druge mjere, poput odstranjivanja i deportacije pojedinaca.

Šire gledano, „izvoz rizika”, kojim se poduzimaju mjere kojima se određena država nastoji zaštititi tako što gura van svojih granica one koje doživljava kao prijetnju, možda neće doprinijeti održivoj dugoročnoj sigurnosti.¹⁷⁵ To čak može biti kontraproduktivno ako odstranjivanje prisiljava pojedince da ostanu, ili da se vrate u zone konflikta, ili u kontekstima u kojima terorizam i nasilni ekstremizam mogu bujati. U tom slučaju bi se činilo da je „izvoz rizika“ poduzimanjem mjere odstranjivanja inkompatibilan sa obavezama koje proizlaze iz Rezolucije UNSC-a 2178 (2014) a koje od država traži da međusobno sarađuju u rješavanju prijetnji koje predstavljaju FTF-i.¹⁷⁶

Lišavanje slobode i ograničenja slobode kretanja

Zabrana putovanja i oduzimanje pasoša su dvije metode izbora koje države primjenjuju na FTF-e. Mada putovanje može biti ograničeno, naprimjer, da bi se spriječili teroristički akti, neka su ograničenja putovanja izložena kritici jer su tako široko postavljena da su postala proizvoljna i nesrazmjerna.¹⁷⁷

Međunarodno¹⁷⁸ pravo svima garantira pravo da napuste bilo koju zemlju, uključujući njihovu vlastitu. Prema članu 12. ICCPR-a, ovo pravo ne smije biti podložno bilo kakvim ograničenjima, osim onih koja su sadržana u zakonu i koja su neophodna za postizanje jednog od legitimnih ciljeva, konkretno navedenih u ovoj odredbi, kao što je zaštita nacionalne sigurnosti.¹⁷⁹ Stoga, ograničenja prava na napuštanje neke zemlje moraju također biti u skladu sa principima legalnosti, neophodnosti i srazmjernosti.¹⁸⁰

175 Vidjeti izvještaj nezavisnog recenzenta zakona o terorizmu UK, D. Anderson, “Shielding the Compass: How to Fight Terrorism without Defeating the Law”, *op. cit.*, fn. 124; vidjeti također: R. Bauböck and V. Paskalev, “Citizenship Deprivation A Normative Analysis”, mart 2015, <www.ceps.eu/publications/citizenship-deprivation-normative-analysis>.

176 Vidjeti argument iznesen u G. Goodwin Gil, “‘Temporary Exclusion Orders’ and their Implications for the United Kingdom’s International Legal Obligations, Part II”, 9. decembar 2014, <www.ejiltalk.org/temporary-exclusion-orders-and-their-implications-for-the-united-kingdoms-international-legal-obligations-part-ii/>.

177 “‘Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178”, Human Rights Watch, *op. cit.*, fn. 130 navodi zemlje koje su uvele zabrane odlaska, među kojima su Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Danska, Francuska, Italija, Nizozemska, Tadžikistan, Ujedinjeno Kraljevstvo i jedan broj zemalja izvan područja OSCE-a.

178 *Ibid.*

179 Vidjeti također član 2. Protokola 4. ECHR-a.

180 Za daljnja razmatranja u vezi sa slobodom kretanja, vidjeti: UN CTITF Guidance 2018, *op. cit.*, fn. 10, str. 15-20.

Pritvaranje pojedinca u slučaju utiska da postoji rizik da neka osoba putuje u terorističke svrhe, ili nakon njegovog povratka, ako nije povezano sa krivičnim gonjenjem za krivično djelo, također otvara ozbiljna pitanja u pogledu ljudskih prava. Svako lišavanje slobode mora imati zakonsku osnovu. To je iskazano u zabrani „proizvoljnog pritvaranja” sadržanoj u ICCPR-u.¹⁸¹ Proceduralne garancije, kao što su pravo na osporavanje zakonitosti pritvaranja i to osigurano promptno pred sudijom, moraju se dati odmah po pritvaranju.

Smatra se da takozvano preventivno ili administrativno pritvaranje (pritvaranje iz sigurnosnih razloga, ali bez krivične optužbe) osoba o kojima se stiče utisak da predstavljaju terorističku prijetnju krši osnovno pravo na slobodu i potencijalno na jednakost.¹⁸² Samo u izuzetnim okolnostima bi kratkoročni pritvor, uz zaštitne mjere, mogao biti opravdan.¹⁸³ Uprkos sudskim odlukama u kojima se objašnjava da lišavanje slobode zbog sigurnosti otvara ozbiljna pitanja u pogledu ljudskih prava, politike, prakse i debate u vezi s FTF-ima, na njih još uvijek nije pronađen odgovor.

Izvjese prakse koje su se pojavile u nekim državama, kao što je kratkoročni pritvor radi ispitivanja ili sprečavanja iminentnog putovanja, kućni pritvor ili propisano boravište, nalozi o kontroli ili ograničenju kretanja unutar određenih područja moraju se pažljivo procijeniti kako bi se utvrdilo da li predstavljaju lišavanje slobode. Da li takva mjera predstavlja lišavanje slobode ili ne, zavisi od stepena kontrole i ograničenja kojima je osoba izložena, a ne od toga da li je osoba formalno u statusu pritvorenika ili ne, kako to stoji u pravnim standardima.¹⁸⁴ Ako mjere predstavljaju lišavanje slobode, njih moraju pratiti sve zakonske garancije protiv proizvoljnog lišavanja slobode koje zahtijeva međunarodni zakon o ljudskim pravima.

Pravo da se promptno izvede pred sud ili drugo kompetentno, nepristrasno i nezavisno tijelo primjenjuje se odmah po pritvaranju. Jednako tako, svaka osoba čija je sloboda ograničena mora imati pristup dovoljnim informacijama koje se odnose na osnov po kojem je data mjera nametnuta i uživati garancije redovnog sudskog postupka radi

181 Dok član 9. ICCPR-a zabranjuje proizvoljni pritvor, član 5. ECHR-a (član 5) daje iscrpnu listu osnova za pritvor (naprimjer, nakon krivične optužbe ili u očekivanju deportacije), što ne uključuje pritvor iz sigurnosnih razloga.

182 Ovo je jasno iz drugih konteksta, kao što je pritvor državljanima iz sigurnosnih razloga u Ujedinjenom Kraljevstvu poslije 11. septembra, vidjeti: *A and Others v. The United Kingdom*, ECtHR, *op. cit.*, fn. 100. Francusko Državno vijeće (*Conseil d'État*) izdalo je savjetodavno mišljenje protiv preventivnog administrativnog pritvora iz sigurnosnih razloga koji je predložen nakon terorističkih napada u Parizu u novembru 2015, vidjeti: “Avis sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme”, Conseil d'État, Assemblée générale, Section de l'intérieur, 17. decembar 2015, <www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Mesures-de-prevention-du-risque-de-terrorisme>.

183 ECHR sprečava ovu mogućnost u članu 5, u kojem je data iscrpna lista osnova za pritvor, dok UN-ov Komitet za ljudska prava jasno ističe da će takvo pritvaranje biti proizvoljno, osim u najizuzetnijim okolnostima, u kojima je na državama teret dokazivanja da postoji potreba za tom mjerom, vidjeti: *General Comment No. 35 (Article 9: Liberty and security of person)*, CCPR, UN Doc. CCPR/C/GC/35, 16. decembar 2014, stav 15 (u daljnjem tekstu: *General Comment No. 35, CCPR*).

184 Za pregled sudske prakse po ovom pitanju, vidjeti: “Guide on Article 5 of the Convention, Right to Liberty and Security”, ECtHR, april 2014, <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf>, str. 4-5. O raznim oblicima ograničenja koja predstavljaju lišavanje slobode, vidjeti jurisprudenciju UN-ovog Komiteta za ljudska prava i *General Comment No. 35, CCPR*, stav 5, *op. cit.*, fn. 183.

zaštite njegovih/njenih prava.¹⁸⁵ Takve garancije moraju biti stvarne i dovoljne, u skladu sa zakonom i praksom. Mada su neke države poduzele pozitivan korak uvođenjem obaveze dobijanja prethodne sudske saglasnosti, to ne bi obavezno značilo stvarni nadzor, ukoliko se to svodi na „automatsku” sudsku saglasnost.¹⁸⁶

3.5 Sprečavanje i borba protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju:

- izbjegavati pretjerano široke i nejasne termine poput „ekstremizma“ i „radikalizacije“ bez bilo kakve jasne veze sa terorizmom, nasiljem ili drugim nezakonitim aktima, kako je to definirano u skladu sa međunarodnim zakonom o ljudskim pravima;
- potpuno štiti slobodu izražavanja u svojim nastojanjima da spriječe regrutiranje i mobilizaciju FTF-a, pri čemu je stvarno podsticanje na terorističko nasilje zabranjeno u skladu sa međunarodnim pravom;
- izbjegavati pretjerano široko definirana krivična djela u krivičnom zakonu – kao što su odbrana, glorifikacija ili opravdavanje – koji često ne ispunjavaju traženi prag da se smatraju podsticanjem na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje i vode u nedopustiva ograničavanja slobode izražavanja;
- podržavati one koji nude alternativne narative kao protulijek za nasilni ekstremizam; osnažiti zajednice i razvijati efikasna partnerstva radi sprečavanja VERLT-a, uključujući rješavanje raznih faktora navođenja ili odvracanja i uslova koji vode u regrutaciju i mobilizaciju FTF-a; i
- razraditi i provesti odgovarajuće, s ljudskim pravima usklađene i rodno osjetljive programe reintegracije i rehabilitacije za FTF-e koji se vraćaju i druge osobe uključene u aktivnosti FTF-a, koji:
 - * se zasnivaju na individualiziranoj procjeni rizika i potreba koja uzima u obzir, između ostalog, lične motivacije, prirodu i nivo njihove uključenosti u nasilne akte i potencijalnu viktimizaciju koju su FTF-i sami mogli doživjeti; i
 - * budu čvrsto ugrađeni u šire mjere sprečavanja VERLT-a koje efikasno rješavaju nezadovoljstva i strukturalne društvene uslove koji vode u radikalizaciju terorista.

¹⁸⁵ Vidjeti: “UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment”, usvojen Rezolucijom Generalne skupštine UN-a, 43/173, 9. decembar 1988, UN Doc. A/RES/43/173, Vidjeti posebno principe 11.-14. (pravo da se bude saslušan i da se daju informacije), 17.-18. (o pravnom savjetniku) i 32. (pravo na poduzimanje postupka kako bi se osporila zakonitost pritvora).

¹⁸⁶ *Ibid.* Princip 4. zahtijeva da svaki oblik pritvora i sve mjere koje utječu na ljudska prava osobe u bilo kojem obliku pritvora mora narediti, ili mora biti podložno efikasnoj kontroli pravosudnog ili drugog organa.

Države su obavezne zaštititi od nasilja pojedince u svojoj jurisdikciji. Sprečavanje i suprotstavljanje regrutaciji i angažmanu pojedinaca u organizacijama kojima se prijeti ljudskim pravima predstavljaju dimenzije pozitivnih obaveza država u pogledu ljudskih prava.

Sve više izvještaja ukazuje na to da ISIL troši značajnu energiju i resurse na svoje online poruke i svoj virtuelni imidž kako bi primamio i regrutirao pojedince.¹⁸⁷ Rezolucija UNSC-a 2178 (2014) „podvlači da borba protiv nasilnog ekstremizma koji može voditi u terorizam uključuje sprečavanje radikalizacije, regrutacije i mobilizacije pojedinaca u terorističke grupe i da postanu FTF-i... i poziva države članice da pojačaju nastojanja u borbi protiv ove vrste nasilnog ekstremizma“. Jednako tako, u opredjeljenjima OSCE-a se poziva na jaču saradnju radi sprečavanja i borbe protiv nasilnog ekstremizma i radikalizacije koji vode u terorizam (VERLT), uključujući regrutaciju i mobilizaciju pojedinaca da postanu teroristi i FTF-i.¹⁸⁸

Države širom regiona sve više osmišljavaju i provode široki spektar politika sprečavanja i borbe protiv VERLT-a – što se često spominje kao strategija borbe ili sprečavanja nasilnog ekstremizma (CVE ili PVE). Tamo gdje takve politike uključuju identifikiranje „ranih znakova radikalizacije“, otkrivanje i borbu protiv stavova, uvjerenja i, do izvjesne mjere, ponašanja, za koje se smatra da vode u terorizam ili angažiranje kao FTF-i, to otvara cijeli niz pitanja u vezi sa ljudskim pravima.¹⁸⁹

Sprečavanje terorističkog nasilja nasuprot borbi protiv „radikalizacije“ ili „ekstremizma“

Prvo, teška pitanja se otvaraju u pogledu ciljeva, okvira i fokusa politika koje se bore protiv takozvane „radikalizacije“ ili „ekstremizma“. Mnogi politički pokreti i pokreti za ljudska prava smatraju se u svom začetku radikalnim i ekstremnim i postoji očita mogućnost da budu zloupotrebjeni u suprotstavljanju gledištima i ponašanju za koje se smatra da su nepoželjni. Pretjerano široke i nejasne definicije u zakonima o borbi protiv terorizma i „protiv ekstremizma“ daju prostor za ozbiljnu zabrinutost u pogledu nenasilnih akata na koje takvi zakoni ciljaju, uključujući aktivnosti mirnih opozicionih grupa, civilnog društva i branitelja ljudskih prava u cijelom području OSCE-a.¹⁹⁰

187 Vidjeti, naprimjer, G. Weimann, “The Emerging role of Social Media in the Recruitment of Foreign Fighters”, u FFILB, str. 77-96, *op. cit.*, fn. 14.

188 Vidjeti: OSCE Ministerial Declaration on VERLT, stav 4, *op. cit.*, fn. 152. Vidjeti također: OSCE Ministerial Declaration on FTFs, *op. cit.*, fn. 2.

189 Za razgovor o potencijalnim implikacijama mjera sprečavanja i suprotstavljanja VERLT-u u vezi sa ljudskim pravima, vidjeti: *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, OSCE, str. 48-60, *op. cit.*, fn. 73. Vidjeti također: “Background Paper: Countering the Incitement and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters: The Human Dimension”, OSCE/ODIHR, *op. cit.*, fn. 12. Vidjeti također: UN Special Rapporteur on counter-terrorism, UN Doc. A/HRC/31/65, *op. cit.*, fn. 34.

190 Vidjeti, naprimjer, “Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Vienna”, Civic Solidarity Platform, decembar 2017, <www.civicsolidarity.org/sites/default/files/recomendations_vienna_2017_3.12.pdf>; F. Ní Aoláin, “The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law”, *op. cit.*, fn. 52. Vidjeti također razmatranje u ranijem dijelu 3.3.

Štaviše, u praksi, široko postavljeni fokus na borbu protiv „radikalizacije“ ili „ekstremizma“ često je povezan sa fokusom na muslimansku vjeru i praksu,¹⁹¹ unatoč opetovano iskazanim stavovima Vijeća sigurnosti UN-a, država članica OSCE-a i drugih da terorizam nije povezan s bilo kojom religijom.¹⁹² U nekim kontekstima, otkrivanje radikaliziranog i sumnjivog ponašanja je, u praksi, postalo međusobno povezano sa identifikacijom pobožnijeg prakticiranja religije. Takva praksa izaziva zabrinutost zbog potencijalne diskriminacije na osnovu religije ili vjere i predstavlja proizvoljno miješanje u samu slobodu da se vjeruje i prakticira religija ili vjera. Nepovredivost prava na slobodu mišljenja je jednako tako ugrožena kada države svoje politike borbe protiv terorizma usmjera-vaju na uvjerenja i ideologije, a ne na stvarno kriminalno ponašanje.

Protuterorističke mjere trebale bi, stoga, biti pažljivo usmjerene na ponašanje koje je u bliskoj vezi sa nasiljem ili sa drugim nezakonitim aktom, kao što je podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, kako je to definirano međunarodnim standardima ljudskih prava.¹⁹³ Preventivne mjere sa efektom stigmatizacije i diskriminacije su kontraproduktivne zato što ih mogu koristiti „nasilne ekstremističke grupe kao propagandu kako bi podrivali ta nastojanja”.¹⁹⁴

Borba protiv nasilnog ekstremizma uz istovremenu zaštitu slobode izražavanja

Zabrinutost postoji i u vezi sa utjecajem slobode izražavanja na korake koji se poduzimaju u sprečavanju VERLT-a i borbi protiv regrutacije i mobilizacije FTF-a. Od suštinskog je značaja da se države suprotstave korištenju društvenih medija i interneta od strane grupa poput ISIL-a radi regrutacije FTF-a i promocije nasilja. Države to mogu i moraju činiti potpuno u skladu sa pravom na slobodu izražavanja. Preširoki pristupi suzbijanju slobode izražavanja su također kontraproduktivni i suprotni ciljevima sprečavanja VERLT-a.

191 Specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma zapaža da strategije borbe protiv nasilnog ekstremizma, čak i kad su uopćene i samo na papiru, imaju tendenciju da ciljaju na specifične grupe za koje se smatra da su najviše izložene „riziku“ da će se u praksi okrenuti nasilnom ekstremizmu. Kako bi se izbjegla stigmatizacija cijelih zajednica i etničkih ili religijskih grupa, on je naglasio da takve strategije ne smiju biti zasnovane na pređubedenjima ili pogrešnim ubjedenjima o grupama koje su najizložene radikalizaciji ili nasilnom ekstremizmu”. Vidjeti UN Special Rapporteur on counter-terrorism, UN Doc. A/HRC/31/65, stav 43, *op. cit.*, fn. 34.

192 Ovo je dosljedno sadržano u svim OSCE-ovim opredjeljenjima u vezi sa terorizmom, kao što je 2016 OSCE Declaration on strengthening OSCE efforts to prevent and counter terrorism, *op. cit.*, fn. 152; the 2015 OSCE Ministerial Declaration on VERLT, *op. cit.*, fn. 152; the 2014 OSCE Ministerial Declaration on FTFs, *op. cit.*, fn. 2; the 2012 OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism, *op. cit.*, fn. 59; i the “OSCE Charter on Preventing and Combating Terrorism”, koju je usvojilo Ministarsko vijeće OSCE-a u Portu 7. decembra 2002, MC(10).JOUR/2.

193 Vidjeti: *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, OSCE, str. 42-43, *op. cit.*, fn. 73.

194 “The Hague-Marrakech Memorandum on Good Practices for a more Effective Response to the FTF Phenomenon”, Global Counterterrorism Forum (GCTF), <www.thegctf.org/documents/10162/140201/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf>, (u daljnjem tekstu, The Hague-Marrakech Memorandum). GCTF je neformalna multilateralna platforma za borbu protiv terorizma, koju je osnovalo 29 država – iz područja OSCE-a i izvan njega – kao i Evropske unije. GCTF-ova inicijativa “Foreign Terrorist Fighters” (FTF) okupila je globalne kreatore politika koji su 2014. godine pripremili ovaj memorandum.

Sloboda izražavanja, često opisivana kao jedan od suštinskih temelja demokratije, uključuje slobodu da se izraze ideje i mišljenja koja „vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju”.¹⁹⁵ Njen značaj je iskazan u često citiranoj presudi ECtHR-a u kojoj stoji: „takvi su zahtjevi [...] pluralizma, tolerancije i širokogrudnosti bez kojih nema ‘demokratskog društva’”.¹⁹⁶ Pravo na slobodno izražavanje nije apsolutno i može biti ograničeno u skladu sa strogim kriterijima. Međutim, ograničenja moraju biti propisana zakonom, moraju težiti jednom od legitimnih ciljeva navedenih u relevantnim međunarodnim standardima (tj. zaštita prava ili reputacije drugih ili zaštita nacionalne sigurnosti, javnog reda i mira, zdravlja ili morala), i mora biti neophodna i srazmjerna ispunjenju tih ciljeva.¹⁹⁷

U skladu sa nekim od međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, u pojedinim okolnostima države strane nemaju samo pravo, već su obavezne intervenirati kako bi ograničile slobodu govora, posebno kada govor predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.¹⁹⁸ U brojnim predmetima na Evropskom sudu za ljudska prava razmatralo se da li su izrečene riječi, shvaćene u kontekstu, bile „poziv na nasilje, oružani otpor ili ustanak”.¹⁹⁹ Blokiranje „ekstremističkih“ gledišta može, ustvari, biti u koliziji sa precizno formuliranim zakonom, i uveliko odstupiti od legitimnih radnji u borbi protiv podsticanja na nasilje ili govor mržnje.²⁰⁰

Sudovi za ljudska prava su također utvrdili da je potrebno jasno razlikovati podsticanje na nasilje i „neprijateljske“, „negativne“ ili „zajedljive“ komentare i kritiku,²⁰¹ pošto se

195 *Handyside v. The United Kingdom*, ECtHR, Presuda od 7. decembra 1976, stav 49.

196 *Ibid.*

197 Vidjeti član 19. ICCPR-a, član 19. UDHR-a, član 10. ECHR-a i član 13. ACHR-a. Naprimjer, član 19.(3) ICCPR-a jasno utvrđuje da se ostvarivanje prava na slobodu izražavanja “Stoga može podvrgnuti određenim ograničenjima, ali samo takvima koja su predviđena zakonom i koja su neophodna radi: a) poštivanja prava i ugleda drugih; b) zaštite državne sigurnosti, javnog reda (*ordre public*), zdravlja ili morala.” Sudska praksa Komiteta UN-a za ljudska prava naglašava da to također podrazumijeva princip da ograničenja moraju biti srazmjerna, vidjeti: *General Comment No. 34 (Article 19: Freedoms of opinion and expression)*, CCPR, 12. septembar 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, naprimjer stavovi 22 i 34, (u daljnjem tekstu: *General Comment No. 34*, CCPR, UN Doc. CCPR/C/GC/34).

198 Vidjeti: član 20. ICCPR-a; i član 4. Međunarodnog pakta o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD).

199 *Belek and Velioglu v. Turkey*, ECtHR, presuda od 6. oktobra 2015, stavovi 24-27.

200 Takozvani “Plan akcije iz Rabata” može pružiti korisne smjernice o tome šta predstavlja podsticanje, čak ako to nije međunarodno obavezujući standard koji su usvojile države članice UN-a. On identifikira šest faktora koje treba razmotriti kako bi se razlučili oblici izražavanja koje treba definirati kao podsticanje na mržnju te stoga zabraniti u skladu sa članom 20. ICCPR-a: kontekst, poziciju govornika, namjeru, sadržaj i formu, domašaj iskazang mišljenja, i vjerovatnoću, uključujući neposrednu opasnost, da može doći do štete kao rezultat takvog govora. Vidjeti: “Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence”; Appendix in UN High Commissioner for Human Rights, *Report to the Human Rights Council* (“Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred”), UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4, 11. januar 2013. Čini se da pravne prakse kriminalizacije govora bez njegove jasne povezanosti sa nasiljem ili drugim nezakonitim aktima (naprimjer diskriminacija) odražavaju “sve veći politički i društveni fokus na ono što se doživljava kao (nenasilni) ideološki i religijski korijen ‘terorizma’”, vidjeti: A. Callamard, “Religion, Terrorism, and Speech in a ‘Post-Charlie Hebdo’ World”, *Religion and Human Rights*, Vol. 10, No. 3, 2015, str. 207-228.

201 *Falakaoglu v. Turkey*, ECtHR, Presuda donesena 26. aprila 2005. (Francuska), stav 35.

„linija između zlobne ili čak uvredljive kritike i podsticanja ne smije se [...] prenebregnuti”.²⁰² Evropski sud za ljudska prava je također utvrdio da „beskompromisne poruke o ciljevima neke proskribirane organizacije ne treba miješati sa podsticanjem na nasilje ili mržnju”.²⁰³ Pozitivno pozivanje na „otpor“, „borbu“ ili „oslobađanje“²⁰⁴ te izrazi podrške lideru neke „terorističke organizacije“ nisu, kao takvi, u ranijim predmetima korišteni kao opravdanje za miješanje.²⁰⁵

Nadalje, ako se ograničenja opravdavaju prijetnjom za nacionalnu sigurnost, ta prijetnja ne može biti apstraktna ili hipotetička, već mora biti opravdana rizikom da će doći do ozbiljnih izgreda. Ograničenja slobode izražavanja moraju biti izuzeci, strogo opravdani kao neophodni i srazmjerni u svjetlu svih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Ograničenja ne mogu biti opravdana time da iznesene ideje i mišljenja nisu popularna, da nam se ne dopadaju ili se smatra da predstavljaju apstraktnu prijetnju.

Alternativni narativ vjerodostojnih aktera

Akcioni plan za sprečavanje nasilnog ekstremizma generalnog sekretara UN-a naglašava značaj jačanja i uspostavljanja platformi za dijalog i diskusiju. U njemu se zapaža da je važno „promovirati toleranciju i razumijevanje među zajednicama i ljudima pružiti priliku da kažu da odbacuju nasilne doktrine naglašavanjem značaja mirotvornih i humanitarnih vrijednosti koje su inherentne njihovim teologijama”.²⁰⁶ U njemu također stoji da je važno „promovirati, u partnerstvu sa civilnim društvom i zajednicom, diskurs koji se bavi faktorima koji podstiču nasilni ekstremizam, uključujući i kontinuirano kršenje ljudskih prava.”²⁰⁷

Inicijative usmjerene na jačanje debate i učešće u takvom diskursu bivaju podrivene u kontekstu u kojem se sloboda izražavanja pretjerano suzbija u ime borbe protiv terorizma. Želi li se da bude ozbiljno shvaćena, debata mora omogućiti izražavanje cijelog spektra mišljenja, uključujući uvredljivi i čak antidemokratski govor, te prihvatiti ne samo iznošenje gledišta koje država ili većina društva podržava, već i onih koja nemaju podršku. Holistički, dugoročni i s ljudskim pravima usklađen pristup prevenciji štitio bi

202 *Incal v. Turkey*, ECtHR, Presuda od 9. juna 1998; *Otegi Mondragon v. Spain*, ECtHR, Presuda od 15. marta 2011, stav 54 o negativnoj i neprijateljskoj kritici.

203 *Surek and Ozdemir v. Turkey*, ECtHR, Presuda donesena 8. jula 1999, stav 61; *Erdogdu v. Turkey*, ECtHR, Presuda od 15. juna 2000.

204 *Ceylan v. Turkey*, ECtHR, Presuda od 8. jula 1999, stav 34.

205 *Yağcinkaya and Others v. Turkey*, ECtHR, Presuda donesena 24. juna 2014 (francuski), stav 34. UN-ov Komitet za ljudska prava je u svojim Općim komentarima na član 19. a u vezi sa zabrinutošću zbog odluka Ujedinjenog Kraljevstva i Rusije, naglasio da krivična djela kao što su „ohrabrivanje na terorizam” i „ekstremistička aktivnost” kao i krivična djela „hvaljenja”, „glorifikacije” ili „opravdavanja” trebaju biti zasnovana na jasno definiranom zakonu kako bi se osiguralo da ne vode do nepotrebnog ili nesrazmjernog miješanja u pravo na slobodu izražavanja. Vidjeti: *General Comment No. 34*, CCPR, stav 46, *op. cit.*, fn. 197.

206 “Plan of Action to Prevent Violent Extremism: Report of the Secretary-General”, UN Secretary General, UN Doc. A/70/674, 24. decembar 2015, stav 49 (e), <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674>, (u daljnjem tekstu, UNSG Plan of Action on PVE).

207 *Ibid.*, stav 51 (g) Rec 3(7). U ovom stavu se ide dalje i državama preporučuje “da rješavaju sva postojeća kršenja ljudskih prava, jer je to pitanje koje se tiče zakonske obaveze i vjerodostojnosti”.

slobodu izražavanja, koja je podložna prihvatljivim ograničenjima utvrđenim u međunarodnom pravu, uključujući i ona koja se tiču zabrane podsticanja na terorističko nasilje.

Države se sve više bave provođenjem mjera usmjerenih na jačanje „alternativnih narativa“ koji se suprotstavljaju ideologiji koju promoviraju grupe poput ISIL-a. Vjerodostojnost i efekat takvih inicijativa zavise od toga ko ih iznosi i da li te inicijative istinski otvaraju debatu, umjesto da usmjeravaju samo na „prihvatljive“ narative. Novija istraživanja ukazuju na to da FTF-i mogu biti efikasni u odvratanju budućih regruta, kada im je primarna motivacija za povratak bila nezadovoljstvo grupama kojima su se u inostranstvu priključili. Uspješna reintegracija i rehabilitacija, o čemu ima riječi u nastavku teksta, može stoga imati značajne podsticajne efekte na pojavu vjerodostojnih glasova u borbi protiv kretanja FTF-a iz zemlje i natrag.

Angažman zajednice, osnaživanje i partnerstva

Utjecaj strategija za sprečavanje i borbu protiv VERLT-a – onako kako se one doživljavaju, kolika im je efikasnost te pitanja ljudskih prava koja mogu otvoriti – zavisi od njihovog fokusa, načina djelovanja te ko ih je sačinio i ko ih provodi.

U Memorandumu iz Haguea-Marrakecha, Globalnog foruma za borbu protiv terorizma (GCTF) naglašava se značaj razvijanja odnosa povjerenja sa zajednicama „podložnim“ regrutaciji.²⁰⁸ Ali tog povjerenja je često malo, a taj manjak povjerenja omogućava veću primjenu široko definiranih represivnih inicijativa čija meta mogu biti čak i potencijalni partneri u zajednici. Politike koje isključuju i onemogućavaju pružanje podrške, ili ograničavaju finansiranje religijskih i vjerskih zajednica i drugih grupa u zajednici, naprimjer, u nekim okolnostima mogu biti suprotne navedenom cilju sprečavanja terorizma, regrutacije FTF-a i njihove mobilizacije. To također može voditi do njihovog daljnjeg otuđenja.²⁰⁹

Drugi vrijedan element Memoranduma iz Haguea-Marrakecha tiče se osnaživanja onih koji su najbolje pozicionirani da generiraju promjene.²¹⁰ To je izneseno i u Rezoluciji UNSC-a 2178 (2014), u kojoj se koristi slična formulacija:

*“Ohrabruje države članice da uključe relevantne lokalne zajednice i nevladine aktiviste u izradu strategija borbe protiv narativa koji zagovaraju nasilni ekstremizam i može podstaknuti terorističke akte, da rješavaju pitanje uslova koji vode u nasilni ekstremizam koji može voditi u terorizam, osnaživanjem mladih, porodica, žena, religijskih, kulturnih i obrazovnih lidera i svih drugih zainteresiranih grupa civilnog društva, primjenom adekvatnih pristupa borbi protiv regrutacije za ovaj vid nasilnog ekstremizma, kao i promocijom socijalne inkluzije i kohezije”.*²¹¹

208 The Hague – Marrakech Memorandum, Good Practice #1, *op. cit.*, fn. 194.

209 Vidjeti: Gilles de Kerchove, “Foreword”, u FFILB, *op. cit.*, fn. 14.

210 The Hague-Marrakech Memorandum, Good Practice #5, *op. cit.*, fn. 194.

211 Rezolucija UNSC-a 2178 (2014), stav 16, *op. cit.*, fn. 1. Akcioni plan UNSG o PVE također ukazuje na važnost osnaživanja zajednica, mladih i žena; Isto čini i OSCE Ministerial Declaration on VERLT. Vidjeti UNSG Plan of Action on PVE, stavovi 51-53, *op. cit.*, fn. 206; i OSCE Ministerial Declaration on VERLT, stavovi 13, 14, 19 (c) i (h), *op. cit.*, fn. 152.

Prepoznavanje važnosti djelovanja zajednice i rada sa njom važan je korak ka inkluzivnom, participativnom i prema ljudskim pravima osjetljivom pristupu borbi protiv terorizma, kao i protiv regrutacije i mobilizacije FTF-a. Jedna od važnih OSCE-ovih inicijativa - „Lideri protiv netolerancije i nasilnog ekstremizma (LIVE)” djeluje na planu osposobljavanja lidera civilnog društva – posebno mladih, žena i lidera u zajednici – da iznose stavove i mobiliziraju druge protiv nasilnog ekstremizma koji vodi u terorizam.²¹²

Značaj inicijativa koje se pokreću u samoj zajednici i efikasnih sagovornika prati i potreba za širim partnerstvom. Pristup koji obuhvata „cijelo društvo“ zagovaraju i UN i druge međuvladine i nevladine organizacije. Takav pristup zahtijeva angažman cijelog civilnog društva, uključujući ženske grupe i grupe mladih. OSCE naglašava važnost jačanja „partnerstava više zainteresiranih faktora“ kroz inicijative koje se pokreću iz same zajednice uz učešće civilnog društva i lokalnih lidera. „Javno-privatna partnerstva“ također imaju svoju ulogu u jačanju saradnje sa liderima religijskih ili vjerskih zajednica, školama, akademskom zajednicom, medijima, poslovnom zajednicom i industrijom.

Međutim, mora se posvetiti pažnja osiguranju da učešće zajednice u inicijativama koje pokreće država bude istinski dobrovoljno i efikasno. To je posebno važno u slučaju religijskih ili vjerskih zajednica, s obzirom na stigmatu koja se može pripisati njihovom angažmanu na pitanjima povezanim s FTF-ima. Države također trebaju pažljivo identificirati odgovarajuće državne agencije koje će raditi u zajednici, uspostavljati partnerstva te osigurati odgovarajuću obuku o prihvatljivim i na činjenicama zasnovanim pristupima angažmanu zajednice, kao i pristupima borbi protiv prijetnji koje predstavljaju FTF-i, a koji su usklađeni sa ljudskim pravima.

Važno je paziti da se ne „rizikuje da neke države i nedržavni faktori percipiraju humanitarne agencije povezane sa programima CVE-a/PVE-a kao politički motivirane te stoga nesposobne za neutralnu, nezavisnu i nepristrasnu humanitarnu akciju.”²¹³ Isto to se odnosi na druga polja djelovanja izvan humanitarnog sektora. Od ključnog je značaja izbjeći prekomjerno naglašavanje sigurnosnih aspekata i instrumentaliziranje rada s pojedincima i organizacijama u zajednici u političke svrhe ili u svrhe prikupljanja obavještajnih informacija, kao i potencijalno štetan utjecaj na rodna pitanja koji neke od tih politika mogu imati.²¹⁴ Iskustvo također ukazuje na potrebu da se osigura uloga edukatora, profesionalnih socijalnih radnika i drugih. Nametanje prevelikih zahtjeva partnerima u

212 Projekt je osmislila i provodi ga Jedinica za akciju protiv terorizma Odjela za transnacionalne prijetnje pri Sekretarijatu OSCE-a u Beču, <<https://www.osce.org/secretariat/terrorism>>.

213 C. Beerli, “Terrorism, counter-terrorism and international humanitarian law. Statement of Christine Beerli, ICRC Vice-President at the 17th edition Bruges Colloquium”, ICRC, 20-21. oktobar 2016, <www.icrc.org/en/document/terrorism-counter-terrorism-and-international-humanitarian-law>.

214 Vidjeti: *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, OSCE, op. cit, fn. 73; “Women and Terrorist Radicalization: Final Report, OSCE Secretariat – OSCE ODIHR Expert Roundtables”, OSCE, februar 2013, <www.osce.org/atu/99919>.

zajednici u pogledu podnošenja izvještaja može biti kontraproduktivno za usmjeravanje i podršku mladima koji su potrebni radi efikasne prevencije.²¹⁵

Rješavanje uslova pogodnih za aktivnosti povezane s FTF-ima i osjećaj nepravde

Uveliko je prepoznat značaj razumijevanja i rješavanja „uslova pogodnih za širenje terorizma“.²¹⁶ Odnos između efikasnog dugoročnog sprečavanja terorizma i poštivanja ljudskih prava, razvijanja i vladavine zakona, koji se uzajamno jačaju, spomenut je u Globalnoj strategiji UN-a za borbu protiv terorizma i potom u mnogim drugim kontekstima, uključujući Akcioni plan generalnog sekretara UN-a o PVE-u i OSCE-ova opredjeljenja.²¹⁷

Naglasak na potrebi da se stvore prilike na polju ekonomije, obrazovanja i zapošljavanja, i da se rješavaju inherentni problemi u vezi sa ljudskim pravima, potvrđuju saznanja o spominjanim motivacijskim faktorima koji su pokretačka sila za odlazak FTF-a iz zemlje i njihov povratak. Različiti su faktori „navođenja“ i „odvraćanja“ koji podstiču pojedince da se priključe FTF-ima, poput nepovoljnog društvenog položaja, slabih prilika za obrazovanje i zapošljavanje i osjećaja nepravde i pripadnosti zajedničkom identitetu sa grupama koje sebe doživljavaju kao žrtve nepravde.²¹⁸ Prepoznavanje nezadovoljstva, široko rasprostranjenog razočarenja i smislen rad sa pogođenim pojedincima i grupama identificirani su kao važni aspekti sveobuhvatnih strategija za efikasno sprečavanje putovanja povezanih s FTF-ima i njihovim posezanjem za nasiljem. Treba obratiti pažnju i na nezadovoljstva i rodno specifične okolnosti koje žene i djevojke navode da se pridruže teroristima i nasilnim ekstremističkim grupama.²¹⁹

Prepoznavanje i rad sa pogođenim pojedincima i grupama oko tih pitanja mogu isto tako biti od ključnog značaja za efikasnost prinudnijih odgovora, kao što je krivično gonjenje, tamo gdje je to prikladno. Istinski angažman sa grupama i pogođenim pojedincima može pomoći agencijama za provedbu zakona da pribave dokaze i olakšaju pristup osumnjičenicima i svjedocima, čime se prevazilaze neke od prepreka koje se javljaju u istrazi krivičnih djela povezanih sa terorom.

215 Što se tiče zabrinutosti koja se iskazuje u ovom kontekstu, vidjeti, naprimjer “Eroding Trust: The UK’s Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education”, Open Society Justice Initiative, oktobar 2016, (u daljnjem tekstu: “Eroding Trust: The UK’s Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education”, Open Society Justice Initiative). Smjernice UN CTITF preporučuju: “Kada postoji zakonska obaveza za državne službenike koji rade na polju obrazovanja, socijalnih i zdravstvenih službi da sa službenicima organa za provedbu zakona razmjenjuju informacije o osobama sa kojima komuniciraju, to tim osobama treba u samom početku jasno staviti do znanja”. Vidjeti: UN CTITF Guidance 2018, str. 56, *op. cit.*, fn. 10.

216 Akcioni plan UNSG o PVE, *op. cit.*, fn. 206, i UN Global Counter-Terrorism Strategy, *op. cit.*, fn. 55.

217 “Ministerial Declaration on Reinforcing OSCE Efforts to Counter Terrorism in the Wake of Recent Terrorist Attacks”, usvojena od Ministarskog vijeća OSCE-a u Beogradu 4. decembra 2015, MC.DOC/3/15.

218 Izvještaj UNOCT-a juli 2017, *op. cit.*, fn. 27.

219 F. Ní Aoláin and J. Huckerby, “Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II”, Just Security, 3. maj 2018, <www.justsecurity.org/55670/gendering-counterterrorism-to-part-ii/>, (u daljnjem tekstu, F. Ní Aoláin and J. Huckerby, “Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II”). Ovaj članak je objavljen u dva dijela. Prvi dio dostupan na: <www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to/>.

Dezangažiranje, rehabilitacija i reintegracija

Pažnja usmjerena na sprečavanje tijesno je povezana sa rehabilitacijom i reintegracijom onih koji su se na neki način uključili u akte povezane s FTF-ima. Mnogi pojedinci koji su putovali u zone konflikta sada se nastoje vratiti u svoju domovinu ili u druge zemlje. U takvoj situaciji potrebno je osigurati efikasne procese provjere i procjene rizika tamo gdje povratnici dolaze, u svjetlu rizika da neki od njih mogu, kad se vrate u domovinu, predstavljati terorističku prijetnju. Ali trend ljudi koji se nastoje vratiti također stvara priliku za efikasne programe reintegracije.

Mada je to iskazano u Rezoluciji UNSC-a 2178 (2014) i ponovljeno u OSCE-ovim opredjeljenjima,²²⁰ čini se da su rehabilitacijska i reintegracijska dimenzija obaveze država uveliko zanemarene. Nastojanja na reintegraciji i rehabilitaciji trebaju se eksplicitno usmjeriti na „dezangažiranje“ od terorizma ili nasilja, umjesto na amorfni pojam „deradikalizacije“ čiji je cilj mijenjanje ideologije ili uvjerenja.²²¹ U programima rehabilitacije i reintegracije treba nastojati osigurati da se pojedinci dezangažiraju i preusmjere svoju budućnost, što može poslužiti i za smanjenje prijetnje koju oni predstavljaju, a u nekim slučajevima može pomoći da se drugi ubijede da se dezangažiraju, te da se time zaustave odlasci novih FTF-a.

Takve inicijative su pokrenute u jednom broju država, ali često u kontekstu krivičnog procesa. Kao što je zapazio specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma, kazneni, prinudni pristupi ne smiju imati prednost u rješavanju potencijalnih prijetnji i izazova koje predstavljaju povratnici.²²² U oštrom kontrastu prema potrebi da se pruži podrška FTF-ima povratnicima i drugima koji su uključeni u akte povezane s FTF-ima da se ponovo integriraju u društvo, pristupi kao što su proizvoljna odstranjenja (sprečavanje ulaska na teritoriju države) i velika primjena krivičnih gonjenja suprotne su efikasnoj rehabilitaciji i reintegraciji. Rizik daljnjeg guranja ljudi u nasilni ekstremizam prepoznat je, ali se u praksi ne uzima u potpunosti u obzir. UNOCT u svom izvještaju zapaža da postoji opasnost da države „pokazuju tendenciju da sve povratnike tretiraju kao visokorizične pa se zbog neopravdanog krivičnog gonjenja radikaliziraju i osobe koje predstavljaju malu prijetnju.“²²³

²²⁰ Vidjeti, naprimjer, the 2016 OSCE Declaration on strengthening OSCE efforts to prevent and counter terrorism, stav 8, *op. cit.*, fn. 152, u kojoj stoji: „Pozivamo države na saradnju u nastojanjima da se riješe prijetnje koje predstavljaju teroristi, uključujući FTF-e i povratnike, između ostalog, kroz izradu i provedbu strategija rehabilitacije i reintegracije, nakon krivičnog postupka.“ Vidjeti također: OSCE Ministerial Council Declaration on VERLT, preamble and para. 19, *op. cit.*, fn. 152. Potreba za programima dezangažiranja, rehabilitacije i savjetovanja prepoznata je, naprimjer, u Akcionom planu UNSG PVE, *op. cit.*, fn. 206.

²²¹ O diskusiji o deradikalizaciji nasuprot dezangažiranju u kontekstu zatvora, vidjeti, naprimjer: „Radicalization in detention – the ICRC’s perspective“, ICRC, 11. juli 2016, <www.icrc.org/en/document/responding-radicalization-detention-icrc-perspective>; *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons*, (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2016), str. 71. Vidjeti također: J.M. Berger, „Making CVE Work: A Focused Approach Based on Process Disruption“, *op. cit.*, fn. 32.

²²² F. Ní Aoláin, „The UN Security Council, Global Watch Lists, Biometrics and the threat to the rule of law“, *op. cit.*, fn. 52.

²²³ UNOCT Report July 2017, str. 5, *op. cit.*, fn. 27.

Stoga, programe rehabilitacije koji se provode u zatvoru treba dopuniti nereintegracijom izvan zatvora. Da bi bila uspješna, i jedna i druga metoda trebaju biti čvrsto ugrađene u šire strategije izvan područja krivičnog pravosuđa, pošto se efikasnim rješavanjem problema nezadovoljstava i strukturalnih uslova u društvu koji vode u terorizam sprječava radikalizacija terorista.²²⁴ Rehabilitacija koja se odvija u zatvoru i reintegracija koja se provodi izvan zatvora moraju biti sveobuhvatne, dobrovoljne, oprezne kako ne bi povećale stigmatizaciju i trebaju posvetiti pažnju potencijalnoj direktnoj ili indirektnoj diskriminaciji. Oba pristupa moraju odražavati i rodno specifične potrebe i izazove povezane sa „reintegracijom žena, kao i muškaraca, u veoma sporne društvene kontekste”.²²⁵ Angažman u zajednici i pouzdana partnerstva su preduslov za uspješnu reintegraciju i rehabilitaciju FTF-a, kao i šire sprečavanje VERLT-a.

3.6 Prepoznavanje i rješavanje direktne i indirektno diskriminacije

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju:

- prepoznati da veći fokus na promociji jednakosti i nediskriminacije mora biti ključni element svih mjera borbe protiv prijetnji i izazova povezanih s FTF-ima u skladu sa svojim obavezama u pogledu ljudskih prava, s obzirom na to da stalna diskriminacija, kao i stvarna ili percipirana stigmatizacija i marginalizacija, podstiču regrutaciju i mobilizaciju FTF-a;
- osigurati da zakoni, politike i prakse u vezi sa FTF-ima budu formulirani i provedeni na način koji ne vodi ka diskriminaciji po bilo kojem osnovu, kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, religija, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili drugi status; i
- redovno procjenjivati sve takve zakone, politike i prakse radi njihovog potencijalnog direktnog ili indirektnog diskriminatornog utjecaja, te ih brzo izmijeniti i dopuniti tamo gdje se ustanovi da imaju takav utjecaj.

Imperativ je da države prepoznaju izuzetan značaj prava na jednakost i nediskriminaciju u svojim odgovorima na prijetnje i izazove povezane s FTF-ima. Postoji zabrinutost zbog nesrazmjernog utjecaja koji cijeli niz mjera – krivičnih i administrativnih, kao i mjera usmjerenih na sprečavanje VERLT-a, regrutacije i mobilizacije FTF-a – ima na različite religijske ili vjerske zajednice, pogotovo muslimane i određene etničke grupe. Rješavanje problema diskriminacije od suštinskog je značaja za efikasan, dugoročni odgovor na terorizam i potencijalne prijetnje povezane s FTF-ima, koji je u skladu sa vladavinom prava.

²²⁴ G. Holmer and A. Shtuni, “Returning Foreign Fighters and the Reintegration Imperative”, str. 12, *op. cit.*, fn. 94, str. 12. Vidjeti također: Chairmanship’s Perception Paper on the 2018 OSCE-wide Counter-Terrorism Conference, str. 7-9 *op. cit.*, fn. 4.

²²⁵ F. Ní Aoláin and J. Huckerby, “Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II”, *op. cit.*, fn. 219.

Do nejednakosti najčešće dolazi zbog načina na koji se zakoni primjenjuju u praksi, ali ona također može biti eksplicitno ugrađena u zakon.²²⁶ Države moraju osigurati da u zakonima i politikama u vezi sa FTF-ima izbjegavaju proizvoljno miješanje u ostvarivanje ljudskih prava, do kojeg dolazi, naprimjer, uslijed nezakonitog profiliranja ili drugih diskriminatornih protuterorističkih praksi. Sve razlike moraju biti objektivno opravdane i ne smiju ciljati na pojedince samo na osnovu njihovog etničkog porijekla, državljanstva, religije ili vjere, ili na drugim osnovama.

Mada u međunarodnim opredjeljenjima, uključujući OSCE-ova, obično stoji da se terorizam ne smije identificirati sa etničkim porijeklom, nacionalnošću, religijom ili vjerom, mnogi izazovi još uvijek čekaju da se pređe sa riječi na djelo. U praksi, mnoge protuterorističke politike i programi radi sprečavanja VERLT-a, regrutacije i mobilizacije FTF-a predmet su kritike zbog svog isključivog usmjerenja ili nesrazmjernog utjecaja na muslimane i određene etničke grupe.²²⁷ Pozitivna obaveza države da zaštiti pojedince od diskriminacije na osnovu stereotipa, netolerancije i rasizma prema muslimanima treba u tom kontekstu biti prepoznata.²²⁸ Štaviše, inicijative sa ciljem sprečavanja i borbe protiv VERLT-a trebaju se zasnivati na suptilnim metodama i objektivnim kriterijima, te isključiti direktnu i indirektnu diskriminaciju i stigmatizaciju koja doprinosi regrutaciji i mobilizaciji FTF-a.

Države se trebaju naročito čuvati cijelog niza diskriminatornih pretpostavki koje mogu biti u pozadini inicijativa za sprečavanje VERLT-a i drugih odgovora na prijetnje i izazove koje predstavljaju FTF-i. Uobičajena identifikacija muslimanske vjere ili prakse kao faktora rizika „radikalizacije“ mladih, naprimjer, povećava stigmatizaciju cijelih religijskih grupa i, u svakom slučaju, nije potkrijepljena dokazima. Ne postoji linearni put od prihvatanja određenih religijskih uvjerenja do prihvatanja ili spremnosti da se vrši terorističko nasilje.²²⁹

Pokušaji da se FTF-i otkriju pomoću tehnika profiliranja, koje koriste stereotipne pretpostavke o religiji, uzrastu, državljanstvu, etničkom ili drugom porijeklu, ne samo da sobom nose rizik da budu diskriminatorne, već će vjerovatno biti neefikasne s obzirom na to da ne postoji jedinstveni profil FTF-a. U borbi protiv terorizma, sprečavanju VERLT-a

226 Zabrinutost je izražena, naprimjer, u vezi sa dekretom koji je 2015. godine donesen u Tadžikistanu, koji, prema izvještajima, zabranjuje državljanima mlađim od 35 godina da putuju u islamska sveta mjesta Meku i Medinu kako bi obavili hadž. Vidjeti “‘Foreign Terrorist Fighter’ Laws, Human Rights Rollbacks Under UN Security Council Resolution 2178”, Human Rights Watch, str. 14, *op. cit.*, fn. 130.

227 Vidjeti, naprimjer, “Eroding Trust: The UK’s Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education”, Open Society Justice Initiative, *op. cit.*, fn. 215; specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma, UN Doc. A/HRC/31/65, *op. cit.*, fn. 34.

228 Komitet UN-a za ljudska prava se bavio pitanjem pozitivnih obaveza država u borbi protiv diskriminacije privatnih osoba te je, naprimjer, Švedskoj preporučio “obrazovnu medijsku kampanju u cilju zaštite osoba stranog porijekla, posebno Arapa i muslimana, od stereotipa koji ih povezuju sa terorizmom, ekstremizmom i fanatizmom”; vidjeti: *Concluding Observations: Sweden*, CCPR, UN Doc. CCPR/CO/74/SWE, 24. april 2002.

229 Shvatanje “radikalizacije”, zasnovano na profiliranju, sugerira da postoji linearni put ili progresija od usvajanja određenih religijskih uvjerenja do prihvatanja i, zaista, spremnosti na primjenu terorističkog nasilja, sporno je i ne podržavaju ga empirijski dokazi. O rizicima preubjedenja ili pogrešnog ubjedenja o grupama koje su najpodložnije “radikalizaciji” ili nasilnom ekstremizmu, vidjeti također: UN Special Rapporteur on counter-terrorism, UN Doc. A/HRC/31/65, *op. cit.*, fn. 34.

i efikasnom rješavanju prijetnji koje predstavljaju FTF-i, ciljani pristup usmjeren na to šta pojedinci čine, a ne na karakteristike ili prethodno determinirane pretpostavke na osnovu etničkog porijekla, religije ili roda, jedini je pristup usklađen sa ljudskim pravima kojim se izbjegavaju greške u pristupu koje se danas javljaju u praksi.

3.7 Rješavanje rodne dimenzije dinamike i izazova koje predstavljaju strani teroristički borci

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju osmisliti i provoditi zakone, politike i prakse u vezi sa FTF-ima na način koji je osjetljiv na rod i starost. Uz rodno specifične aspekte date u preporukama u prethodnim poglavljima, države trebaju:

- osigurati da se odgovori na prijetnje i izazove koje predstavljaju FTF-i ne zasnivaju na rodnim stereotipima, već na činjenicama koje odražavaju različite uloge žena i muškaraca, dječaka i djevojčica i mladih punoljetnih osoba;
- odražavati specifične potrebe, brige i ranjivosti kako muškaraca tako i žena, redovno razmatrati i procjenjivati primjenu mjera prema FTF-ima te rješavati svaki različiti, rodno zasnovani efekat koji te mjere mogu imati;
- prepoznati i rješavati pitanja uloge žena i muškaraca kao počinitelja djela povezanih s FTF-ima i kao žrtava/preživjelih, kroz osiguravanje odgovarajućih prava, uključujući pravo na dobijanje specifično osmišljene podrške i tretmana;
- osigurati odgovornost za seksualno i rodno zasnovano nasilje, te da žrtve dobiju potrebnu zaštitu, podršku, pomoć i tretman;
- osigurati odgovarajuću obuku o rodnim pitanjima za relevantne profesionalne grupe, uključujući sudije, tužioce i graničnu kontrolu, agencije za provedbu zakona, zatvore i probacijske službe, kao i socijalne službe i druge koji se bave pitanjima FTF-a; i
- na odgovarajući način angažovati i osnažiti žene, uključujući ženske grupe i organizacije, na rješavanju izazova i dinamike u vezi sa FTF-ima bez neopravdane instrumentalizacije i naglašavanja sigurnosnog aspekta njihovog angažmana.

Politike u vezi sa FTF-ima sve više odražavaju činjenicu da je znatan broj žena uključen u aktivnosti povezane s FTF-ima u cijelom nizu uloga.²³⁰ ISIL-ova strategija vidno

230 Naprimjer, u evropskom kontekstu, procijenjeno je da su 550 FTF-a u Siriji i oko 30 posto nizozemskih FTF-a bile žene. Vidjeti: T. Mehra, "Foreign Terrorist Fighters: Trends, Dynamics and Policy Responses", International Centre for Counter-Terrorism, *op. cit.*, fn. 95. Vidjeti također: E. Bakker and S. de Leede, "European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic", International Centre for Counter-Terrorism, april 2015, <[www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf)>. Bakker i de Leede zapažaju: "Prema Soufanskoj grupi, procjenjuje se da procenat žena iz država članica EU, koje su se pridružile džihadu, iznosi 18 posto ukupnog broja evropskih stranih boraca...". *Ibid.*, str. 1. Vidjeti također referencu na porast i trendove u ovom pogledu u "Risk Analysis 2017", Frontex, *op. cit.*, fn. 20.

uspješne regrutacije žena i djevojčica dobro je dokumentirana.²³¹ Kao što je navedeno u dijelu 2, odgovori države – pogotovo u ranoj fazi – često otkrivaju pogrešne rodno zasnovane pretpostavke o ženama kao pasivnim akterima i žrtvama, a ne kao faktorima i potencijalnim počiniocima terorističkih akata. Faktor koji tome pridonosi je ekstenzivno praćenje kompleksnog problema djevojčica i žena koje putuju kao takozvane „ISIL-ove nevjeste“, i ISIL-ovi dekreti o prisilnom braku i seksualnom ropstvu u Iraku. S vremenom se dobila potpunija slika o cijelom nizu motivacijskih faktora koji utječu na žene i djevojčice²³² i cijelom nizu uloga koje one igraju - kao one koje podržavaju, regrutiraju, omogućavaju i u nekim (ograničenim) kontekstima kao borci,²³³ žrtve i preživjeli nečuvanog nasilja.

Žene koje počinu nasilna krivična djela moraju se krivično goniti u sistemu krivične pravde, na pravičan, odgovarajući i nediskriminatorni način. Nekoliko država je promijenilo tužilačku politiku i fokusiralo se na ulogu žena te odbacilo automatsku rodno zasnovanu distinkciju (ranije su muškarci rutinski zatvarani i krivično gonjeni, dok žene nisu).²³⁴ Pažljiva analiza konkretne uloge koju pojedinci igraju – uključujući njihov materijalni doprinos krivičnom djelu i njihovu namjeru, shvaćene u konkretnom kontekstu – potrebna je da bi se efikasno odgovorilo na FTF-e. Žene koje su prisiljene da počinu djela kojima podržavaju terorističke grupe ne smiju za ta djela biti krivično gonjene. Posebno, kako je navedeno u dijelu 3.3, pojedince ne treba kažnjavati isključivo na osnovu odnosa ili veza, a pogotovo bračnih ili porodičnih odnosa, već na osnovu veze između pojedinca i krivičnih djela. Ozbiljna zabrinutost iskazuje se, naprimjer, kada se kriminalizira činjenica da je neko stupio u brak s FTF-em.²³⁵ Kažnjavanje braka nije u skladu sa pravom na sklapanje braka i osnivanje porodice, koje je ugrađeno u međunarodne zakone o ljudskim pravima.²³⁶

231 Vidjeti naprimjer L. Tarras-Wahlberg, “Promises of Paradise? – A Study on Official ISIS-Propaganda Targeting Women”, Swedish Defence University, maj 2016, <<http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:942997/FULLTEXT01.pdf>>.

232 Za analizu cijelog niza pitanja o tome zašto se žene odlučuju na odlazak, vidjeti: E.M. Saltman and M. Smith, “‘Till Martyrdom Do Us Part’. Gender and the ISIS Phenomenon”, Institute for Strategic Dialogue, 2015, <www.isdglobal.org/wpcontent/uploads/2016/02/Till_Martyrdom_Do_Us_Part_Gender_and_the_ISIS_Phenomenon.pdf>, (u daljnjem tekstu: E.M. Saltman and M. Smith, “Till Martyrdom Do Us Part”).

233 Neki izvještaji sugeriraju da je karakterizacija FTF-a posebno problematična u slučajevima kada žene nisu “borci”. Vidjeti, naprimjer, E.M. Saltman and M. Smith, “Till Martyrdom Do Us Part”, *op. cit.*, fn. 232, gdje se “žene sa Zapada, koje putuju da bi se pridružile ISIS-u, spominju kao “migranti” i ne koriste se drugi uobičajeni termini poput ‘strani teroristički borac’, ‘žena strani borac’ ili ‘džihadska nevjesta’. To je stoga što se ove žene, kada se nađu na teritoriji pod kontrolom ISIS-a, ne koriste u borbi, a sada su im borbene aktivnosti i zabranjene na osnovu strogog tumačenja šerijatskog zakona”, str. 7.

234 Kao što se navodi ranije u fusnoti 29, u jednom skorijem izvještaju primijećena je promjena u tužilačkoj politici prema povratnicima u Nizozemskoj, Belgiji i, do izvjesne mjere, u Njemačkoj, koje sada prave malu ili nikakvu razliku u svom pristupu krivičnom gonjenju.

235 Bilo je izvještaja da se brak kriminalizira kao “materijalna podrška” terorizmu, naprimjer, tamo gdje je jedini dokaz za to bila činjenica da je brak sklopljen. Vidjeti, naprimjer: “Iraq court sentences 16 Turkish women to death for joining Isis”, the Guardian, 23. februar 2018, <www.theguardian.com/world/2018/feb/25/iraq-court-sentences-16-turkish-women-to-death-for-joining-isis>.

236 Član 16. UDHR-a, član 23. ICCPR-a.

Različite uloge koje žene i djevojčice igraju kao počinioci terorističkih djela ne smiju umanjiti značaj činjenice da su mnoge od njih izložene nevidenim kršenjima ljudskih prava, uključujući seksualno nasilje, trgovinu ljudima i prisilni brak.²³⁷ Postoji rizik da se traumatična iskustva koja one doživljavaju od grupa poput ISIL-a, ili kao posljedicu njihove identifikacije sa tim grupama, minimiziraju kada su odgovori na prijetnje koje predstavljaju FTF-i usredsređeni na sigurnost. *Žene koje su bile žrtve trgovine ljudima ili su ih na neki drugi način pod prinudom eksploatirale terorističke grupe ne smiju se ponovno viktimizirati krivičnim gonjenjem i kažnjavanjem za krivična djela koja su rezultat činjenice da su bile žrtve trgovine ili eksploatirane pod prinudom.* U skladu sa međunarodnim obavezama u pogledu ljudskih prava da se stane ukraj nekažnjivosti i daju reparacije žrtvama seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, države moraju poduzeti sve potrebne mjere da privedu pred lice pravde osobe odgovorne za takva zlostavljanja te da svim ženama koje su bile izložene traumi i viktimizaciji pruže potrebnu podršku.

Ovo se također odnosi na žene koje su možda igrale aktivnu ulogu, ili su svojevrijem doprinijele terorističkim aktima ili drugim krivičnim djelima povezanim s FTF-ima, zbog kojih mogu biti predmet krivičnog gonjenja. Države, stoga, trebaju imati na umu da se žene mogu istovremeno smatrati i počiniocima i žrtvama. U pomoć koja se pruža ženama suočenim sa traumom i viktimizacijom treba uključiti podršku njihovom preseljenju iz zona konflikta ili susjednih zemalja, gdje mogu i dalje biti suočene sa zlostavljanjem, kao i kasniji medicinski i psihološki tretman i rehabilitaciju. Kontinuirano nasilje nad ženama, koje se dovodi u vezu s ISIL-om u Iraku, naprimjer, naglašeno je u nedavnim izvještajima u kojima je to opisano kao „sijanje sjemena ... za sljedeću rundu nasilja među zajednicama”.²³⁸

Sve veća pažnja posvećuje se vezi između nejednakosti i nasilnog ekstremizma. U Akcionom planu generalnog sekretara UN-a o PVE iz 2015. zapaža se da „nije slučajno da su društva sa višim pokazateljima rodne jednakosti manje osjetljiva na nasilni ekstremizam.”²³⁹ Također je prepoznat i ohrabruje se značaj osnaživanja žena i uloge koju žene mogu igrati u iznalaženju i provođenju rješenja kojim se efikasno rješava problem FTF-a.²⁴⁰ U isto vrijeme, države trebaju osigurati da se žene ne izlažu nepravdičnom instrumentaliziranju mjera sprečavanja i borbe protiv prijetnji koje predstavljaju FTF-i, i da te mjere uzimaju u obzir individualnu i društvenu realnost sa kojom su one suočene. Dok

237 “Technical guide to the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) i druge relevantne rezolucije”, UNCTED, 2017, <<https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2017/08/CTED-Technical-Guide-2017.pdf>>. U ovom izvještaju stoji: “Žene i djevojčice često su direktna meta terorističkih grupa i izložene su rodno zasnovanom nasilju u vidu silovanja, prisilne prostitucije, prisilnog braka, prisilne trudnoće i trgovine ljudima”, vidjeti: str. 49. Kao što stoji u Izvještaju generalnog sekretara UN-a, seksualno i rodno zasnovano nasilje postalo je standardno sredstvo kontrole teritorija, dehumanizacije žrtava i regrutiranja novih sljedbenika. Vidjeti: UN Secretary General, *Report to the Security Council (“Conflict-related sexual violence”)*, UN Doc. S/2015/203, 23. mart 2015.

238 “The condemned: Woman and children isolated, trapped and exploited in Iraq”, Amnesty International, 17. april 2018, str. 45, <www.amnesty.org/en/documents/mde14/8196/2018/en/>.

239 UNSG Plan of Action on PVE, stav 53, *op. cit.*, fn. 206.

240 Naprimjer, “Radicalisation and violent extremism – focus on women: How women become radicalised, and how to empower them to prevent radicalisation”, European Parliament, Study for the Committee on Women’s Rights & Gender Equality, decembar 2017, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596838/IPOL_STU\(2017\)596838_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596838/IPOL_STU(2017)596838_EN.pdf)>.

se krivično gonjenje majki koje svojoj djeci u inostranstvu šalju male novčane iznose za osnovne potrebe može smatrati primjerom pretjeranog efekta krivičnog zakona, na što je već ukazano, jednako tako trebamo biti svjesni potencijalnih posljedica za žene u njihovoj porodici ili zajednici, kad su u pitanju mjere sprečavanja VERLT-a u kojima se žene angažiraju da iznose stavove protiv tih pojava. Jednako tako, na ženske grupe ne treba vršiti pritisak da svoje aktivnosti preusmjere na ciljeve koji se tiču nacionalne sigurnosti, što je rezultat instrumentalističkog pristupa država koje pitanja rodne jednakosti i žena, mira i sigurnosti vide samo kao instrumente nacionalne sigurnosti, a ne kao ciljeve same po sebi.²⁴¹

Države su obavezne osigurati da cijeli niz mjera u sklopu odgovora na FTF-e ne bude direktno ili indirektno diskriminatoran zbog svog nesrazmjernog efekta na prava žena.²⁴² Još uvijek je na raspolaganju ograničen broj analiza uloge rodnih pitanja u politikama borbe protiv terorizma, posebno u kontekstu odgovora na FTF-e, bez obzira na to što je ta uloga deklaratorno prepoznata.²⁴³ Države trebaju nastojati da bolje razumiju rodne dimenzije djelovanja FTF-a, uključujući nedovoljno istraženu ulogu muškosti u mobilizaciji FTF-a²⁴⁴ te njen utjecaj na žene. One trebaju pažljivo pratiti, procjenjivati i rješavati različite efekte zakona i politika na žene i muškarce. Nadalje, treba obezbijediti rodno osjetljivu obuku ili obrazovne programe za sudije i tužioce, službenike granične kontrole, agencija za provedbu zakona, zatvorsko osoblje i probacijske službe, kao i za osoblje socijalnih službi i druge koji se bave FTF-ima povratnicima. To je od ključnog značaja kako bi se osiguralo da relevantne profesionalne grupe razumiju rodno specifične rizike i izazove sa kojima se žene uključene u, ili povezane sa aktivnostima FTF-a mogu suočiti. Obuka je također važna kako bi se omogućilo da relevantne službe identificiraju žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, rješavaju specijalne potrebe žena te da se osigura da rodno zasnovane politike prema FTF-ima imaju stvarni efekat.²⁴⁵ Uključivanje rodne dimenzije u nastojanja na rješavanju prijetnji i izazova koje predstavljaju FTF-i u skladu je sa nekoliko uzastopnih rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a, opredjeljenjima OSCE-a²⁴⁶ i obavezama koje nameće međunarodni zakon o ljudskim pravima u pogledu jednakosti.

241 F. Ní Aoláin and J. Huckerby, "Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to – Part II", *op. cit.*, fn. 219.

242 Za detaljnije preporuke o kompleksnom odnosu između rodne jednakosti i borbe protiv terorizma, vidjeti UN Special Rapporteur on counter-terrorism, *Report to the UN General Assembly*, UN Doc. A/64/211, 3. avgust 2009. Vidjeti također: F. Ní Aoláin and J. Huckerby, "Gendering Counter-terrorism: How to, and How not to", *op. cit.*, fn. 219; "Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security", Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, *op. cit.*, fn. 89.

243 Vidjeti, naprimjer: UN Special Rapporteur on counter-terrorism, *Report to the UN General Assembly*, UN Doc. A/72/495, 27. septembar 2017, u kojem je sadašnja nositeljica mandata Fionnuala Ní Aoláin uključivanje rodnih pitanja u borbu protiv terorizma identificirala kao područje na koje se u svom mandatu najviše usredsredila.

244 Vidjeti F. Ní Aoláin, "Masculinity, Jihad and Mobilisation", *Just Security*, 18. oktobar 2016, <https://www.justsecurity.org/33624/masculinity-jihad-mobilization/>; i detaljnije u *Human Rights and Counter-Terrorism* in M. Nowak and A. Charbord (eds.), *Using Human Rights to Counter Terrorism* (Cheltenham, United Kingdom and Northampton, USA: Edard Elgar Publishing, 2018), str. 166-194.

245 Za daljnje preporuke o rodnim aspektima, vidjeti i ranije dijelove ovog dokumenta. Vidjeti također: UN CIITF Guidance 2018, *op. cit.*, fn. 10, str. 24-26.

246 Vidjeti, naprimjer, Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 2122 (2013), 2242 (2015) i 2354 (2017). Vidjeti OSCE Ministerial Declaration on VERLT, *op. cit.*, fn. 152, koja poziva države članice, između ostalog, da imaju rodnu perspektivu u svojim nastojanjima borbe protiv terorizma i sprječavanja i borbe protiv VERLT-a (stav 13).

3.8 Dječija prava

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju prepoznati i rješavati specifični utjecaj, direktni i indirektni, mjera koje se poduzimaju prema FTF-ima na cijeli niz građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava djeteta, u svjetlu obaveza država koje proizlaze iz Konvencije UN-a o pravima djeteta (CRC), širih međunarodnih zakona o ljudskim pravima i međunarodnog humanitarnog prava, i opredjeljenja OSCE-a.

Čineći to, države trebaju:

- tamo gdje su djeca uključena, ili direktno ili indirektno pogođena, primijeniti sve politike i prakse u vezi sa FTF-ima na način koji je usklađen sa najboljim interesom djeteta;
- posvetiti odgovarajuću pažnju potencijalnom utjecaju na djecu ograničena nametnutih roditeljima, drugim članovima porodice ili starateljima te, tamo gdje su ta ograničenja neizbježna, ublažiti njihov efekat na djecu;
- izraditi specifične, na uzrast i rod osjetljive strategije za slučajeve dječaka i djevojčica povezanih s FTF-ima i specifične odgovore na akte povezane s FTF-ima koje počinje djeca, pri čemu naglasak treba staviti prvenstveno na specifične ranjivosti djece, umjesto da se ona označavaju kao sigurnosna prijetnja;
- tretirati djecu uključenu u akte povezane s FTF-ima u zonama konflikta u skladu sa pristupima prema djeci vojnicima (prvenstveno kao žrtvama), i pružiti potrebnu podršku u cilju njihovog fizičkog i mentalnog ozdravljenja i reintegracije u društvo;
- ispuniti međunarodne standarde koji ograničavaju represivne mjere protiv djece, i srodne standarde maloljetničke pravde, gdje su primjereni krivičnopravni odgovori;
- ne pokretati, u bilo kojim okolnostima, krivičnopravne postupke protiv male djece, te usvojiti dobru praksu postavljanja visokog praga minimalne starosne dobi za krivičnu odgovornost, te u primjeni pravila i propisa maloljetničke pravde na mlade punoljetne osobe iznad 18 godina starosti; i
- osigurati da se djeca koja imaju suštinsku vezu sa državom mogu vratiti i dobiti zaštitu i podršku da se reintegriraju, oporave i obrazuju u skladu sa njihovim potrebama, poduzimanjem svih ostvarivih mjera kako bi se osiguralo da nijedno dijete ne postane apatrid.

Hiljade djece putovalo je sa svojom porodicom u područja terorističkih aktivnosti ili su rođeni kao djeca FTF-a u inostranstvu, i mnoga od njih su, prema izvještajima, sada siročad, nalaze se u zatvoru ili su krajnje ranjivi i izloženi neviđenim zlodjelima uključujući silovanje, nasilje i nestanak, zbog toga što se percipiraju kao osobe povezane sa

ISIL-om.²⁴⁷ Zaštita tih dječaka i djevojčica, koji se povezuju sa, ili su pogođeni odlaskom ili povratkom FTF-a, za međunarodnu zajednicu otvara niz problema.

Djeca i mlade punoljetne osobe također su pogođeni krivičnim, administrativnim i drugim mjerama o kojima se raspravlja u ovom dokumentu. Oni mogu biti pogođeni i indirektno, kada se cilja na njihove roditelje ili druge članove porodice, i direktno, pošto se iste mjere primjenjuju i na djecu i mlade punoljetne osobe za koje se sumnja, ili su osuđeni za aktivnost povezanu s FTF-ima u svojoj zemlji ili u inostranstvu.²⁴⁸ Prepoznajući potrebu za socijalnom podrškom djeci, kao što su posttraumatsko savjetovanje i drugi oblici pomoći, Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 2396 (2017) konkretno poziva države da procijene i istraže osumnjičene FTF-e i njihove pridružene članove porodice, uključujući djecu. Prikupljanje informacija u svrhu procjene rizika, nadzora ili da se pojedinci uvrste u listu za praćenje i razmjenu informacija između država vjerovatno će rezultirati invazivnim miješanjem u privatnost i druga prava te djece. Bilo da su usmjerene protiv njih samih, njihovih roditelja i drugih članova porodice, ove i druge mjere borbe protiv prijetnji i izazova povezanih s FTF-ima mogu također direktno ili indirektno utjecati na prava na slobodu izražavanja i religije ili vjere, porodični život, socijalnu sigurnost, obrazovanje, jednakost i nediskriminaciju te djece te može imati dugoročne implikacije za cijeli niz dječijih građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Konvencija UN-a o pravima djeteta (CRC) je najšire ratificirana konvencija o ljudskim pravima, jer ju je skoro univerzalno ratificiralo 196 država strana.²⁴⁹ Glavni princip sadržan u CRC-u, i u međunarodnim i regionalnim standardima, jeste da primarni fokus treba biti na djelovanju u „najboljem interesu djeteta“.²⁵⁰ Međutim, u praksi, kao što je to zapazio Međuregionalni institut za istraživanje kriminala i pravde Ujedinjenih naroda (UNICRI), čini se da je u borbi protiv terorizma fokus pomjeren na djecu koja predstavljaju potencijalne prijetnje. Ovaj pristup nosi u sebi rizik da se zanemari „najbolji interes djeteta“.²⁵¹ Čini se da naglašavanje potencijalnih prijetnji koje predstavljaju djeca povratnici (tj. djeca FTF-i i djeca povezana s FTF-ima) u raspravama o povratku FTF-a potvr-

247 B. Wille, “ISIS’s Other Victims: The world needs a plan to deal with the wives and children of the Islamic State’s defeated jihadis”, Foreign Policy, 9. oktobar 2017, <foreignpolicy.com/2017/10/09/isis-other-victims>; “Nigeria: Women and the Boko Haram Insurgency”, International Crisis Group, 5. decembar 2016, <www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/nigeria-women-and-boko-haram-insurgency>.

248 Neki izvještaji sugeriraju da se s vremenom FTF-ima pridružuju sve mlađe osobe; vidjeti, naprimjer: L. van der Heide and J. Geenen, “Children of the Caliphate: Young IS Returnees and the Reintegration Challenge”, International Centre for Counter-Terrorism, august 2017, <<https://icct.nl/publication/children-of-the-caliphate-young-is-returnees-and-the-reintegration-challenge/>>.

249 CRC eksplicitno garantira da se sva gore navedena prava djece i drugi instrumenti ljudskih prava, koji sadrže ta prava, jednako primjenjuju na djecu. Države članice OSCE-a odlučile su posvetiti posebnu pažnju priznavanju dječijih prava, uključujući građanska prava i individualne slobode te ekonomska, socijalna i kulturna prava djeteta; vidjeti “Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE”, koju su usvojili predstavnici država učesnica Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi (CSCE/OSCE) 29. juna 1990, -stav 13. U vezi sa CRC-om, države članice OSCE-a su se također obavezale “da aktivno promoviraju dječija prava i interese, pogotovo u situacijama konflikta i nakon konflikta”; vidjeti “Istanbul Summit Declaration”, usvojenu na Šestom samitu šefova država i vlada OSCE-a 19. novembra 1999, stav 28.

250 Član 3(1) CRC-a. U skladu sa članom 1. CRC-a djeca se definiraju kao osobe ispod 18 godina starosti, osim ako se prema zakonu primjenjivom na dijete punoljetnost ne stiže ranije.

251 “Children and counter terrorism”, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), 2016, str. 77, <www.unicri.it/in_focus/files/Children_counter_terrorism.pdf>.

đu je tu promjenu.²⁵² Dok se djelovanje djece ne treba zanemariti, i dok cijeli niz uloga koje ona igraju treba biti prepoznat i rješavan, odgovori moraju biti zasnovani na razumijevanju prava i interesa djeteta, uzimajući u obzir kontekst, te moraju biti provedeni na način koji je u skladu sa ljudskim pravima i humanitarnim pravom.

Državljanstvo i povratak

Države ne smiju lišiti djecu državljanstva s obzirom na krajnji efekat koji to može imati na zaštitu njihovih prava (kako je navedeno u dijelu 3.4), te stoga trebaju poduzeti sve ostvarljive mjere da osiguraju da djeca ne postanu apatridi.²⁵³ Djeci koja žele da se vrate u države s kojima imaju supstancijalne veze treba to omogućiti.²⁵⁴ Opseg i težina prijetnji s kojima su suočena djeca povezana s FTF-ima u inostranstvu podvlači važnost osiguravanja da se onima koji se žele vratiti to treba i dozvoliti.²⁵⁵ Najava nekih država članica OSCE-a da se barem mala djeca mogu vratiti dobra je praksa koju treba nadograditi i provoditi.²⁵⁶

Postoje znatne praktične prepreke koje mogu onemogućiti da se djeca vrate. Naprimjer, izvještaji ukazuju na to da djeca rođena u inostranstvu, na teritoriji koju je kontrolirao ISIL, često nemaju nikakav važeći rodni list ili registraciju.²⁵⁷ Često je teško utvrditi očinstvo, pogotovo tamo gdje su roditelji umrli ili su u zatvoru. Mnoga djeca i oni koji ih prate također nemaju putne dokumente, što im otežava odlazak i traženje podrške. Države trebaju biti svjesne i pragmatično rješavati praktične prepreke, kao što je nepostojanje dokumenata, što djeci može onemogućiti pristup zaštiti ili sticanje državljanstva. Pri donošenju odluka o oduzimanju državljanstva ili lišavanju roditelja prava na povratak, također treba uzeti u obzir efekte tih odluka na njihovu djecu.

252 Rezolucija UNSC-a 2396 (2017) sa svoje strane naglašava i različite uloge koje mogu imati djeca i zapaža da ona mogu biti žrtve i zahtijevati pomoć te naglašava zabrinutost u pogledu sigurnosti.

253 U članu 8. CRC-a stoji da države strane moraju poštivati pravo djece da sačuvaju svoj identitet, uključujući državljanstvo.

254 Da li ta djeca potpadaju pod jurisdikciju države prema CRC-u je relevantno pitanje, koje treba fleksibilno tumačiti, u prilog djetetu, s obzirom na krajnje rizike po dijete.

255 Silovanje, ropstvo, trgovina, seksualno i drugo zlostavljanje djece i mladih žena od strane ISIL-a prepoznati su, naprimjer, u Rezoluciji UNSC-a 2331 (2016). Međutim, pošto je projekt "Islamske države" u Iraku propao, sadašnji izvještaji također sugeriraju da su djeca tamo ostala u zamci, postala siročad i/ili nezaštićena, da žive u užasnim uslovima u logorima IDP-a, izložena flagrantnim nepravničnim krivičnim gonjenjima koja završavaju, između ostalog, smrtnom kaznom i da se na desetine djece svih uzrasta u Iraku drže u zatvoru; vidjeti, naprimjer: "At least 100 European ISIS fighters to be prosecuted in Iraq; most facing the death penalty", the Independent, oktobar 2017, <www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-foreign-fighters-iraq-prosecuted-death-penalty-families-mosul-a7987831.html>, izvještava da je krajem 2017. godine 1.400 članova porodica FTF-a držano u Mosulu. Vidjeti također: "The condemned: Woman and children isolated, trapped and exploited in Iraq", Amnesty International, *op. cit.*, fn. 238.

256 Naprimjer, belgijska vlada je, prema izvještajima, krajem 2017. odlučila da se djeci mladoj od 10 godina sa dokazanom vezom sa Belgijom automatski dozvoljava da se vrate, dok će se o situaciji djece između 10 i 18 godina starosti odlučivati od slučaja do slučaja. Praktični su izazovi repatrijacije male djece, međutim, prema izvještajima, i dalje postoje, recimo, zahtjevi da ih porodice u Belgiji preuzmu iz logora IDP-a i dovedu u najbližu belgijsku ambasadu ili konzulat. Vidjeti: T. Renard and R. Coolsaet (eds), "Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?", Egmont Institute, *op. cit.*, fn. 14, str. 38 i 74.

257 N. Houry, "Children of the Caliphate: What to Do About Kids Born Under ISIS", Human Rights Watch, 23. novembar 2016, <www.hrw.org/news/2016/11/23/children-caliphate>.

Naročitu zabrinutost u vezi sa zaštitom izaziva problem djece koja ostaju u inostranstvu u aktivnim zonama konflikta, u logorima za interno raseljene osobe, ili kada se drže u zatvoru u uslovima koji ne ispunjavaju osnovne standarde – posebno ako su im roditelji umrli ili su još u zatvoru.²⁵⁸ Države trebaju nastojati da osiguraju da djeca izložena krajnjoj ranjivosti dobiju potrebnu zaštitu, uključujući potrebne korake u saradnji sa drugim državama kako bi se osiguralo poštovanje njihovih prava. U slučaju djece koja su trenutno bez zaštite i podrške, države trebaju razmotriti kada je potrebna repatrijacija (i potom oporavak i reintegracija) kako bi postupile u najboljem interesu djeteta.²⁵⁹ Mada je najbolji interes djeteta na prvom mjestu, države trebaju uzeti u obzir i prava roditelja i članova porodice kao i generalnu pretpostavku da se djeca i roditelji ne smiju razdvajati.²⁶⁰

Nakon povratka, naglasak treba staviti na to da se djeci povratnicima pruži adekvatna podrška kako bi im se pomoglo u oporavku i reintegraciji, u skladu sa CRC-om.²⁶¹ Ta podrška treba uključiti potrebno zbrinjavanje kao i medicinsku, psihosocijalnu i obrazovnu podršku. Države trebaju provoditi specifične programe reintegracije za djecu povratnike, uključujući dodjelu mentora i cijeli niz vidova podrške kako bi se osposobila da se vrate svom prethodnom životu bez stigmatizacije ili otuđenja.

Mada su izazovi znatni, države trebaju poduzeti sve moguće mjere da dječija prava budu istinski osigurana. Zaštita prava djeteta je važna obaveza u okviru ljudskih prava i poklapa se sa širim, dugoročnijim sigurnosnim ciljevima.

Djeca FTF-i: Žrtve i zločinci

Ne poričući da djeca čine krivična djela, i da ta krivična djela imaju ozbiljan efekat na njihove žrtve, kompleksan odnos između viktimizacije i krivičnog djela mora biti prepoznat te na njega treba odgovoriti na pravi način. UN-ov specijalni predstavnik generalnog

258 Vidjeti član 20. CRC-a o posebnim obavezama u pogledu zaštite u slučaju da dijete nema porodicu koja bi mu pružila podršku.

259 *Ibid.*

260 O nedobrovoljnom razdvajanju djece i porodica, vidjeti, naprimjer, član 9. CRC-a. Član 9(1) nalaže da “Države strane osiguraju da se dijete ne odvoja od roditelja protiv njihove volje, osim u slučajevima kad nadležne vlasti pod sudskim nadzorom odluče, u skladu s važećim zakonima i postupcima, da je takvo odvajanje neophodno u najboljem interesu djeteta. Takva odluka mogla bi biti krajnje neophodna u posebnim slučajevima, kao što je zloupotreba ili zanemarivanje djeteta od strane roditelja, ili kad roditelji žive odvojeno, a mora se donijeti odluka o mjestu djetetova prebivališta. 2. U svakom postupku koji se vodi u skladu sa stavom 1. ovoga člana, svim zainteresiranim stranama se mora omogućiti učestvovanje i izjašnjavanje. 3. Države stranke će poštivati pravo djeteta koje je odvojeno od jednoga ili oba roditelja da redovno održava lične odnose i neposredne kontakte s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti s njegovim najboljim interesom. 4. Kad je takvo odvajanje posljedica postupka neka država, naprimjer zatvora, progona, izručenja ili smrti jednog ili oba roditelja (uključujući i smrt koja je iz bilo kojeg razloga uslijedila dok je osoba bila pod zaštitom države), ili djeteta, država stranka će na zahtjev pružiti roditeljima, djetetu ili, ako je potrebno, drugom članu porodice, bitne informacije o boravištu odsutnog(ih) člana(ova) porodice, osim ako bi pružanje takve informacije moglo štetiti dobrobiti djeteta. Države strane će nadalje osigurati da podnošenje takvog zahtjeva samo po sebi nema štetne posljedice za zainteresiranu osobu ili osobe.

261 Član 39. CRC-a zahtijeva da “Države strane će poduzeti sve odgovarajuće mjere za promociju fizičkog i duševnog oporavka i vraćanja u društvo djeteta koje je žrtva: bilo kojeg oblika zapostavljanja, izrabljivanja ili zlostavljanja; mučenja ili bilo kojeg drugog oblika okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupka ili kazne; ili pak oružanog sukoba. Oporavak i vraćanje u društvo osigurat će se u sredini koja podstiče djetetovo zdravlje, samopoštovanje i dostojanstvo.”

sekretara za djecu i oružani sukob preporučio je da države djecu povezanu sa oružanim grupama tretiraju prvenstveno kao žrtve.²⁶²

Poseban krivičnopravni odgovor ne smije se primjenjivati kao norma, već se treba koristiti kao posljednja mjera i sa pedagoškim ciljem rehabilitacije djece. Posebno treba biti oprezan prema krivičnom gonjenju sve šireg spektra krivičnih djela povezanosti ili podrške FTF-ima. Ta krivična djela su pogotovo relevantna u pogledu uloge koju djeca često preuzimaju u kontekstima povezanim s FTF-ima i tamo gdje postoji velika zabrinutost u pogledu utvrđivanja individualne krivične odgovornosti. Prema preporukama Komiteta UN-a za prava djeteta u pogledu minimalnog uzrasta za krivičnu odgovornost, primjena krivične pravde u slučaju akata povezanih s FTF-ima za malu djecu nije primjerena.²⁶³

Za maloljetnike koji su predmet krivične pravde, međunarodni standardi maloljetničke pravde, koji se primjenjuju na osobe ispod 18 godina starosti, moraju se poštovati.²⁶⁴ U skladu sa CRC-om, pravosudni sistem za maloljetnike treba biti usmjeren na rehabilitaciju i reintegraciju djece počinitelja krivičnih djela.²⁶⁵ Zatvor treba koristiti samo u izuzetnim slučajevima, što je moguće kraće i uz odgovarajuće mjere zaštite.²⁶⁶ Kazne trebaju biti primjerene uzrastu i ličnim okolnostima, a doživotni zatvor bez mogućnosti pomilovanja i smrtna kazna apsolutno su, po međunarodnom pravu, zabranjeni za osobe

262 Specijalni predstavnik generalnog sekretara UN-a za djecu i oružani sukob *Annual report to the UN Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/31/19, 29. decembar 2015, stav 65.

263 Komitet preporučuje, kao minimalni standard, da djecu ispod 12 godina starosti ne treba smatrati krivično odgovornim. On smatra da minimalna dob za krivičnu odgovornost ispod 12 godina ne smije biti međunarodno prihvatljiva i preporučuje starost od 14 ili 16 godina. Vidjeti: *General Comment No. 10 (Children's rights in juvenile justice)*, UN Committee on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/GC/10, 25. april 2007, stav 30ff, (u daljnjem tekstu, *General Comment No. 10*, UN Committee on the Rights of the Child).

264 Neki od ovih standarda sadržani su u CRC-u i ICCPR-u, i dopunjeni sa četiri instrumenta maloljetničke pravde, koje je usvojila Generalna skupština UN-a i Ekonomsko i socijalno vijeće UN-a te se ponekad zajednički navode kao *UN Minimum Standards and Norms on Juvenile Justice*: "United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency" (Riyadh Guidelines), "United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice" (Beijing Rules), "United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty" (Havana Rules); i "Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System" (Vienna Guidelines). Postoje različite preporuke i opći komentari Komiteta za prava djeteta i regionalnih tijela za maloljetničku pravdu; vidjeti također *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System* (Beč: UNODC, 2018), <www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf>. Tu su i relevantni regionalni standardi, čije bi detaljno razmatranje bilo izvan opsega ovog dokumenta.

265 Član 40 (1) CRC-a; *Opći komentar br. 10*, Komitet UN-a za prava djeteta, *op. cit.*, fn. 263.

266 Član 37 (b)-(d) CRC-a. Vidjeti također: "Chapter 5: Violence against children in care and justice institutions" in *World Report on Violence against Children*, Independent Expert for the United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, October 2006, available at <www.unicef.org/violencestudy/reports.html>. Izvještaj poziva vlade "da osiguraju da se zatvor koristi samo za djecu prekršiće zakona za koje se procijeni da predstavljaju stvarnu prijetnju za druge, a i tada samo kao posljednju mjeru, u najkraćem potrebnom vremenu, nakon saslušanja na sudu, pri čemu se veća sredstva trebaju ulagati u alternativne programe rehabilitacije i reintegracije zasnovane na porodici i zajednici", str. 218.

ispod 18 godina starosti.²⁶⁷ Čak i iznad te dobi, mladost počinitelaca treba se uzeti, kada je to primjereno, kao faktor pri utvrđivanju odgovarajućih kazni.²⁶⁸

3.9 Imperativi ljudskih prava i vladavine zakona za efikasne odgovore na potencijalne prijetnje i izazove koje predstavljaju strani teroristički borci

Preporuke

Države članice OSCE-a trebaju:

- usvojiti pristup zasnovan na ljudskim pravima i vladavini zakona u svim mjerama usmjerenim na borbu protiv prijetnji i izazova koje predstavljaju FTF-i, te uvažiti činjenicu da se sigurnost ne može postići na račun ljudskih prava i vladavine zakona;
- redovno razmatrati i pažljivo ocijeniti provedbu zakona, politika i praksi u vezi sa FTF-ima, uključujući utjecaj na njihova ljudska prava, kako bi se osiguralo da sve te mjere budu opravdane, potrebne i srazmjerne, te zasnovane na dokazima i ciljanje; i
- priznati ranije nedostatke i osigurati efikasne pravne lijekove i, tamo gdje je to potrebno, reparaciju pojedincima čija su prava prekršena, kako bi se osigurala vjerodostojnost i legitimnost od kojih zavisi efikasnost mjera u vezi sa FTF-ima.

Želi li se da nastojanja u borbi protiv potencijalnih prijetnji koje predstavljaju FTF-i, uključujući i mjere sprečavanja i borbe protiv VERLT-a, budu efikasna, a ne zasnovana na pogrešnim pretpostavkama, od suštinskog je značaja da države nastave unapređivati svoje razumijevanje manifestacija aktivnosti FTF-a, jer bi se inače njihova nastojanja mogla zasnivati na pogrešnim pretpostavkama. To je posebno važno u svjetlu stalne promjene činjenica, trendova i izazova u vezi s FTF-ima. Mada je teško pokazati da se postiže uspjeh u borbi protiv terorizma i realizaciji programa sprečavanja VERLT-a, kontinuirana analiza i redovno revidiranje od suštinskog su značaja za procjenu efikasnosti i za rješavanje pitanja potencijalnih negativnih efekata na ljudska prava, te da bi se uvjerljivo pokazala neophodnost i srazmjernost tih mjera. Uz periodične revizije, UN CTITF je državama pripremio smjernice u kojima se preporučuje da pravne odredbe kojima se utvrđuju specijalna ovlaštenja u rješavanju specifičnih terorističkih prijetnji trebaju imati i prijelazne i završne odredbe koje nalažu izmjene tih odredbi nakon određenog

²⁶⁷ Član 37 (a) CRC-a i član 6 (5) ICCPR-a.

²⁶⁸ Dok Komitet UN-a za prava djeteta naglašava da, u skladu sa članom 40. CRC-a, svako dijete ispod 18 godina starosti mora biti tretirano u skladu sa pravilima maloljetničke pravde, on sa uvažavanjem ukazuje na dobru praksu nekih država koje primjenjuju pravila i propise maloljetničke pravde na osobe od 18 godina i starije, obično do 21. godine. Vidjeti: *General Comment No. 10*, UN Committee on the Rights of the Child, stavovi 37-38, *op. cit.*, fn. 263.

vremena. To bi pomoglo da se osigura da ta ovlaštenja ne ostanu na snazi kada više nisu potrebna.²⁶⁹

Da bi se efikasno odgovorilo na prijetnje koje predstavlja terorizam, uključujući FTF-e, potrebni su staloženo razmatranje i ciljana akcija, pogotovo kada politički pritisak i pritisak javnosti mogu zahtijevati brzo usvajanje novih i „strožih“ zakona i akcija – naročito nakon terorističkih napada. Demokratski proces pruža inherentne garancije – uključujući otvorenu debatu, transparentnost i stvarno učešće grupa koje mogu biti pogođene – koje su posebno važne u izradi, usvajanju i provedbi novih zakona, politika i praksi u vezi sa sigurnosnim pitanjima. Prilikom izrade i provedbe odgovora na prijetnje terorizma, uključujući FTF-e, vlade moraju poduzeti sve što mogu kako bi osigurale da ljudska prava i vladavina zakona budu stvarni i vidljivi dijelovi demokratskog procesa i političke debate.

Ono što se često predstavlja kao pristup „sigurnost prije svega“ obično marginalizira poštivanje ljudskih prava i vladavinu zakona koji su ključni elementi sigurnosti. Međutim, često se uviđa da se borba protiv terorizma, ljudska prava i vladavina zakona uzajamno jačaju, između ostalog, i u kontekstu FTF-a. Tamo gdje se krše ljudska prava i ostavljaju po strani osnovni principi vladavine zakona, nastojanja na planu borbe protiv terorizma doprinose nepovjerenju i rizikuju da dodatno podstiču narative o nepravdi koji mogu ohrabriti pojedince da podrže terorizam kod kuće ili u inostranstvu. S druge strane, poštivanje ljudskih prava i vladavina zakona jačaju legitimnost i vjerodostojnost mjera u vezi sa FTF-ima. U svojoj posljednjoj dvogodišnjoj reviziji UN-ove Globalne strategije za borbu protiv terorizma, Generalna skupština UN-a naglasila je još jednom da tamo gdje nastojanja na planu borbe protiv terorizma zanemaruju vladavinu zakona i ljudska prava, „ona ne samo da izdaju vrijednosti koje teže podržati, već mogu dalje podsticati nasilni ekstremizam koji može voditi u terorizam”.²⁷⁰ Ovakav stav je također dio OSCE-ovih opredjeljenja u vezi sa terorizmom i, zaista, to je sama suština OSCE-ovog sveobuhvatnog koncepta sigurnosti.²⁷¹

Pristup zasnovan na poštivanju ljudskih prava i vladavini zakona u rješavanju potencijalnih prijetnji i izazova koje predstavljaju FTF-i mora odražavati nekoliko elemenata koji su razmatrani kroz cijeli ovaj dokument. Od posebnog su značaja nezavisne analize načina na koji se provode zakoni, politike i prakse povezane s FTF-ima, uz nadzor nad vladinim tijelima i obavještajnim agencijama uključenim u njihovu provedbu. I nezavisna revizija i nadzor, i istrage potencijalnih prestup i primjerene odgovornosti, kao pravni lijekovi i reparacija za kršenje, ključni su za zaštitu ljudskih prava. Te mjere također nude priliku za učenje, te mogućnost da države identificiraju nedostatke i u skladu s tim uvedu prilagodbe, doprinoseći time usvajanju politika koje su ne samo usklađenije sa ljudskim pravima, već su i dugoročno efikasnije.

269 UN CTITF Guidance 2018, *op. cit.*, fn. 10, str. 44-45. Ovu preporuku je dao specijalni izvjestilac UN-a za borbu protiv terorizma, UN. Doc A/HRC/16/51 (“Ten areas of best practice in countering terrorism”), Practice 4 (1), stavovi 17-20 *op. cit.*, fn. 73.

270 Rezolucija Generalne skupštine UN-a 72/284 (“The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review”), usvojena 26. juna 2018, UN Doc. A/RES/72/284, stav 10.

271 Vidjeti, posebno, OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism, *op. cit.*, fn. 59.

