

## UTJECAJ SANKCIJA VIJEĆA SIGURNOSTI UN-A NA ZAŠTITU TEMELJNIH LJUDSKIH PRAVA

Dr. sc. Rutvica Rusan Novokmet\*

UDK: 341.231.145(4)(094.8)  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.2.1>  
Ur.: 12. prosinca 2018.  
Pr.: 16. veljače 2019.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*Zaokret u primjeni sankcija Vijeća sigurnosti od općih, usmjerenih protiv država, prema ciljanim (pametnim) sankcijama usmjerenima izravno i isključivo protiv pojedinaca koje se dovodi u vezu s terorizmom, osim pozitivnih izazvao je i određene negativne učinke koji su doveli u pitanje zakonitost i pravednost ciljanih sankcija. Zbog nepostojanja odgovarajućega kontrolnog mehanizma u sustavu Ujedinjenih naroda koji bi pojedincima pogođenim sankcijama omogućio barem kvazisudsku kontrolu odluka Sankcijskog odbora o uvrštavanju njihova imena na, tzv. sankcijsku listu, u praksi je došlo do kršenja njihovih ljudskih prava, poput prava na pristup sudu, prava na pravično suđenje, prava na učinkovit pravni lijek. Autorica u radu analizira sankcijski režim Vijeća sigurnosti u borbi protiv terorizma koji je uveden Rezolucijom 1267 (1999); zatim se kroz relevantnu sudsku praksu prikazuju konkretne povrede ljudskih prava do kojih u praksi dolazi u provedbi sankcija Vijeća sigurnosti; analizira se uvođenje instituta Ombudsmana te se ocjenjuje uspješnost reformi u sankcijskom režimu kao iskoraka prema transparentnijoj i učinkovitijoj borbi protiv terorizma.*

**Ključne riječi:** *ciljane (pametne) sankcije Vijeća sigurnosti; sankcijski režim; Sankcijski odbor; zaštita ljudskih prava; Ombudsman.*

### 1. UVOD – RAZVOJ SANKCIJSKOG REŽIMA VIJEĆA SIGURNOSTI

Ozbiljnije suočavanje međunarodne zajednice s jednim od najkompleksnijih fenomena današnjice, terorizmom, koji se nesumnjivo može svrstati u kategoriju prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti u smislu glave VII. Povelje UN-a, započinje u devedesetim godinama prošloga stoljeća. U to je vrijeme, naime, Vijeće sigurnosti kao glavni organ UN-a za osiguravanje međunarodnog mira i sigurnosti počelo

---

\* Dr. sc. Rutvica Rusan Novokmet, poslijedoktorandica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, [rusan@pravo.hr](mailto:rusan@pravo.hr).  
Rad je nastao kao rezultat istraživanja na znanstvenoistraživačkom projektu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 2017./2018.

sustavno primjenjivati prisilne mjere određene u pravno obvezujućim rezolucijama prema državama koje su na bilo koji način bile upletene u terorističke aktivnosti na svojem teritoriju. Do tada je Vijeće sigurnosti bilo praktički paralizirano u svojem djelovanju zbog nemogućnosti usvajanja jednoglasnih odluka zbog „hladnoratovskih“ podjela među stalnim članicama Vijeća, a borba protiv terorizma uglavnom se manifestirala u obliku obvezivanja država na poduzimanje mjera radi suzbijanja i prevencije pojedinih pojavnih oblika terorizma u obliku, tzv. sektorskih konvencija.<sup>1</sup>

I u pravno neobvezujućim, ali u kontekstu borbe protiv terorizma vrlo važnim preporukama Opće skupštine zajedno nazvanima "Mjere kojima je cilj sprječavanje međunarodnog terorizma koji ugrožava ili uzima nedužne ljudske živote ili ugrožava temeljne slobode, i studija o osnovnim uzrocima takvih oblika terorizma i čina nasilja koji leže u bijedi, frustraciji, nevolji i očaju i koji tjeraju neke ljude da žrtvuju ljudske živote, uključujući i vlastiti, u pokušaju da postignu radikalne promjene",<sup>2</sup> odražava se kontinuirana zabrinutost međunarodne zajednice zbog pojave sve različitijih oblika i sve razornijih učinaka terorističkih čina. Istodobno, Opća skupština neprestano upozorava na potrebu poštovanja međunarodnopravnog okvira zaštite prava čovjeka u primjeni mjera u borbi protiv terorizma.

Iako Povelja UN-a na neki način daje prednost Vijeću sigurnosti u raspravljanju i odlučivanju o pitanjima koja su prijatna za međunarodni mir i sigurnost, Opća skupština koja ima nadležnost raspravljati i donositi preporuke o pitanjima terorizma djeluje, kao relevantan čimbenik ne samo u stavljanju gorućih pitanja o terorizmu na dnevni red međunarodne zajednice, nego i kao pokretač nužnih političkih i međunarodnopravnih promjena u borbi za suzbijanje terorizma.<sup>3</sup> To se svakako očituje u vodećoj ulozi Opće skupštine u osmišljavanju i provođenju Globalne strategije za

- 1 Primjeri, tzv. sektorskih konvencija na području suzbijanja terorizma su: Konvencija o kaznenim djelima i nekim drugim činima počinjenima u zrakoplovima iz 1963. (tzv. Tokijska konvencija; UNTS, vol. 704, 1969); Konvencija o suzbijanju protupravne zapljene zrakoplova iz 1970. (tzv. Haška konvencija; UNTS, vol. 860, 1980); Konvencija o suzbijanju protupravnih čina protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva iz 1971. (tzv. Montrealska konvencija; UNTS, vol. 974, 1975); Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih osoba, uključujući diplomatske agente iz 1973. (UNTS, vol. 1035, 1977); Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca iz 1979. (UNTS, vol. 1316, 1983); Konvencija o suzbijanju protupravnih čina protiv sigurnosti pomorske plovidbe iz 1988. (UNTS, vol. 1678, 1992). U novije su vrijeme usvojene i neke druge konvencije kojima je cilj suzbijanje i prevencija terorizma, primjerice: Konvencija o obilježavanju plastičnih eksploziva sa svrhom otkrivanja iz 1991. (UNTS, vol. 2122, 2000); Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkog bombardiranja iz 1997. (UNTS, vol. 2149, 2003); Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma iz 1999. (UNTS, vol. 2178, 2004); Međunarodna konvencija o suzbijanju čina nuklearnog terorizma iz 2005. (UNTS, vol. 2445, 2007).
- 2 Vidi, primjerice, UN General Assembly Resolutions, UN Doc. A/RES/3034(XXVII) (1972); A/RES/31/102 (1976); A/RES/32/147 (1978); A/RES/34/145 (1979); A/RES/36/109 (1981); A/RES/38/130 (1983); A/RES/40/61 (1985); A/RES/42/159 (1987); A/RES/44/29 (1989).
- 3 O važnosti i utjecaju rezolucija Opće skupštine u borbi proti terorizma vidi Boulden, J., The United Nations General Assembly and Terrorism, u: Saul, B. (ur.), Research Handbook on International Law and Terrorism, Cheltenham/Massachusetts, Edward Elgar, 2014., str. 555 *et seq.*

borbu protiv terorizma usvojene 2006. godine na poticaj glavnoga tajnika UN-a.<sup>4</sup> Strategija naglašava nužnost kontinuiranog osuđivanja terorizma u svim njegovim oblicima, počinjenog bilo gdje, od strane bilo koga i u bilo koje svrhe te predviđa mjere za identificiranje uzroka koji potiču nastanak i širenje terorizma.<sup>5</sup>

Ipak, vodeću ulogu u borbi protiv terorizma ima Vijeće sigurnosti upravo zbog ovlasti danih Poveljom UN-a da donosi pravno obvezujuće odluke za sve države članice UN-a koje su dužne na svojem teritoriju poduzimati konkretne prisilne mjere (sankcije) radi sprječavanja terorističkih čina i njegova suzbijanja te surađivati s drugim državama radi pronalazjenja terorista i njihova sankcioniranja.

Jedna od prvih država koja se pojavila kao objekt sankcija Vijeća sigurnosti bila je Libija koja se suočila s optužbom za, tzv. državni terorizam koji uključuje „terorističke čine počinjene od strane ili u ime neke države, odnosno terorističke čine koji se mogu pripisati državi“.<sup>6</sup> U vezi sa slučajem „Lockerbie“ Libiji su nametnute prometne sankcije (zabrana zračnog prometa s drugim državama), embargo na oružje i vojnu opremu, kao i diplomatske sankcije (ograničenje osoblja libijskih diplomatskih i konzularnih predstavništava u inozemstvu), a svim je državama naloženo da uskrate ulazak ili izreknu izgon osobama libijskog državljanstva osumnjičenima za terorizam.<sup>7</sup> Rezolucijom 748 (1992) osnovan je i Sankcijski odbor za nadzor nad provedbom spomenutih sankcija.<sup>8</sup> U narednim godinama Vijeće sigurnosti nekoliko je puta prema Libiji pooštrilo sankcije te ih je proširilo na zamrzavanje fondova i drugih financijskih izvora u inozemstvu. Sankcije su Libiji ukinute tek 2003. godine,

4 Naglasivši da strategija borbe protiv terorizma mora biti sveobuhvatna, glavni je tajnik predstavio njezine osnovne ciljeve: odvratanje ljudi od pribjegavanja terorizmu i pomaganja njegovim počiniteljima; onemogućavanje teroristima pristup izvorima financiranja; odvratanje država od sponzoriranja terorizma, i posljednje, jačanje kapaciteta država da suzbijaju terorizam, uz osiguranje zaštite prava čovjeka. Vidi In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 (2005). Vidi i Uniting Against Terrorism: Recommendations for Global Counter-Terrorism Strategy, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/825 (2006).

5 The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, UN Doc. A/RES/60/288 (2006).

6 O pojmu „državnog terorizma“ i pretpostavkama pripisivosti čina koji se mogu označiti kao teroristički opširnije vidi u: Trapp, K. N., *State Responsibility for International Terrorism*, Oxford, Oxford University Press, 2011., str. 24-62. Trapp razlikuje izravnu odgovornost države za terorizam i odgovornost za pružanje potpore činima terorizma ili nespriječavanje tih čina. Vidi *ibid.*

7 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/748 (1992), paras. 4-6. U slučaju „Lockerbie“ riječ je bila o odgovornosti Libije za rušenje američkog zrakoplova Pan Am 103 i izazivanje smrti njegovih putnika i posade, počinjenih iznad mjesta Lockerbie u Škotskoj 1988. godine. Libija je odbila postupiti prema zahtjevima SAD-a i Velike Britanije za izručenjem dvojice vlastitih državljana (libijskih službenika) osumnjičenima za taj događaj pa je Vijeće sigurnosti, s obzirom na indikacije o uključenosti upravo libijske države u rušenju američkoga zrakoplova, pozivajući se na glavu VII. Povelje prema Libiji odredilo sankcije uz poziv da prestane pomagati terorizam i terorističke skupine. Vidi UN Security Council Resolutions, UN Doc. S/RES/731 (1992), S/RES/748 (1992), S/RES/883 (1993), S/RES/1192 (1998). Za kratki komentar o pitanju zakonitosti rezolucija Vijeća sigurnosti u odnosu na Libiju vidi Czapliński, W., *The Lockerbie Case – Some Comments*, Warsaw, Polish Yearbook of International Law, vol. 20, 1993., str. 37-45.

8 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/748 (1992), paras. 9-10.

nakon što je pristala na izručenje dvojice svojih državljana osumnjičenih za spomenuti događaj škotskom sudu ustanovljenom u Nizozemskoj, kao i na omogućavanje istrage o rušenju francuskog aviona UTA.<sup>9</sup>

I Sudanu je Vijeće sigurnosti 1995. godine odredilo sankcije zbog sumnje na umiješanost tamošnje vlade u međunarodni terorizam, i to nakon pokušaja atentata na egipatskoga predsjednika Mubaraka u Etiopiji. Rezolucijom 1044 (1996) Vijeće sigurnosti je od sudanske vlade zatražilo da izruči Etiopiji tri osobe osumnjičene za spomenuti čin, da prestane s pružanjem pomoći odnosno s omogućavanjem terorističkih aktivnosti, kao i s davanjem utočišta „terorističkim elementima“.<sup>10</sup> Rezolucijom 1054 (1996) Vijeće je Sudanu odredilo diplomatske sankcije i pozvalo sve države da ograniče broj osoblja u sudanskim diplomatskim misijama i konzulatima te ograniče kretanje na svom području preostalim članovima tih misija.<sup>11</sup> Nadalje, Vijeće je naložilo svim državama da zabrane ulazak na svoje područje službenicima sudanske vlade te sudanskome vojnom osoblju, uz poziv međunarodnim organizacijama da se suzdrže od sazivanja međunarodnih konferencija na području Sudana. Svim je državama nametnuta i obveza da sudanskim zrakoplovima uskrate polijetanje, slijetanje ili prelet preko njihova područja.<sup>12</sup> Nabrojane sankcije, međutim, nisu primijenjene pa ih je Vijeće sigurnosti ukinulo Rezolucijom 1372 (2001).

Glavna svrha primjene ovakvih općih sankcija kod kojih su objekt sankcioniranja prije svega države kao subjekti međunarodnog prava,<sup>13</sup> prvenstveno je izvršavanje pritiska na vlade tih država da promijene politiku koja je protivna međunarodnom pravu ili koja na bilo koji način, prema ocjeni Vijeća sigurnosti, ugrožava međunarodni mir i sigurnost. Međutim, praksa primjene sankcija prema državama tijekom devedesetih godina prošloga stoljeća pokazala je da društvo pogođeno sankcijama vrlo često plaća previsoku cijenu u odnosu na željeni učinak nametnutih mjera.

Tako su, primjerice, ekonomske sankcije Vijeća sigurnosti protiv Iraka zbog napada na Kuvajt 1990. godine prouzročile dramatične posljedice.<sup>14</sup> Naime, u desetogodišnjem razdoblju primjene sankcija zabilježeni su deseci tisuća ljudskih žrtava do čega je došlo zbog nemogućnosti pristupa lijekovima i humanitarnoj pomoći, katastrofalne razine higijenskih uvjeta, raspada kanalizacijskog sustava i

9 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1506 (2003).

10 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1044 (1996), para. 4. b).

11 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1054 (1996), paras. 3-4.

12 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1070 (1996), para. 3.

13 Takve multilateralne sankcije koje nameće Vijeće sigurnosti svim državama članicama UN-a i koje imaju učinak na sve aspekte gospodarskog i društvenog života pojedine države Addis naziva sveobuhvatnima, općima. Sličan učinak imaju i sankcije koje može odrediti neka regionalna međunarodna organizacija, poput Europske unije, protiv države koja na određeni način djeluje protivno interesima te organizacije. Vidi Addis, A., *Economic Sanctions and the Problem of Evil*, Cincinnati, Human Rights Quarterly, vol. 25, 2003., str. 575.

14 Prve su sankcije određene Rezolucijom 661 (1990), a tek 2003. godine svrgnut je režim Saddama Huseina i uspostavljena privremena iračka vlada. Vidi UN Security Council Resolutions, UN Doc. S/RES/661 (1990), S/RES/1483 (2003), S/RES/1490 (2003). Vijeće sigurnosti iste je godine podržalo formiranje iračkog Vijeća kao koraka naprijed prema uspostavljanju reprezentativne vlade Iraka. Vidi UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1500 (2003).

obustave distribucije električne energije.<sup>15</sup> Cilj je sankcija inicijalno bio okončanje iračke invazije na Kuvajt, a poslije i rušenje režima Saddama Huseina u Iraku. Ciljevi su u konačnici postignuti, sankcije su ukinute 2003. godine, no cijena koju je platilo stanovništvo te države bila je golema.

Potaknuto terorističkim napadima 2001. godine, a i poučeno negativnim posljedicama određivanja sankcija prema čitavim državama, Vijeće sigurnosti učinilo je zaokret u pristupu u određivanju prisilnih mjera utemeljenih u glavi VII. Povelje UN-a. Nekoliko je razloga koji su doveli do promjena u sankcijskom režimu: porast broja i pojavnih oblika prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti; negativni učinci općih sankcija na lokalno stanovništvo, gospodarstvo i društvo u cjelini; negativni učinci i na druge države koje su dužne provesti određene sankcije (najčešće se radi o ekonomskim gubicima koje te države trpe zbog, primjerice, nemogućnosti trgovine s državom pod sankcijama); nedovoljna učinkovitost sankcija u vidu nemogućnosti izvršavanja dovoljnog pritiska na vladajuće strukture u ciljanoj državi da promijene svoje ponašanje ili politiku; nepoštovanje sankcija od drugih država.<sup>16</sup> Kritike na račun politike općih sankcija tako su potaknule vlade triju država, Švicarske, Njemačke i Švedske, da u okviru procesa *Interlaken-Berlin-Stockholm* predstave ideju o ciljanim (ili pametnim) sankcijama koje bi bile usmjerene na postizanje točno određenih ciljeva, čiji bi adresati isključivo bile vođe onih politika koje su prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti i koje bi reducirale negativne učinke sankcija na stanovništvo i društvo u cjelini.<sup>17</sup>

15 Mueller, J., Mueller, K., *Sanctions of Mass Destruction*, New York, Foreign Affairs, vol. 78, 1999., str. 49. Vidi i Letter Dated 15 July 1991 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, Report to the Secretary-General Dated 15 July 1991 on Humanitarian Needs in Iraq Prepared by a Mission Led by Sadruddin Aga Khan, Executive Delegate of the Secretary-General, UN Doc. S/22799 (1991).

16 Usp. Bolani, M.-L., *Security Council Sanctions on Non-State Entities and Individuals*, Atena, Revue Hellénique de Droit International, vol. 56, 2003., str. 423-424. Zabilježeno je da je, primjerice, SAD do 1978. godine 46 puta prekršio ekonomske sankcije određene protiv Južne Rodezije (koja je bila pod sankcijama od 1966. do 1979. godine). Opširnije o sankcijama protiv Južne Rodezije i Južne Afrike vidi u: Tsagourias, N., White, N. D., *Collective Security – Theory, Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013., str. 228 -231.

17 Prvi korak u procesu preispitivanja izvedivosti financijskih sankcija učinjen je u Interlakenu u Švicarskoj gdje je švicarska vlada okupila predstavnike država, UN-a, drugih međunarodnih organizacija, banaka i stručnjaka kako bi raspravili složeno pitanje primjene, ciljeva i učinkovitosti ciljanih financijskih sankcija. Opširnije o samome procesu i rezultatima sastanaka vidi: The Swiss Confederation in Cooperation with the United Nations Secretariat and the Watson Institute for International Studies Brown University, *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*, <[https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen_EN.pdf)>, 10. studenog 2018.; Bonn International Center for Conversion in Cooperation with the Auswärtiges Amt (German Foreign Office) and the United Nations Secretariat, *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions*, <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2001/2001%20BICC%20BonnBerlin%20process.pdf>>, 10. studenog 2018.; Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, *The Stockholm Process*, <<https://pcr.uu.se/research/smartsanctions/the-stockholm-process/>>, 10. studenog 2018. Vidi i Gowlland-Debbas, V., *Security Council Change: The Pressure of Emerging International Public*

## 2. CILJANE (PAMETNE) SANKCIJE VIJEĆA SIGURNOSTI

### 2.1. Pojam i svrha primjene ciljanih sankcija

Kako bi ostvarilo osnovni cilj svojega djelovanja, a to je osiguranje međunarodnog mira i sigurnosti primjenom učinkovitih mjera bez ugrožavanja temeljnih ljudskih prava i negativnih učinaka na treće države, Vijeće je sigurnosti prihvatilo ideju o ciljanim (pametnim) sankcijama (engl. *targeted* ili *smart sanctions*). Pod pritiskom međunarodne zajednice Vijeće je shvatilo da je došlo vrijeme za reformu sankcijskog režima, i to ponajviše u pogledu njegova sadržaja, točno određenih adresata i ciljeva, kao i vremenskog ograničenja njegove primjene.<sup>18</sup>

Cilj je pametnih sankcija, za razliku od općih, izvršiti pritisak na točno određene pojedince ili skupine (nedržavne aktere) ili ih ograničiti na specifične aktivnosti koje su izvor prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti.<sup>19</sup> One su, dakle, personalizirane (kao npr. sankcije kojima se nalaže zamrzavanje imovine i financijskih sredstava određenih osoba ili skupina, nametanje restrikcija u financijskom ili bankarskom poslovanju) i selektivne, usmjerene na specifične resurse (npr. na uvođenje embarga na uvoz dijamanata ili nafte, odnosno oružja) ili aktivnosti neke države, odnosno nedržavnog aktera, kako bi se upravo ciljana skupina potaknula na promjenu politike ili ponašanja.<sup>20</sup>

Sankcije usmjerene prema pojedincu najčešće se određuju u cilju da se pojedinac koji je prijetnja za međunarodni mir i sigurnost uhvati i procesuirati; ako su usmjerene prema različitim naoružanim skupinama ili političkim elitama, cilj im je prisiliti ih na prestanak teških kršenja ljudskih prava na području neke države; u borbi protiv terorizma one su usmjerene prema pojedincima kao vođama terorističkih skupina i prema određenim s njima povezanim osobama ili entitetima; cilj može biti i sprječavanje širenja oružja za masovno uništenje i slično.<sup>21</sup> Općenito, koncept ciljanih sankcija uobičajeno uključuje sljedeće mjere: blokiranje (zamrzavanje) financijskih sredstava, obustavu davanja kredita i pomoći; uskratno i ograničavanje pristupa stranim tržištima kapitala; embargo na oružje i luksuznu robu; zabranu letenja i međunarodnih putovanja i zabranu izdavanja vize.<sup>22</sup> Prednost ciljanih sankcija u odnosu na opće je ta

Policy, Toronto, International Journal, vol. 65, 2009./2010., str. 128-129.

18 Vijeće sigurnosti bilo je posebno motivirano na zaokret u sankcijskom režimu nakon negativnog iskustva sa sankcijama koje su bile primijenjene protiv režima na Haitiju 1993. i 1994. godine, a koje nisu uspjele prisiliti nezakonitu haičansku vladu da omogući povratak demokratski izabrane vlade Jean-Bertranda Aristidea. Više o sankcijama protiv vlade na Haitiju vidi Weschler, J., The Evolution of Security Council Innovations in Sanctions, Toronto, International Journal, vol. 65, 2009., str. 33-34. O zaokretu u primjeni sankcija Vijeća sigurnosti i neučinkovitosti prisilnih mjera primijenjenih u devedesetim godinama prošloga stoljeća detaljnije vidi u: Shaw, M. N., International Law, 6. izd., Cambridge, Cambridge University Press, 2008., str. 1241-1251.

19 Tsagourias, N., White, N. D., op. cit., str. 222; Bolani, M.-L., op. cit., str. 423.

20 Gowlland-Debbas, V., op. cit., str. 128-129.

21 Biersteker, Th. J., Targeted Sanctions and Individual Human Rights, Toronto, International Journal, vol. 65, 2009., str. 100.

22 Cameron, I., UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, Leiden, Nordic Journal of International Law, vol. 72, 2003., str. 160. Financijske sankcije prilično su učinkovito sredstvo za suzbijanje terorističkih aktivnosti jer nadzor nad

da se one mogu uvoditi postupno, a u slučaju prestanka razloga za primjenom prisilnih mjera puno se lakše može donijeti odluka o njihovu postupnom ukidanju.<sup>23</sup>

Opća je skupština 2005. godine potvrdila da su upravo sankcije Vijeća sigurnosti bitno sredstvo za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti koje ne uključuje upotrebu oružane sile, ali je i upozorila na način i razmjere njihove implementacije. Tako je u rezoluciji usvojenoj na sastanku *World Summit Outcome* 2005. godine, istaknuto da je potrebno osigurati da se sankcije primjenjuju s oprezom, odnosno da budu usmjerene na jasne ciljeve, kao i da se provode na način koji osigurava ravnotežu između, s jedne strane, postizanja njima određenih rezultata, a s druge, reduciranja eventualnih neželjenih društveno-ekonomskih i humanitarnih posljedica.<sup>24</sup> U svrhu ispunjavanja te zadaće, naglašeno je da se sankcije moraju provesti prema jasno određenim kriterijima, njihova se učinkovitost mora periodički ocjenjivati, a njihovo trajanje mora biti vremenski ograničeno ispunjenjem svrhe radi koje su i određene.<sup>25</sup>

U sljedećim poglavljima detaljnije ćemo prikazati početak primjene ciljanih sankcija protiv talibanskog režima u Afganistanu i vođe terorističke organizacije Al-Qaide Osama bin Ladena i njegovih pristaša, analizirati sadržaj sankcijskog režima pod vodstvom Vijeća sigurnosti i ocijeniti njegovu učinkovitost. Vidjet ćemo da je u provedbi ciljanih sankcija došlo i do negativnih posljedica, odnosno do asimetrije u odnosu između pokušaja Vijeća sigurnosti da se prilagodi novim okolnostima i novim oblicima prijete međunarodnom miru i sigurnosti i nemogućnosti osiguranja odgovarajućih kontrolnih mehanizama zakonitosti i pravednosti odluka Vijeća.<sup>26</sup>

## **2.2. Sankcijski režim Vijeća sigurnosti i borba protiv terorizma**

Događaj koji je potaknuo važne, ali i prilično kontroverzne reforme sustava primjene sankcija prema pojedincima osumnjičenima za terorizam, osobama koje su povezane s vođama terorističkih organizacija i samim tim organizacijama, bio je teroristički napad na SAD 11. rujna 2001. godine. Međutim, sustavna borba međunarodne zajednice protiv terorizma započela je i ranije, usvajanjem Rezolucije 1267 (1999) kojom je Vijeće sigurnosti napokon, završetkom dugogodišnjeg unutarnjeg oružanog sukoba u Afganistanu, nakon kojeg je ekstremna islamska frakcija pod imenom talibani preuzela vlast, odlučilo reagirati na mnoga kršenja međunarodnoga humanitarnog prava i prava čovjeka pod palicom talibanskog režima.<sup>27</sup>

---

financijskim transakcijama i sredstvima može pružiti dodatne informacije o trenutnim i budućim terorističkim aktivnostima. Vidi Clark Hersey, E., *No Universal Target: Distinguishing between Terrorism and Human Rights Violations in Targeted Sanctions Regime*, New York, Brooklyn Journal of International Law, vol. 38, 2013., str. 1265.

23 Biersteker, Th. J., op. cit., str. 100.

24 World Summit Outcome Document, UN Doc. A/RES/60/1 (2005), paras. 106-108.

25 ibid.

26 Addis upozorava da takva asimetrija ima loš utjecaj na djelovanje, kredibilitet i legitimitet UN-a u cjelini. Opširnije vidi u: Addis, A., *Targeted Sanctions as a Counterterrorism Strategy*, New Orleans, Tulane Journal of International and Comparative Law, vol. 19, 2010., str. 189-190, 194-195.

27 Povijesni prikaz nastanka talibanskog pokreta i njihovog *de facto* preuzimanja vlasti vidi u: Wolfrum, R., Philipp, Ch. E., *The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under*

Povod donošenja Rezolucije 1267 bili su teroristički napadi na zgrade američkog veleposlanstva u Nairobiju, u Keniji i Dar es Salaamu, u Tanzaniji.<sup>28</sup> Zbog nepoštovanja obveza iz Rezolucije 1214 (1998), odnosno odbijanja da obustave pružanje utočišta teroristima i te da se optuženi teroristi privedu pravdi,<sup>29</sup> Rezolucijom 1267 (1999) Vijeće sigurnosti je „talibanskim vlastima“, odnosno „afganistanskoj frakciji zvanog talibani“ nametnulo prometne i ekonomske sankcije.<sup>30</sup> Poimence je naveden i Osama bin Laden kojeg su, prema rezoluciji, talibani dužni bez odgađanja predati vlastima države u kojoj je protiv njega podignuta optužnica, odnosno u kojoj će ga se privedi pravdi.<sup>31</sup> Konkretno, Rezolucijom 1267 sve su države dužne zabraniti slijetanje na njihov teritorij ili polijetanje s njega zrakoplova koji je u vlasništvu ili najmu talibana ili kojim oni upravljaju; blokirati fondove i druga financijska sredstva koja potječu od ili su u vlasništvu talibana ili ih oni kontroliraju; osigurati da njihovi državljani ili osobe koje se nalaze na njihovom području ne učine spomenuta financijska sredstva dostupnima na korist ili poduzećima u njihovu vlasništvu ili pod njihovom kontrolom.<sup>32</sup>

Rezolucija 1267 (1999) evidentan je primjer odluke Vijeća sigurnosti kojom su ciljane sankcije konkretno usmjerene protiv političke elite koja je u to vrijeme bila na vlasti u jednoj državi.<sup>33</sup> Iako je talibanski režim *de facto* pokrивao gotovo cijelu državu, ipak se može reći da je rezolucija formulirana tako da se selektivno primjenjuje na određenu skupinu ljudi, pojedince kao njihove vođe i druge s njima povezane osobe ili poduzeća (dakle, nedržavne aktere).

Zasigurno najvažniju ulogu u provedbi sankcijskog režima koji za cilj ima osigurati učinkovitost u Rezoluciji 1267 određenih mjera i ispunjavanje nabrojanih

---

International Law, Den Haag/London/New York, Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 6, 2002., str. 561-567.

28 Vijeće je sigurnosti izričito navelo da su propusti i nepoštovanje Rezolucije 1214 (1998) prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti, odnosno opravdavaju djelovanje Vijeća po glavi VII. Povelje. Vidi UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1267 (1999), preambula.

29 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1214 (1998), preambula, paras. 12-15.

30 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1267 (1999), para. 4. Iako međunarodna zajednica nije priznala talibansku vladu kao legitimnu vladu Afganistana, nedvojbeno je da su talibani držali pod kontrolom ne samo glavni grad Kabul, nego i veliku većinu afganistanskog teritorija, čime ih se ima smatrati *de facto* vladom Afganistana. Vidi Bolani, M.-L., op. cit., str. 458-459; Brown, D., Use of Force against Terrorism after September 11th: State Responsibility, Self-Defence and Other Responses, New York, Cardozo Journal of International and Comparative Law, vol. 11, 2003., str. 17. Jedine države koje su priznavale talibane kao zakonitu vladu u Afganistanu do njihova poraza 2001. godine bile su Pakistan, Saudijska Arabija i Ujedinjeni Arapski Emirati. Vidi Bellal, A., Giacca, G., Casey-Maslen, S., International Law and Non-State Actors in Afghanistan, Geneva, International Review of the Red Cross, vol. 93, 2011., str. 49.

31 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1267 (1999), para. 2.

32 *ibid.*, para. 4. a) i b).

33 Ginsborg naglašava da je Rezolucija 1267 (1999), u usporedbi s ranijim općim sankcijama Vijeća sigurnosti, osmišljena upravo na način da se njezinom primjenom reduciraju neželjeni socijalni i humanitarni učinci. Vidi Ginsborg, L., The United Nations Security Council's Counter-Terrorism Al-Qaida Sanctions Regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee, u: Saul, B., op. cit., str. 608-609.



obveza država članica UN-a je Sankcijski odbor za talibane (tzv. *Al Qaida-Taliban Committee* ili *1267 Committee*), u čijem se sastavu nalaze sve države članice Vijeća sigurnosti.<sup>34</sup> Sankcijski odbor Vijeća sigurnosti ovlašten je od država tražiti sve informacije o ispunjavanju obveza iz rezolucije, predlagati adekvatne mjere u slučaju njihova kršenja, periodički izvještavati Vijeće o humanitarnim učincima sankcija te identificirati financijske fondove i druge izvore financiranja koji su predmet sankcija u svrhu njihova lakšeg provođenja.<sup>35</sup>

Kasnije rezolucije modificirale su sankcijski režim uspostavljen Rezolucijom 1267 (1999) na način da su „pojačale“ sankcije prema talibanima uključivanjem drugih prometnih sredstava (uz zrakoplove) kao predmeta prometnih sankcija, određivanjem vojnih sankcija vezanih za prodaju i isporuku oružja i drugog vojnog materijala i opreme, zabranom davanja pomoći i savjeta vezanih za vojne i paravojne aktivnosti te odredbom o obveznom povlačenju svih osoba koje su po bilo kojoj osnovi zaposlene kod talibanske vlade kao savjetnici o vojnim i sigurnosnim pitanjima.<sup>36</sup> Tim je rezolucijama određena i primjena diplomatskih sankcija, predsjedniku Sankcijskog odbora dano je ovlaštenje da posjeti zemlje u regiji radi učinkovitije primjene rezolucijama određenih mjera, proširene su ovlasti Sankcijskog odbora i ojačana je njegova suradnja s glavnim tajnikom UN-a.<sup>37</sup>

Teroristički napadi na New York, Washington i Pennsylvaniju 11. rujna 2001. godine, koje je Vijeće sigurnosti osudilo Rezolucijom 1368 (2001) i izrazilo odlučnost boriti se svim sredstvima protiv prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti koju izazivaju teroristički čini, bili su prijelomni u smislu zaokreta u sankcijskom režimu koji je uslijedio.<sup>38</sup> Od primjene sankcija čiji su adresati točno određeni (talibani), teritorijalno ograničeni na područje jedne države (Afganistan) i čija je primjena više manje vremenski određena, sankcijski režim uveden Rezolucijom 1373 (2001) evoluirao je u globalni režim koji se primjenjuje neovisno o granicama država i čije je trajanje *de facto* neograničeno. Naime, zbog prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti koju predstavljaju ne samo teroristički napadi u organizaciji Al-Qaide i talibana i s njom povezanih skupina, nego i teroristi i terorističke skupine koje

34 Vidi UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1267 (1999), para. 6. Promjene u sastavu Sankcijskog odbora prate izmjene u članstvu Vijeća sigurnosti u pogledu deset nestalnih država članica. Vidi, primjerice, priopćenja predsjednika Vijeća sigurnosti o imenovanju predsjednika i potpredsjednika sankcijskih odbora koja se poklapaju s izmjenama u sastavu Vijeća sigurnosti: Note by the President of the Security Council, UN Doc. S/2019/2 (2019), S/2018/2/Rev.2 (2018), kao i popis aktualnih nestalnih članica Vijeća sigurnosti: United Nations Security Council, *Current Members*, <<https://www.un.org/securitycouncil/content/current-members>>, 12. veljače 2019. U godinama nakon osnivanja Sankcijskog odbora za talibane Vijeće sigurnosti osnovalo je i druge odbore za provedbu određenih sankcija. Tako, primjerice, za suradnike Saddama Husseina (S/RES/1518 (2003)), za Liberiju (S/RES/1521 (2003)), za Kongo (S/RES/1533 (2003)), za Sudan (S/RES/1591 (2005)), za Srednjoafričku Republiku (S/RES/2127 (2013)), za Mali (S/RES/2374 (2017)).

35 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1267 (1999), para. 6.

36 UN Security Council Resolutions, UN Doc. S/RES/1333 (2000), S/RES/1363 (2001) i S/RES/1388 (2002).

37 *ibid.*

38 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1368 (2001), preambula i para. 5.

djeluju bilo gdje na svijetu, Vijeće sigurnosti je spomenutom rezolucijom dalo novu, sveobuhvatnu dimenziju borbi protiv terorizma nametnuvši državama širok raspon obveza usmjerenih prema općoj prevenciji i suzbijanju čina terorizma.

Tako je Rezolucijom 1373 (2001) osiguralo kontinuirano provođenje sankcijskog režima preko Sankcijskog odbora za borbu protiv terorizma (*Counter-Terrorism Committee*) s mandatom za provođenje nadzora nad provedbom te rezolucije (odnosno ispunjavanjem obveza država članica da intenziviraju razmjenu informacija o aktivnostima i kretanjima terorista, falsificiranim putnim ispravama, trgovini oružjem, eksplozivom i drugim materijalima, upotrebi telekomunikacijskih tehnologija terorističkih skupina te o oružju za masovno uništenje koje se eventualno nalazi u njihovom posjedu).<sup>39</sup> Države su sukladno rezoluciji dužne međusobno surađivati u administrativnim i sudskim pitanjima, postati strankama relevantnih međunarodnih konvencija iz, tzv. režima za suzbijanje terorizma,<sup>40</sup> sudržavati se od pružanja podrške osobama ili entitetima povezanim s terorističkim aktivnostima, uskratiti utočište ne samo teroristima, nego i onima koji planiraju, financiraju i podržavaju terorističko djelovanje, te osigurati da te osobe budu privedene pravdi.<sup>41</sup> Svrha je rezolucije i osnivanja Sankcijskog odbora bila, dakle povećati sposobnosti i kapacitete država članica UN-a u borbi protiv terorizma. U ostvarenju zadanog mandata Sankcijskom odboru pomažu stručnjaci zaduženi za razmatranje izvještaja koje podnesu države članice o poduzetim mjerama za suzbijanje terorizma, odnosno za tehničku koordinaciju svih zadaća Odbora.<sup>42</sup>

Samo četiri mjeseca nakon terorističkih napada na SAD i odlaska talibana s vlasti Vijeće sigurnosti je Rezolucijom 1390 (2002) odredilo prisilne mjere izravno protiv Al-Qaide kao terorističke organizacije. Vijeće je osudilo Al-Qaidu i s Al-Qaidom povezane skupine zbog počinjenja višestrukih terorističkih napada u kojima su stradali mnogi nedužni civili, a njihova je imovina uništena.<sup>43</sup> Specifičnost Rezolucije 1390 je činjenica da je njome Vijeće sigurnosti po prvi puta nametnulo sankcije nekom nedržavnom akteru ne povezujući njegovo protupravno djelovanje s nekom konkretnom državom ili sukobom, nego se rezolucijom općenito referira na čine međunarodnog terorizma kao prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti.<sup>44</sup> Ne određivši vremensko ograničenje nametnutih sankcija Vijeće je sigurnosti otvorilo put trajnom sankcijskom režimu koji bi se imao primjenjivati sve dok postoji prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti koja proizlazi iz djelovanja terorističkih skupina.<sup>45</sup>

Iako je novi, globalni režim sankcija pridonio cjelokupnom sustavu borbe

39 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES1373 (2001), preambula i paras. 3, 6.

40 Vidi supra, uz bilj. 1.

41 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES1373 (2001), para. 2.

42 Rosand, E., Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism", Washington, American Journal of International Law, vol. 97, 2003., str. 334-335.

43 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1390 (2002), preambula.

44 ibid. Vidi i Ginsborg, L., op. cit., str. 610 *et seq.*

45 Iako je Rezolucijom 1390 (2002) predviđena revizija njome određenih mjera nakon 12 mjeseci, Vijeće sigurnosti ovlašteno je ili nastaviti s primjenom dosadašnjih mjera ili odlučiti o njihovom osnaživanju. Vidi UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1390 (2002), para. 3.

protiv terorizma na razini UN-a, on sadrži puno kontroverznih i po pitanju njegove zakonitosti dvojbena rješenja koja, kako ćemo vidjeti, zanemaruju vrlo važan aspekt primjene sankcija prema pojedincima ili osobama za koje postoji sumnja da su izravno ili neizravno povezane s terorizmom, a to je zaštita njihovih ljudskih prava. Naime, donošenje odluke o upisivanju imena nekog pojedinca na sankcijske liste koje vode sankcijski odbori osnovani rezolucijama Vijeća sigurnosti<sup>46</sup> isključivo je političke naravi i najčešće ovisi o informacijama dobivenima s terena,<sup>47</sup> pritom bez ikakve obveze na strani Vijeća sigurnosti ili Sankcijskog odbora da stupi u kontakt s „osumnjičenim“ prije stavljanja njegova imena na listu. S obzirom na to da ne postoji sudska kontrola zakonitosti odluka Sankcijskog odbora, možemo zaključiti da su ovlasti Odbora i Vijeća sigurnosti u sankcijskom režimu gotovo neograničene.<sup>48</sup> Odluka o prisilnim mjerama u Vijeću sigurnosti uglavnom je politički uvjetovana i upravo zbog toga ne podliježe prethodnim pravnim procedurama i standardima koje je uobičajeno potrebno zadovoljiti u nekom pravnom, kaznenom postupku.<sup>49</sup>

Međutim, u nastavku ćemo na primjeru vođenja lista Sankcijskog odbora za pojedince i entitete povezane s Al-Qaidom i ISIL-om (tzv. *ISIL (Da'esh and Al-Qaida Sanctions List)*)<sup>50</sup> vidjeti da su pojedincima koji se nađu na sankcijskoj listi ipak dostupne određene mogućnosti i sredstva kojima se mogu poslužiti pred nekim domaćim ili međunarodnim sudom radi zaštite svojih ljudskih prava koja su im povrijeđena u nekoj državi članici. Pritom ćemo na primjeru sudske prakse Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava vidjeti na koji su način ti sudovi interpretirali obvezatnost primjene odluka Vijeća sigurnosti donesenih na temelju glave VII. u odnosu na odredbu članka 103. Povelje UN-a.<sup>51</sup> Prokomentirat ćemo i pokušaj pružanja bolje zaštite ljudskih prava u primjeni prisilnih mjera Vijeća

46 Vidi primjere supra uz bilj. 34. Danas postoji ukupno četrnaest sankcijskih odbora. Popis je dostupan na United Nations Security Council, *Sanctions*, <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/narrative-summaries>>, 12. veljače 2019.

47 Informacije o „osumnjičenima“ za terorizam i s terorizmom povezanim aktivnostima Sankcijskom odboru dostavljaju zainteresirane države, banke, a dobivaju se i putem javnih medija (novina, društvenih mreža i slično) i obavještajnih kanala.

48 O mehanizmu stavljanja imena pojedinaca i entiteta na sankcijsku listu i o uspješnosti primjene sankcija od strane država članica UN-a vidi Vlad, I.-L., *Targeted Sanctions, Judicial Antagonism or Legal Dialogue*, Bucharest, *Revista de Drept Public*, vol. 2015, 2015., str. 114 *et seq.*

49 Pa ipak, i u Ujedinjenim narodima komentiralo se da se pitanje zaštite ljudskih prava nije u dovoljnoj mjeri uzelo u obzir pri određivanju ciljanih sankcija. Opširnije vidi u: Biersteker, Th. J., *op. cit.*, str. 101.

50 Rezolucijom 2253 (2015) Vijeće sigurnosti proširilo je listu u okviru sankcijskog režima uvedenog rezolucijama 1267 (1999) i 1989 (2011) uključivanjem pojedinaca i entiteta koji podržavaju, tzv. Islamsku državu (ISIL). Vidi UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/2253 (2015), preambula.

51 Vidi infra, u poglavlju 3.2. Odredba čl. 103. Povelje UN-a propisuje: “U slučaju sukoba između obveza članova Ujedinjenih naroda na temelju ove Povelje i njihovih obveza na temelju bilo kojega drugoga međunarodnog sporazuma prevladavaju njihove obveze na temelju ove Povelje.” Povelja Ujedinjenih naroda, NN MU br. 15/93. Prijevod Povelje UN-a na hrvatski jezik vidi i u: Lapaš, D., Šošić, T. M., *Međunarodno javno pravo – izbor dokumenata*, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2005., str. 3 *et seq.*

sigurnosti radi suzbijanja terorizma u vidu uvođenja instituta Ombudsmana.<sup>52</sup>

### 3. SANKCIJSKI REŽIM I KRŠENJE LJUDSKIH PRAVA

#### 3.1. Sankcijska lista Sankcijskog odbora Vijeća sigurnosti

Ideja o uvrštavanju na sankcijsku listu imena pojedinaca ili entiteta povezanih s terorizmom s jedne je strane omogućila učinkovitiju borbu protiv terorizma i financiranja terorističkih aktivnosti, no s druge, u praksi je dovela do negativnih implikacija na privatni i poslovni život osoba koje su se našle na listi i do konkretnih kršenja njihovih ljudskih prava.<sup>53</sup> Pojedinci stavljeni na popis Sankcijskog odbora odjednom su se našli u poziciji da se ne mogu služiti svojom imovinom, zbog čega su mnogi zapali u financijske probleme, izgubili su posao i narušen im je ugled, a kompanijama pogođenima sankcijama blokirano je poslovanje ili su zatvarane.<sup>54</sup> Budući da su ciljane sankcije u svojoj naravi zapravo kvazikriminalne jer *de facto* sadrže optužbu da su osobe stavljene na listu teroristi ili da pomažu teroristima, a ne postoji mehanizam koji bi omogućio reviziju točnosti informacija koje su pružile osnovu za stavljanje na listu, u praksi je došlo do uskraćivanja nekih temeljnih ljudskih prava tih osoba (npr. pravo na slobodu, kretanje, imovinu, pristup sudu).<sup>55</sup>

Postupak odlučivanja o stavljanju nekog imena na listu obično inicira jedna od država članica UN-a na temelju podataka (povjerljivih ili javnih) dobivenih iz različitih izvora.<sup>56</sup> Članovi Sankcijskog odbora, po jedan predstavnik svake države članice Vijeća sigurnosti, dostavljene podatke o predloženom imenu šalju vladama svojih država nakon čega one daju svoj prijedlog o predloženoj osobi i odluka se o stavljanju predloženog imena na listu u Sankcijskom odboru donosi konsenzusom. Budući da članovi Sankcijskog odbora najčešće samo prenose stajališta svojih vlada a da u Odboru rasprave opravdanost prijedloga za stavljanje na listu, ne može se reći da takav postupak osigurava dovoljnu razinu sigurnosti da je predložena osoba zaista povezana s terorističkim aktivnostima.<sup>57</sup>

52 Vidi *infra*, u poglavlju 4.

53 Bianchi, A., Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, *European Journal of International Law*, vol. 17, 2006., str. 903-910.

54 Ginsborg, L., str. 613.

55 Cameron, I., *op. cit.*, str. 159. Addis upozorava da je u ciljanim sankcijama teško vidjeti samo preventivni karakter i da postoji tanka granica između preventivnog i punitivnog s obzirom na to da uvrštavanje imena pojedinca na listu, zamrzavanje njegove imovine, onemogućavanje stvaranja dohotka, nemogućnost slobodnog kretanja i putovanja, te stigma koja prati takve sankcije nedvojbeno imaju punitivni učinak. Vidi Addis, A., *Targeted*, str. 201-202.

56 Vidi *supra*, uz bilj. 47.

57 Takva praksa odlučivanja u Sankcijskom odboru na temelju, tzv. *no-objection procedure*, odnosno procedure u kojoj se odluka o stavljanju nekog imena na listu donosi ako nijedan član Odbora ne stavi prigovor, ne ulijeva povjerenje da se o prijedlogu raspravilo na adekvatan i argumentiran način. Vidi Hudson, A., *Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights*, Berkeley, Berkeley Journal of International Law, vol. 25, 2007., str. 207. Opširnije o postupku pred Sankcijskom odborom vidi Biersteker, Th. J.,

Budući da predloženi pojedinci ili organizacije nemaju mogućnost postavljati zahtjeve ili izlagati argumente pred samim Sankcijskim odborom, njihove eventualne zahtjeve za uklanjanjem s liste Odboru može uputiti jedino država čiji su oni državljani ili država u kojoj imaju boravište. I u tom je slučaju ta država dužna prvo pristupiti dvostranim pregovorima o uklanjanju s liste s državom koja je uputila prijedlog o stavljanju na nju.<sup>58</sup> Tek nakon toga te dvije države mogu uputiti zajednički prijedlog Sankcijskom odboru koji opet konsenzusom odlučuje o uklanjanju imena pojedinca ili organizacije sa sankcijske liste.<sup>59</sup>

U praksi vođenja sankcijskih lista pojavili su se neki problemi koji najviše pogađaju upravo osobe čija su imena predložena za uvrštavanje na listu. Prvo, države koje su Sankcijskom odboru predložile neko ime, nisu uvijek na ispravan način (ili nisu uopće) izvijestile tu osobu o podnesenom prijedlogu, iako je obavještanje presudno za osiguravanje procesnih prava predloženih osoba. Obavještanje bi trebalo uključivati i razloge za stavljanje na listu i uputu o pravnom lijeku, odnosno o pravu na upućivanje zahtjeva za uklanjanjem s liste.<sup>60</sup> Drugi se problem pojavio na strani država koje često nisu imale motiva upuštati se u postupak pred Sankcijskim odborom radi zaštite prava svojih državljana, pogotovo ako je njihovo djelovanje stavljeno u kontekst terorizma.<sup>61</sup> Osim toga, u procesu im je u potpunosti negirano pravo na saslušanje (što je jamstvo pravičnog sudskog postupka), kao i pravo na pravni lijek nakon stavljanja na listu.<sup>62</sup>

Sve je to postupno dovelo do sve izraženije sumnje u zakonitost i opravdanost sankcijskoga režima i do potrebe preispitivanja načina odlučivanja u Vijeću sigurnosti, odnosno revidiranja ovlasti Sankcijskog odbora. Sankcijskom odboru kao pomoćnom organu Vijeća sigurnosti zamjeralo se da nema ovlasti odlučivati o tome tko predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti, budući da je to pitanje, sukladno odredbama glave VII. Povelje, u nadležnosti Vijeća sigurnosti i upitno je mogu li se te ovlasti delegirati.<sup>63</sup> Osim toga, obveze nametnute državama članicama UN-a u vidu dužnosti modifikacije domaćega zakonodavstva u skladu s rezolucijama, kažnjavanja pojedinaca i entiteta kao nedržavnih aktera i redovitog podnošenja izvještaja Sankcijskom odboru za mnoge države sigurno nisu bile jednostavan zadatak.<sup>64</sup> Države su u Općoj skupštini počele naglašavati potrebu da se režim za suzbijanje terorizma usmjeri više prema transparentnosti, odgovornosti i otvorenosti upravo jer je postao suviše invazivan što se tiče kršenja ljudskih prava i da postojeći režim za suzbijanje terorizma zapravo olakšava regrutiranje terorista.<sup>65</sup>

op. cit., str. 108 *et seq.*

58 Koliko zahtjevi pojedinaca u stvarnosti ovise o diplomatskom angažmanu država čiji su državljani pokazuje primjer Messrs Abdirisak Adena i Abdulaziz Alija, koji su nakon dugih i teških pregovora između SAD-a i Švedske u konačnici ipak izbrisani sa sankcijske liste, a mjera blokade njihove imovine je ukinuta. Vidi Hudson, A., op. cit., str. 219-220.

59 loc. cit.

60 Biersteker, Th. J., op. cit., str. 109.

61 loc. cit.

62 loc. cit.

63 Slično i Hudson, A., op. cit., str. 209.

64 *ibid.*, str. 210.

65 Vidi Kfir, I., *A Regime in Need of Balance: The UN Counter-Terrorism Regime of Security*

Takva nastojanja država članica UN-a rezultirala su prihvaćanjem Globalne strategije za borbu protiv terorizma 2006. godine na poticaj i pod vodstvom glavnog tajnika UN-a.<sup>66</sup> Strategija je naglasila nužnost kontinuiranog osuđivanja terorizma u svim njegovim oblicima, koji je počinjen bilo gdje i u bilo koje svrhe te je predvidjela mjere za identificiranje uvjeta koji potiču širenje terorizma.<sup>67</sup> Kako bi osigurala provođenje pravednih i jasnih procedura u sastavljanju sankcijskih lista i uklanjanju pojedinih osoba ili entiteta s lista, Opća je skupština pozvala Vijeće sigurnosti da pristupi postupnoj reformi sankcijskog režima.<sup>68</sup> Tako je Vijeće sigurnosti, potaknuto negativnim komentarima država o proceduri uvrštavanja imena na listu i uklanjanja s liste i u nastojanju da se poštuje jasan i pošten postupak, Rezolucijom 1730 (2006) zatražilo Tajništvo UN-a da uspostavi središnje tijelo kojem će se pojedinci koji traže uklanjanje s liste moći izravno obratiti. O takvom direktnom obraćanju pojedinca može odlučiti i država o čijem se državljaninu radi.<sup>69</sup>

Sljedećom Rezolucijom 1735 (2006) Vijeće sigurnosti je od država članica zatražilo da što detaljnije obrazlože prijedlog za stavljanje određenog imena na listu, daju specifične informacije o pojedincima ili entitetima koji bi bili predmet sankcija, objasne podrijetlo informacija i podnesu dokaze koje opravdavaju podnošenje prijedloga.<sup>70</sup> Nadalje, države su dužne naznačiti koji se dijelovi prijedloga za stavljanje na listu mogu objaviti kako bi se oni mogli predložiti predloženoj osobi.<sup>71</sup> Države se pozivaju i da u skladu sa svojim nacionalnim propisima obavijeste osobu čije ime je na listi o razlozima stavljanja na listu, razmjerima i učincima sankcija i o postupku postavljanja zahtjeva Sankcijskom odboru za uklanjanjem s liste.<sup>72</sup> Promjene u proceduri odlučivanja o uklanjanju s liste koje su uvedene spomenutom rezolucijom doprinijele su jasnoći i transparentnosti rada Sankcijskog odbora, tako da je Odbor pri odlučivanju o uklanjanju s liste sada dužan provjeriti nalazi li se osoba ili entitet na sankcijskoj listi zbog pogreške u njezinu identificiranju i postoje li i dalje pretpostavke za držanjem pojedinog imena na listi.<sup>73</sup>

Nabrojane novine u sankcijskom režimu uvelike su pomogle da borba protiv terorizma predvođena Vijećem sigurnosti bude puno učinkovitija i transparentnija što se tiče poboljšanja zaštite ljudskih prava pojedinaca koji su se našli pogođeni sankcijama. U nastavku rada na primjeru izabranih odluka Suda Europske unije, Europskog suda za ljudska prava i Odbora za prava čovjeka vidjet ćemo do kojih

---

and Human Rights, Miami, University of Miami National Security and Armed Conflict Law Review, vol. 4, 2013., str. 36.

66 United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, UN Doc. A/RES/60/288 (2006).

67 Detaljnije o Globalnoj strategiji protiv terorizma vidi u: *Uniting Against Terrorism: Recommendations for Global Counter-Terrorism Strategy*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/825 (2006), para. 1. Ocjenu Opće skupštine dosadašnjih postignuća i napretka država članica UN-a u ostvarivanju ciljeva postavljenih u Globalnoj strategiji vidi u: *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review*, UN Doc. A/RES/68/276 (2014).

68 UN General Assembly Resolution, UN Doc. A/RES/60/1 (2005), para. 109.

69 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1730 (2006), preambula *et seq.*

70 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1735 (2006), para. 5.

71 *ibid.*, para. 6.

72 *ibid.*, para. 11.

73 *ibid.*, paras. 13-14.

praktičnih problema i kršenja prava čovjeka može doći pri implementaciji mjera država donesenih radi provedbe obveza sadržanih u rezolucijama Vijeća sigurnosti. Zatim ćemo analizirati uvođenje instituta Ombudsmana u sankcijski režim 2009. godine, kojim je Vijeće sigurnosti pokušalo osigurati mehanizam provjere ispravnosti procedure odlučivanja u Sankcijskom odboru i omogućiti pojedincima koji se nalaze na sankcijskoj listi minimum pravne zaštite, barem koliko je to moguće uzevši u obzir da ne postoje mehanizmi izravnog pobijanja odluka Vijeća sigurnosti.<sup>74</sup>

### **3.2. Odluke međunarodnih sudova i drugih tijela o povredi ljudskih prava u primjeni sankcija Vijeća sigurnosti**

Jedna od najpoznatijih odluka Suda Europske unije koja se bavi pitanjem kršenja određenih ljudskih prava nastalih pri primjeni mjera donesenih na razini Europske unije, a kojima se daje konkretan pravni učinak odlukama Vijeća sigurnosti, je presuda Suda iz 2008. godine donesena u slučaju *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*. U tom je slučaju Sud Europske unije raspravljao o povredi procesnih prava tužitelja do kojih je, prema njegovim tvrdnjama, došlo pri primjeni rezolucija Vijeća sigurnosti 1267 (1999) i 1390 (2002).<sup>75</sup> U postupku je utvrđeno da je pri provedbi Uredbe Vijeća Europske unije 881/2002, donesene na temelju rezolucija Vijeća sigurnosti 1267 (1999) i 1390 (2002), došlo do povrede prava tužitelja na iznošenje obrane, prava da bude saslušan i prava na pristup učinkovitom pravnom lijeku.<sup>76</sup> Osim toga, zaključeno je da je pritom došlo i do kršenja prava vlasništva tužitelja.<sup>77</sup> Sud je odlučio poništiti spomenutu Uredbu u odnosu na tužitelja, ali je primjenu te odluke odgodio na vrijeme od tri mjeseca, uvaživši mogućnost da se mjere nametnute spomenutom Uredbom ipak pokažu opravdanima.<sup>78</sup> Ta je presuda potvrđena i pred Općim sudom Europske unije 2010. godine,<sup>79</sup> a Kadijevo ime je sa sankcijske liste uklonjeno tek 2012. godine.<sup>80</sup>

Za našu analizu važno je prenijeti i dio presude u slučaju *Kadi* u kojem se raspravlja o hijerarhijskom odnosu između rezolucija Vijeća sigurnosti donesenih po glavi VII. Povelje UN-a i koje sukladno odredbi članka 103. Povelje UN-a prevladavaju u odnosu na druge međunarodne sporazume, te obveza koje su utemeljene u pravnom

74 Određena jamstva zaštite i poboljšanja sustava vođenja sankcijskih lista uvedene su i prije Rezolucijom 1822 (2008), koja je obvezala Sankcijski odbor da periodički revidira svoje prethodne odluke o stavljanju na listu i razmotri postoje li eventualno razlozi za uklanjanje nekog imena s liste, te da se javno i što detaljnije objave razlozi za donošenje odluke o stavljanju na listu odnosno za uklanjanje s liste. UN Security Council Resolution, S/RES/1822 (2008), paras. 25-29.

75 *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 2008., European Court Reports 2008 I-06351.

76 *ibid.*, paras. 346-353.

77 *ibid.*, paras. 354-372.

78 *ibid.*, paras. 370-376.

79 *Yassin Abudllah Kadi v. Euroepan Commission*, Case T-85/09, Judgement of the General Court, 2010., European Court Reports 2010 II-05177.

80 Vidi u Ginsborg, L., op. cit., str. 614.

sustavu Europske unije, osobito onih koje diraju u temeljna ljudska prava. Iako je Sud potvrdio da je Europska unija (odnosno njezine države članice) dužna usvojiti mjere nužne za provedbu rezolucija Vijeća sigurnosti usvojenih na temelju glave VII. Povelje, naglasio je da Povelja pritom ne obvezuje u pogledu mjera i načina na koji se konkretne rezolucije trebaju provesti, nego isključivo u pogledu učinaka koji se rezolucijom žele postići, uvažavajući pravnu proceduru u nacionalnim pravnim sustavima država članica. Iz toga proizlazi da odluke usvojene u organima Europske unije radi provedbe rezolucija Vijeća sigurnosti kao antiterorističkih mjera podliježu sudskoj kontroli, osobito ako njihovom primjenom dolazi do povreda temeljnih ljudskih prava zajamčenih u pravnom sustavu Europske unije.<sup>81</sup> Što se tiče potencijalnih zamjerki da Sud Europske unije nema nadležnost ispitivati pravnu utemeljenost odluka Vijeća sigurnosti ni općenito autoritet UN-a, Sud Europske unije napomenuo je da ispituje isključivo zakonitost akata i mjera koje su usvojili organi Europske unije u svrhu primjena odluka Vijeća sigurnosti.<sup>82</sup>

Europski sud za ljudska prava zauzeo je stajalište da kada se govori o zaštiti temeljnih ljudskih prava, sudska kontrola zakonitosti mjera država stranaka Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), a kojima se provode obvezujuće odluke Vijeća sigurnosti, nije isključena. Tako se Sud u slučaju *Case of Nada v. Switzerland* izričito pozvao na presudu u slučaju *Kadi* i rekao da primjena pravnih načela koja reguliraju međunarodni pravni poredak UN-a ne isključuje sudsku kontrolu zakonitosti mjera (u kontekstu zaštite temeljnih sloboda) koje su donesene radi davanja učinka rezolucijama Vijeća sigurnosti donesenih po glavi VII. Povelje UN-a.<sup>83</sup> U postupku je utvrđeno da je Švicarska implementacijom Rezolucije Vijeća sigurnosti 1267 (1999) povrijedila pravo tužitelja na poštovanje njegova privatnog i obiteljskog života, zajamčeno odredbom članka 8. Europske konvencije,<sup>84</sup> kao i pravo na učinkovit pravni lijek sukladno odredbi članka 13. Europske konvencije.<sup>85</sup> Pravo na privatni i obiteljski život tužitelju je povrijeđeno na način da Švicarska u primjeni rezolucije Vijeća sigurnosti nije uzela u obzir

81 *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities* (2008), supra u bilj. 75, paras. 296-299 et seq. O različitim razinama odnosa između pravnog sustava UN-a i drugih pravnih sustava i ne(izravnim) pravnom učinku rezolucija Vijeća sigurnosti u državama članicama EU vidi u Guazzarotti, A., *Security Council Resolutions before European Courts: The Elusive Virtue of Non Direct Effect*, Torino, Perspectives on Federalism, vol. 4, 2012., <[http://www.on-federalism.eu/attachments/150\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/150_download.pdf)>, 15. studenog 2018.

82 *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities* (2008), ibid., paras. 286-289. Opširnije o pitanju mogu li se odluke Vijeća sigurnosti podvrgnuti nekom obliku sudske kontrole vidi Martenczuk, B., *The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?*, Oxford, European Journal of International Law, vol. 10, 1999., str. 517 et seq.; Alvarez, J. E., *Judging the Security Council*, Washington, American Journal of International Law, vol. 90, 1996., str. 1 et seq.

83 *Case of Nada v. Switzerland*, Application No. 10593/08, Judgement, Grand Chamber of the European Court of Human Rights, 2012., str. 59, para. 212.

84 ibid., str. 55, paras. 196-198. Vidi i Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, UNTS, vol. 213, 1955.

85 *Case of Nada v. Switzerland* (2012), supra u bilj. 83, str. 58 -59, paras. 209-214.



specifičnu situaciju tužitelja i nije poštovala načela proporcionalnosti i nužnosti.<sup>86</sup> S druge strane, s obzirom na to da Švicarska nije osigurala tužitelju pravo na kontrolu mjera poduzetih u skladu s rezolucijom Vijeća sigurnosti, povrijeđeno je tužiteljevo pravo na djelotvorni pravni lijek radi uklanjanja njegova imena sa sankcijske liste.<sup>87</sup>

Odbor za prava čovjeka UN-a u slučaju *Sayadi and Vinck v. Belgium*, 2008. je godine razmatrao tvrdnje podnositelja zahtjeva da nacionalne mjere tužene države Belgije donesene radi promjene sankcija iz rezolucija Vijeća sigurnosti 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) i 1455 (2003) nisu u skladu s obvezama propisanim Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt).<sup>88</sup> Nakon što su imena podnositelja zahtjeva uvrštena na sankcijsku listu, Belgija je odlučila blokirati njihovu imovinu. Podnositelji zahtjeva su naveli da su im time povrijeđena prava na učinkovit pravni lijek, slobodu kretanja, pravo na čast i ugled, načelo zakonitosti, presumpciju nedužnosti i pravo na pravičan postupak.<sup>89</sup> Bez obzira na to obvezatnost provedbe Rezolucija Vijeća sigurnosti donesenih na temelju glave VII. Povelje UN-a Odbor je zaključio da kao jamac prava zajamčenih Međunarodnim paktom ima pravo i dužnost raspravljati o kompatibilnosti mjera koje pojedina država usvaja radi provedbe tih odluka Vijeća sigurnosti.<sup>90</sup> Nakon ocjene svih relevantnih okolnosti, Odbor je zaključio da budući da ograničenja prava podnositelja zahtjeva da napuste državu nisu bila nužna za zaštitu nacionalne sigurnosti ili javnoga poretka, Belgija je svojim mjerama prema tužiteljima povrijedila obvezu iz članka 12. Međunarodnog pakta.<sup>91</sup>

Odbor za prava čovjeka zaključio je da nije došlo do povrede prava na učinkoviti pravni lijek s obzirom na to da su podnositelji zahtjeva imali mogućnost podnijeti zahtjev Sankcijskom odboru za uklanjanjem njihovih imena sa sankcijske liste,<sup>92</sup> a također nije utvrđeno da su povrijeđena prava podnositelja zahtjeva na presumpciju nedužnosti i druga procesna prava zajamčena Međunarodnim paktom.<sup>93</sup> S druge strane, utvrđeno je da je Belgija povrijedila pravo na čast i ugled podnositelja zahtjeva diseminacijom njihovih osobnih podataka i učinivši sankcijsku listu s njihovim imenima dostupnom javnosti.<sup>94</sup>

Sudske odluke i odluke drugih međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava, zajedno s kritikama upućenima Vijeću sigurnosti od Opće skupštine, glavnog tajnika, Odbora za prava čovjeka i pojedinih država potaknule su Vijeće sigurnosti da pristupi konkretnim reformama sankcijskog režima te uvede kontrolne mehanizme koji će ublažiti njegove negativne učinke i osigurati bolju zaštitu temeljnih ljudskih

86 *ibid.*, str. 55, paras. 197-198.

87 *ibid.*, str. 59, paras. 212-213.

88 *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Human Rights Committee, UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, Communication No. 1472/2006, 2008. Vidi i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1996. godine, UNTS, vol. 999, 1976.

89 *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium* (2008), *ibid.*, para. 10.4.

90 *ibid.*, para. 10.6.

91 *ibid.*, para. 10.8.

92 *ibid.*, para. 10.9.

93 *ibid.*, paras. 10.9-10.11.

94 *ibid.*, paras. 10.12-10.13.

prava osoba pogođenih sankcijama Vijeća sigurnosti. Iako se uloga Ombudsmana ustanovljenog upravo radi ostvarivanja spomenutih ciljeva ne može usporediti s ovlastima nekoga sudskog organa, taj institut ipak pruža određeno jamstvo da će se pri stavljanju ili uklanjanju imena pojedinaca i drugih entiteta sa sankcijskih lista više voditi računa o njihovim temeljnim pravima i slobodama.

#### **4. UVOĐENJE OMBUDSMANA – POKUŠAJ VRAĆANJA POVJERENJA U RAD VIJEĆA SIGURNOSTI I SANKCIJSKOG ODBORA**

Konkretne i važne promjene u sankcijskom režimu uvedene su Rezolucijom 1904 (2009) kojom je Vijeće sigurnosti zatražilo glavnog tajnika da imenuje osobu Ombudsmana, čija bi zadaća bila da kao visoko moralna i nepristrana osoba sa znanjem u području zaštite ljudskih prava i borbe protiv terorizma razmatra zahtjeve pojedinaca za uklanjanjem s liste i djeluje nezavisno o uputama bilo koje vlade.<sup>95</sup> Tom je rezolucijom uspostavljen revizijski mehanizam sankcijskog režima na razini UN-a. Ključne reforme i poboljšanja u sustavu radi zaštite prava onih na koje se ciljane sankcije Vijeća sigurnosti prvenstveno odnose, osigurana su novim pravilima u procesu odlučivanja u Sankcijskom odboru i njegovoj suradnji s državama članicama. Rezolucijom 1904 tako je uspostavljen Ured Ombudsmana kao središnje tijelo kojem se pojedinci i entiteti mogu obratiti sa zahtjevom za uklanjanjem njihova imena sa sankcijske liste; jasno se nalaže Sankcijskom odboru da razmatra uklanjanje s liste članova ili suradnika Al-Qaide, Osame bin Ladena ili talibana koji više ne udovoljavaju kriterijima po kojima su stavljeni na listu; države se članice potiču da podnesu zahtjeve za uklanjanjem s liste imena osoba koje su umrle ili entiteta koji više ne postoje, pritom pazeći da se njihova imovina ne prenese na druge osobe ili entitete čija imena su na listi; države se također obvezuju da deblokiraju financijsku imovinu preminulih osoba ili entiteta koji ne postoje i da spriječe da se ta sredstva upotrijebe u terorističke svrhe; Odbor je dužan s dužnom pažnjom razmatrati zahtjeve za uklanjanjem s liste i izložiti razloge odbijanja takvih zahtjeva; države se obvezuju da po primitku obavijesti Sankcijskog odbora o uklanjanju imena s liste pravodobno o tome obavijeste konkretnog pojedinca ili entitet.<sup>96</sup>

Nadalje, Rezolucijom 1904 države članice se potiču da redovito surađuju sa Sankcijskim odborom, odnosno da podijele s Odborom sve informacije koje se tiču dodatnih, novih spoznaja o identitetu osoba ili entiteta na listi i novih isprava koje dokazuju njihov identitet, kao i o njihovom kretanju, uhićenju, smrti ili prestanku djelatnosti. Sankcijski je odbor dužan godišnje revidirati sva imena koja se nalaze na sankcijskoj listi, osobito ona koja nisu bila revidirana dulje od tri godine i o njima zatražiti informacije od država čiji su državljani u pitanju, a sve u svrhu da je sankcijska lista što točnija i redovito ažurirana.<sup>97</sup>

95 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1904 (2009), para. 20.

96 *ibid.*, paras. 21-27.

97 *ibid.*, paras. 28-32. Države su također dužne osigurati da se lažne, krivotvorene, ukradene i izgubljene osobne ili putne isprave ponište i uklone iz prometa, a informacije o tome dužne su

Stvaranje transparentnije procedure uvrštavanja imena pojedinaca i entiteta na listu, kao i njihova uklanjanja, a osobito uspostavljanje instituta Ombudsmana kao mehanizma koji adresatima sankcija ipak osigurava određenu zaštitu i dodatnu provjeru opravdanosti odluke koja im u velikoj mjeri ograničava njihova prava, važan su iskorak u režimu borbe protiv terorizma. Uvođenjem Ombudsmana nedvojbeno se postiže veća ravnoteža između osiguranja međunarodnog mira i sigurnosti i zaštite temeljnih ljudskih prava. Međutim, neki teoretičari u ovom mehanizmu ne vide dovoljno pozitivnih pomaka budući da Ombudsman nema nadležnost odlučiti o uklanjanju osobe s liste, već se o tome mora konzultirati sa Sankcijskim odborom koji u konačnici i odlučuje o zahtjevu za uklanjanjem s liste.<sup>98</sup> Naše je mišljenje da je usprkos spomenutim nedostacima uvođenje Ombudsmana u određenoj mjeri uspješno ograničiti preširoke diskrecijske ovlasti Sankcijskog odbora i doprinijeti pravednosti cjelokupnoga sankcijskog režima.

Novina koja je u proceduri o odlučivanju o zahtjevima za uklanjanjem s liste uvedena Rezolucijom 1989 (2011) je da su razdvojeni sankcijski režimi protiv talibana i protiv Al-Qaide, a institut Ombudsmana odnosi se sada isključivo na osobe i entitete povezane s Al-Qaidom.<sup>99</sup> Osim toga, tom je rezolucijom značajno unaprijeđen način rada Ombudsmana jer mu je dana ovlast da nakon što ispita sve dostavljene informacije od pojedinaca, entiteta, država i iz drugih izvora, sastavi Konačni izvještaj s konkretnom formalnom preporukom Sankcijskom odboru da se predloženo ime ukloni s liste ili zadrži na popisu.<sup>100</sup> Ako se Sankcijski odbor složi s preporukom Ombudsmana da se određeno ime ukloni s liste, države su dužne obustaviti sankcije protiv te osobe ili entiteta u roku od šezdeset dana od odluke Sankcijskog odbora.<sup>101</sup> S druge strane, Sankcijski odbor samo jednoglasno može odlučiti da se primjena mjera ipak neće obustaviti ili, u slučaju da se ne može postići jednoglasnost, na inicijativu samo jednog člana Odbora odlučivanje o konkretnom zahtjevu upućuje se Vijeću sigurnosti.<sup>102</sup> Vidimo da je Rezolucijom 1989 (2011) dodatno poboljšana procedura odlučivanja o zahtjevima za uklanjanjem s liste upravo time što se njome traži stroži kriterij za odluku o zadržavanju na listi, dakle, jednoglasnost svih članova Sankcijskog odbora, ili se, pak, teret odlučivanja i dodatna kontrola sankcijskih lista prebacuje na Vijeće sigurnosti. Time je učinjen dodatni nužni korak prema boljem poštovanju prava predloženih pojedinaca i entiteta.<sup>103</sup>

Narednih su godina rezolucijama 2083 (2012), 2161 (2014), 2253 (2015) i 2368 (2017) u sustav vođenja sankcijskih lista uvedene dodatne izmjene sa svrhom

podijeliti s ostalim državama članicama preko INTERPOL-a, *ibid.*, para. 39.

98 Tsagourias, N., White, N. D., *op. cit.*, str. 244. Mana u radu Sankcijskog odbora je i to što njegovi članovi uglavnom slijede instrukcije svojih vlada pa je dvojbena njihova uloga kao nepristranih i objektivnih članova. Tako i Addis, A., *Targeted*, str. 200.

99 UN Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1989 (2011), para. 2.

100 *ibid.*, para. 21.

101 *ibid.*, para. 23.

102 *ibid.*

103 Watson Institute for International Studies, Brown University, *Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the „Watson Report“*, str. 7, [http://repository.gladuoinstitute.ch/record/285127/files/Biersteker\\_Watson%20Report%20Update%202012\\_12.pdf](http://repository.gladuoinstitute.ch/record/285127/files/Biersteker_Watson%20Report%20Update%202012_12.pdf), 20. studenog 2018.

da cijeli sustav režima borbe protiv terorizma bude učinkovitiji i da omogući veću pravnu sigurnost. Tako navedene rezolucije zahtijevaju da Sankcijski odbor u svakom slučaju obrazloži svoju odluku o prihvaćanju ili odbijanju preporuke Ombudsmana za uklanjanjem određenog imena s liste; Ombudsmanu je dano diskrecijsko pravo da skрати vrijeme prikupljanja informacija od država koje predlažu uklanjanje imena s liste uz uvjet da se nijedna od njih tome ne protivi; Rezolucijom 2253 (2015) Sankcijski je odbor na sankcijsku listu uključio i terorističku organizaciju, tzv. Islamsku državu (ISIL) i njezine članove, a uvedena je i obveza Sankcijskog odbora da odmah priopći svoju odluku u svakom od slučajeva koji su mu podneseni.<sup>104</sup>

Iako trenutni sustav revizije odluka o vođenju popisa osoba ili entiteta povezanih s terorizmom i dalje trpi određene institucionalne nedostatke i ne osigurava u svakom slučaju zadovoljavajuću pravnu zaštitu onih koji su izravno određeni kao adresati prisilnih mjera, svaki napor u rješavanju institucionalnih problema sankcijskog režima i samoga postupka u odlučivanju o uvrštavanju imena na sankcijsku listu, kao i odlučivanja o njihovom uklanjanju, pogotovo ako taj postupak „prolazi kroz ruke“ stručne, neovisne i nepristrane osobe ili tijela, korak je naprijed prema učinkovitom i pravednijem režimu borbe protiv terorizma.

## 5. ZAKLJUČAK

Jedini način na koji ciljane (pametne) sankcije Vijeća sigurnosti u okviru sustava kolektivne sigurnosti uistinu mogu doprinijeti osiguranju međunarodnog mira i sigurnosti je da se pri njihovoj primjeni osigura ravnoteža između borbe protiv terorizma, kao jedne od najozbiljnijih prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti, i poštovanja međunarodnopravnog okvira zaštite temeljnih ljudskih prava. U sustav općih sankcija koje su, kako smo vidjeli, često puta bile vrlo neučinkovite i s dramatičnim posljedicama po sigurnost i opstanak stanovništva pogođene države,<sup>105</sup> krajem 1990.-ih godina uvedene su nužne reforme – Vijeće sigurnosti okrenulo se ciljanim, konkretnim sankcijama usmjerenima isključivo protiv pojedinaca ili entiteta čije djelovanje je ocijenjeno kao prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti.

Međutim, međunarodna je zajednica predvođena Vijećem sigurnosti u borbi protiv terorizma, osobito nakon terorističkih napada na SAD 2001. godine, krenula u smjeru pooštavanja mjera radi otklanjanja te globalne prijetnje. To je nerijetko dovodilo do ugrožavanja nekih temeljnih, najčešće proceduralnih prava pojedinaca ili entiteta pri primjeni mjera usvojenih radi provedbe rezolucija Vijeća sigurnosti. Smatramo da nijedan represivni sustav, uključujući i sustav prisilnih mjera Vijeća sigurnosti koji je podložan političkih interesima njegovih stalnih država članica, ne može biti zakonit niti učinkovit ako se primjenjuje bez jamstava pravne sigurnosti i

104 UN Security Council Resolutions, UN Doc. S/RES/2083 (2012); S/RES/2161 (2014); S/RES/2253 (2015); S/RES/2368 (2017). Office of the Ombudsperson, *Historical Guide of the Ombudsperson Process through Security Council Resolutions and Reports of the Office of the Ombudsperson to the Security Council*, <[https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/historical\\_guide\\_ombudsperson\\_process\\_march\\_2018.pdf](https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/historical_guide_ombudsperson_process_march_2018.pdf)>, 25. studenog 2018.

105 Vidi supra u poglavlju 1.

osiguranja pravne zaštite onih prema kojima je usmjeren, pa bili to i pojedinci odnosno entiteti koji su na određeni način dovedeni u kontekst terorističkog djelovanja.<sup>106</sup>

Nakon uvođenja Ombudsmana i nametanja konkretnijih obveza članovima Sankcijskog odbora radi jačanja suradnje s državama čini nam se da se režim pametnih sankcija ipak reformirao u pozitivnom smjeru i postao "pametniji". Svakako je radi pravne sigurnosti i percepcije zakonitosti odluka koje donosi jedno izvršno, političko a ne sudsko tijelo, ključno uspostaviti i redovito revidirati mehanizme koji će pojedincima koji su pogođeni sankcijama osigurati pravne mehanizme za zaštitu njihovih prava.<sup>107</sup> Nekadašnji glavni tajnik UN-a Kofi Annan još je 2003. godine izjavio: „Ne smijemo raditi ustupke u borbi protiv terorizma na račun ljudskih prava (...). Kompromitiranje zaštite ljudskih prava omogućilo bi teroristima pobjedu koju inače ne bi sami mogli postići. Promicanje i zaštita ljudskih prava bi stoga trebali biti u središtu antiterorističkih strategija.“<sup>108</sup> Tome bismo dodali da iako je Vijeću sigurnosti dana prilična sloboda u donošenju prisilnih mjera u slučaju ozbiljne prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti, ono ipak u svakom trenutku treba imati na umu da je jedan od osnovnih ciljeva UN-a razvijanje i poticanje poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda<sup>109</sup> te da je stoga dužno djelovati u skladu s ciljevima i načelima UN-a.<sup>110</sup>

#### LITERATURA

##### *Knjige i članci*

1. Addis, Adeno, *Economic Sanctions and the Problem of Evil*, Cincinatti, *Human Rights Quarterly*, vol. 25, 2003., str. 573-623.
2. Addis, Adeno, *Targeted Sanctions as a Counterterrorism Strategy*, New Orleans, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 19, 2010., str. 187-206.
3. Alvarez, Jose E., *Judging the Security Council*, Washington, *American Journal of International Law*, vol. 90, 1996., str. 1-39.
4. Bellal, Annyssa, Giacca, Gilles, Casey-Maslen, Stuart, *International Law and Non-State Actors in Afghanistan*, Geneva, *International Review of the Red Cross*, vol. 93, 2011., str. 47-79.
5. Bianchi, Andrea, *Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-*

106 Na konsolidiranoj sankcijskoj listi Vijeća sigurnosti 27. studenog 2018. nalazilo se više od 400 imena pojedinaca i preko 200 imena entiteta i drugih skupina. Vidi *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*, <<https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/en/consolidated.xsl>>, 27. studenog 2018.

107 Addis ističe da Vijeće sigurnosti mora biti svjesno da sankcijski režim nužno mora biti pravedan i mora se činiti takvim u očima onih od kojih se očekuje primjena prisilnih mjera (i država članica UN-a i njihovih državljana). Addis, A., *Targeted*, str. 204.

108 Reproducirano u: Tsagourias, N., White, N. D., op. cit., str. 243.

109 Prema čl. 1. t. 3. Povelje UN-a ciljevi UN-a su, između ostalih: „Ostvarivati međunarodnu suradnju rješavanjem međunarodnih problema ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode te razvijanjem i poticanjem poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijed.“ Za tekst Povelje UN-a vidi supra uz bilj. 51.

110 Odredba čl. 24. st. 2. Povelje UN-a propisuje: „U obavljanju tih dužnosti Vijeće sigurnosti djeluje u skladu s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda...“. Za tekst odredbe čl. 24. Povelje UN-a vidi ibid.

- Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, Oxford, European Journal of International Law, vol. 17, 2006., str. 881-919.
6. Biersteker, Thomas J., Targeted Sanctions and Individual Human Rights, Toronto, International Journal, vol. 65, 2009., str. 99-117.
  7. Bolani, Maria-Lydia, Security Council Sanctions on Non-State Entities and Individuals, Atena, Revue Hellénique de Droit International, vol. 56, 2003., str. 401-439.
  8. Boulden, Jane, The United Nations General Assembly and Terrorism, u: Saul, Ben (ur.), Research Handbook on International Law and Terrorism, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2014., str. 555-571.
  9. Brown, Davis, Use of Force against Terrorism after September 11th: State Responsibility, Self-Defence and Other Responses, New York, Cardozo Journal of International and Comparative Law, vol. 11, 2003., str. 1-53.
  10. Cameron, Iain, UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights, Leiden, Nordic Journal of International Law, vol. 72, 2003., str. 159-214.
  11. Clark Hersey, Elizabeth, No Universal Target: Distinguishing between Terrorism and Human Rights Violations in Targeted Sanctions Regime, New York, Brooklyn Journal of International Law, vol. 38, 2013., str. 1231-1267.
  12. Czaplinski, Wladyslaw, The *Lockerbie* Case – Some Comments, Warsaw, Polish Yearbook of International Law, vol. 20, 1993., str. 37-45.
  13. Ginsborg, Lisa, The United Nations Security Council's Counter-Terrorism Al-Qaida Sanctions Regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee, u: Saul, B. (ur.), Research Handbook on International Law and Terrorism, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2014., str. 608-625.
  14. Gowlland-Debbas, Vera, Security Council Change: The Pressure of Emerging International Public Policy, Toronto, International Journal, vol. 65, 2009./2010., str. 119-142.
  15. Guazzarotti, Andrea, Security Council Resolutions before European Courts: The Elusive Virtue of Non Direct Effect, Torino, Perspectives on Federalism, vol. 4, 2012., str. 125-148.
  16. Hudson, Andrew, Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights, Berkeley, Berkeley Journal of International Law, vol. 25, 2007., str. 203-227.
  17. Kfir, Isaac, A Regime in Need of Balance: The UN Counter-Terrorism Regime of Security and Human Rights, Miami, Miami, University of Miami National Security and Armed Conflict Law Review, vol. 4, 2013., str. 7-47.
  18. Lapaš, Davorin, Šošić, Trpimir Mihael, Međunarodno javno pravo – izbor dokumenata, Zabreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2005.
  19. Martenczuk, Bernd, The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from *Lockerbie*?, European Journal of International Law, vol. 10, 1999., str. 517-548.
  20. Mueller, John, Mueller, Karl, Sanctions of Mass Destruction, New York, Foreign Affairs, vol. 78, 1999., str. 43-53.
  21. Rosand, Eric, Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism, American Journal of International Law, vol. 97, 2003., str. 333-341.
  22. Shaw, Malcolm N., International Law, 6. izd., Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
  23. Trapp, Kimberly N., State Responsibility for International Terrorism, Oxford, Oxford University Press, 2011.
  24. Tsagourias, Nicholas, White, Nigel D., Collective Security – Theory, Law and Practice, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
  25. Vlad, Ioan-Luca, Targeted Sanctions, Judicial Antagonism or Legal Dialogue, Bucharest,

- Revista de Drept Public, vol. 2015, 2015., str. 114-134.
26. Weschler, Joanna, *The Evolution of Security Council Innovations in Sanctions*, *International Journal*, vol. 65, 2009., str. 31-43.
  27. Wolfrum, Rüdiger, Philipp, Christiane E., *The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law*, *Den Haag/London/New York, Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002., str. 559-601.

#### *Međunarodni ugovori*

1. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950.*, UNTS, . 2213, 1955.
2. *Konvencija o kaznenim djelima i nekim drugim činima počinjenima u zrakoplovima iz 1963. (tzv. Tokijska konvencija)*, UNTS, vol. 704, 1969.
3. *Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih osoba, uključujući diplomatske agente iz 1973.*, UNTS, vol. 1035, 1977.
4. *Konvencija o suzbijanju protupravne zapljene zrakoplova iz 1970. (tzv. Haška konvencija)*, UNTS, vol. 860, 1980.
5. *Konvencija o suzbijanju protupravnih čina protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva iz 1971. (tzv. Montrealska konvencija)*, UNTS, vol. 974, 1975.
6. *Konvencija o suzbijanju protupravnih čina protiv sigurnosti pomorske plovidbe iz 1988.*, UNTS, vol. 1678, 1992.
7. *Međunarodna konvenciju protiv uzimanja talaca iz 1979.*, UNTS, vol. 1316, 1983.
8. *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966.*, UNTS, vol. 999, 1976.
9. *Povelja Ujedinjenih naroda iz 1945.*, NN MU br. 15/93.

#### *Sudska praksa*

1. *Case of Nada v. Switzerland*, Application No. 10593/08, Grand Chamber of the European Court of Human Rights, Judgement, 2012.
2. *Yassin Abudllah Kadi v. Euroepan Commission*, Case T-85/09, Judgement of the General Court, 2010., *European Court Reports 2010 II-05177*.
3. *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 2008., *European Court Reports 2008 I-06351*.

#### *Dokumenti Ujedinjenih naroda*

1. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 (2005).
2. Letter Dated 15 July 1991 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, Report to the Secretary-General Dated 15 July 1991 on Humanitarian Needs in Iraq Prepared by a Mission Led by Sadruddin Aga Khan, Executive Delegate of the Secretary-General, UN Doc. S/22799 (1991).
3. *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Human Rights Committee, UN Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, Communication No. 1472/2006, 2008.
4. Note by the President of the Security Council, UN Doc. S/2018/2/Rev. 2 (2018).
5. Note by the President of the Security Council, UN Doc. S/2019/2 (2019).
6. UN General Assembly Resolutions, UN Doc. A/RES/3034(XXVII) (1972); A/RES/31/102 (1976); A/RES/32/147 (1978); A/RES/34/145 (1979); A/RES/36/109 (1981); A/RES/38/130 (1983); A/RES/40/61 (1985); A/RES/42/159 (1987); A/RES/44/29 (1989); World Summit Outcome Document, UN Doc. A/RES/60/1 (2005); The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, UN Doc. A/RES/60/288 (2006); The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review, UN Doc. A/RES/68/276 (2014).
7. UN Security Council Resolutions, UN Doc. S/RES/661 (1990); S/RES/731 (1992); S/RES/748 (1992); S/RES/883 (1993); S/RES/1044 (1996), S/RES/1054 (1996); S/

- RES/1070 (1996); S/RES/1192 (1998); S/RES/1214 (1998); S/RES/1267 (1999); S/RES/1333 (2000); S/RES/1363 (2001); S/RES/1368 (2001); S/RES/1373 (2001); S/RES/1388 (2002); S/RES/1390 (2002); S/RES/1483 (2003); S/RES/1490 (2003); S/RES/1500 (2003); S/RES/1506 (2003); S/RES/1518 (2003); S/RES/1521 (2003); S/RES/1533 (2003); S/RES/1591 (2005); S/RES/1730 (2006); S/RES/1735 (2006); S/RES/1822 (2008); S/RES/1904 (2009); S/RES/1989 (2011); S/RES/2083 (2012); S/RES/2127 (2013); S/RES/2161 (2014); S/RES/2253 (2015); S/RES/2368 (2017); S/RES/2374 (2017).
8. Uniting Against Terrorism: Recommendations for Global Counter-Terrorism Strategy, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/825 (2006).

#### Izvori s interneta

1. Bonn International Center for Conversion in cooperation with the Auswärtiges Amt (German Foreign Office) and the United Nations Secretariat, *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions*, <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2001/2001%20BICC%20BonnBerlin%20process.pdf>>, 10. studenog 2018.
2. *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*, <<https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/en/consolidated.xsl>>, 27. studenog 2018.
3. Office of the Ombudsperson, *Historical Guide of the Ombudsperson Process through Security Council Resolutions and Reports of the Office of the Ombudsperson to the Security Council*, <[https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/historical\\_guide\\_ombudsperson\\_process\\_march\\_2018.pdf](https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/historical_guide_ombudsperson_process_march_2018.pdf)>, 25. studenog 2018.
4. The Swiss Confederation in Cooperation with the United Nations Secretariat and the Watson Institute for International Studies Brown University, *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*, <[https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen\\_EN.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen_EN.pdf)>, 10. studenog 2018.
5. United Nations Security Council, *Current Members*, <<https://www.un.org/securitycouncil/content/current-members>>, 12. veljače 2019.
6. United Nations Security Council, *Sanctions*, <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/narrative-summaries>>, 12. veljače 2019.
7. Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, *The Stockholm Process*, <<https://pcr.uu.se/research/smartsanctions/the-stockholm-process/>>, 10. studenog 2018.
8. Watson Institute for International Studies, Brown University, *Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report"*, <[http://repository.graduateinstitute.ch/record/285127/files/Biersteker\\_Watson%20Report%20Update%2012\\_12.pdf](http://repository.graduateinstitute.ch/record/285127/files/Biersteker_Watson%20Report%20Update%2012_12.pdf)>, 20. studenog 2018.



**Rutvica Rusan Novokmet\***

Summary

## **THE IMPACT OF THE UN SECURITY COUNCIL'S RESOLUTIONS ON THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS**

The turn in the implementation of the Security Council's resolutions from general ones, directed against States, towards targeted (smart) sanctions directed exclusively against individuals linked with terrorism, has produced both positive as well as negative effects which have called in question the legality and justness of targeted sanctions. Due to the lack of an adequate control mechanism in the United Nations system, which would enable the individuals affected by sanctions at least a quasi-judicial review of the decisions adopted by the Sanctions Committee regarding their names being listed on the so called sanctions list, in reality those individuals are faced with violations of their fundamental human rights (e.g. the right to access to court, the right to a fair trial, the right to an effective remedy). The subject of this paper is the analysis of the Security Council's sanction regime in the fight against terrorism which was introduced in resolution 1267 (1999). The author further analyzes international jurisprudence concerned with the mentioned violations of human rights in the implementation of the sanctions of the Security Council. Special emphasis is placed on the institution of Ombudsperson and its implications on the sanctions regime. The author concludes with the assessment of the efficacy of the reforms introduced in the sanctions regime as a step forward to the more transparent and effective fight against terrorism.

**Keywords:** *targeted (smart) sanctions of the Security Council; sanctions regime; the Sanctions Committee; protection of human rights; Ombudsperson.*

---

\* Rutvica Rusan Novokmet, Ph.D., postdoctoral researcher, University of Zagreb, Faculty of Law, rrusan@pravo.hr.  
Rad je nastao kao rezultat istraživanja na znanstvenoistraživačkom projektu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 2017./2018.

## Zusammenfassung

**EINFLUSS VON SANKTIONEN DES UN-SICHERHEITSRATES AUF SCHUTZ FUNDAMENTALER MENSCHENRECHTE**

Der Wendepunkt bei der Anwendung von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates von an den Staat gerichteten allgemeinen Sanktionen zu den gezielten (klugen) Sanktionen, die direkt und ausschließlich an einzelne mit Terrorismus verbundenen Personen gerichtet sind, hat außer positiven auch negative Auswirkungen verursacht, welche die Gesetzmäßigkeit und Gerechtigkeit von gezielten Sanktionen in Frage stellen. Wegen des Nichtvorhandenseins des entsprechenden Kontrollmechanismus im System der Vereinten Nationen, der den von Sanktionen betroffenen Personen wenigstens eine quasi-gerichtliche Kontrolle der Entscheidungen des Sanktionsausschusses über die Setzung ihrer Namen auf die sog. Sanktionsliste bieten würde, ist es in der Praxis zur Verletzung ihrer Menschenrechte, wie des Rechtes zum Gerichtszugang, Rechtes auf ein faires Verfahren und Rechtes auf wirkungsvolle Rechtsmittel, gekommen. In diesem Beitrag wird das Sanktionsregime des Sicherheitsrates im Kampf gegen Terrorismus, das durch Resolution 1267 (1999) eingeführt wurde, analysiert. Anschließend stellt man durch die relevante Rechtsprechung konkrete Verletzungen von Menschenrechten dar, zu denen es in der Praxis bei der Implementierung von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates kommt. Ebenfalls wird die Einführung des Rechtsinstituts des Ombudsmannes analysiert und der Erfolg von Reformen des Sanktionsregimes als Fortschritt auf dem Wege zu transparenter und wirkungsvollerem Kampf gegen Terrorismus bewertet.

*Schlüsselwörter:* gezielte (kluge) Sanktionen des Sicherheitsrates; Sanktionsregime; Sanktionsausschuss; Schutz der Menschenrechte; Ombudsmann.

## Riassunto

**L'IMPATTO DELLE SANZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU SULLA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO**

Il rovesciamento nell'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza da un approccio volto a comminare sanzioni generali, rivolte cioè contro gli stati, verso, invece, sanzioni mirate (intelligenti) indirizzate direttamente ed esclusivamente contro i singoli che vengono collegati al terrorismo, ha comportato oltre ad effetti positivi anche certune conseguenze negative che hanno condotto ad interrogarsi

circa la legittimità e la giuridicità di tali sanzioni mirate. A causa dell'assenza di meccanismi di controllo nel sistema delle Nazioni Unite, il quale permetterebbe ai singoli sanzionati perlomeno un controllo quasi-giudiziale delle decisioni del Comitato per le sanzioni circa l'inserimento dei loro nomi nel c.d. elenco delle sanzioni, nella prassi s'è giunti alla violazione dei loro diritti umani quali il diritto all'accesso alla giustizia, il diritto ad un giusto processo ed il diritto all'appello. Nel lavoro l'autrice analizza il regime sanzionatorio del Consiglio di sicurezza nella lotta contro il terrorismo introdotto con la risoluzione 1267 (del 1999). Successivamente, mediante la prassi giurisprudenziale si illustrano casi concreti di violazione dei diritti umani in conseguenza dell'applicazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza. Si analizza inoltre l'introduzione dell'Ombudsman e si valuta la bontà della riforma del regime sanzionatorio quale espressione di un passo avanti verso una lotta al terrorismo più trasparente ed efficace.

**Parole chiave:** *sanzioni mirate (intelligenti) del Consiglio di sicurezza; regime sanzionatorio; Comitato per le sanzioni; tutela dei diritti umani; Ombudsman.*

