

UDK: 323.282:341.4
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 73-93
Pregledni članak
Primljen: 15. avgust 2011.

*Tijana ŠURLAN*¹

O potencijalu terorizma za status međunarodnog krivičnog dela

SAŽETAK

Terorizam prate pridev aktuelnosti nezavisno od proteka vremena, te obilje literature posvećeno analizi ovog fenomena sa različitih aspekata. U ovom članku prikazana je analiza potencijala tj. mogućnosti da se terorizam koji poznajemo kao pojavu i kao krivično delo, nađe u pravnom izrazu međunarodnog krivičnog dela. Tendencija formulisanja terorizma kao međunarodnog krivičnog dela prati terorizam od njegove pojave u međunarodnom pravu. Svi pokušaji do danas bili su neuspešni, pa i poslednji pokušaj da se prilikom definisanja agresije pristupi i uvođenju terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela. Autorka ovde iznosi kriterijume za donošenje zaključka, izdvajajući jedan od njih kao glavni – peremptornost materijalnopравnih normi međunarodnog javnog prava koje bi morale da čine utemeljenje za definisanje terorizma kao međunarodnog krivičnog dela.

Ključne reči: terorizam, rezolucije UN, konvencije, međunarodno krivično pravo, međunarodno krivično delo, agresija, zločin protiv čovečnosti.

Uvod

Međunarodna zajednica okupila se juna 2010. godine u Kampali (Uganda) na Revizorskoj konferenciji Rimskog statuta.² Pored osnovnog zadatka konferencije – kreiranja definicije agresije, te amandmana na čl. 8

¹ Dr Tijana Šurlan, docentkinja na predmetu Međunarodno javno pravo na Kriminalističko-policijskoj akademiji, Beograd. E-mail: tijana.surlan@kpa.edu.rs.

² O konferenciji videti: William A. Schabas, "The Kampala Review Conference: A Brief Assessment", Internet, www.iccreviewconference.blogspot.com; Laura Marschner, Isabelle Olma, "The First Review Conference of the International Criminal Court", Internet, www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasportales/op_20101107_01.pdf; Miloš Milovanović, „Komentar konferencije o reviziji Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda“, *Pravo i društvo*, broj 1, 2011, str. 169-183.

u definiciji ratnih zločina i zadržavanja čl. 124 u Statutu, terorizam se ponovo pojavio kao usputna tema. Ova okolnost inspiriše na ponovno sagledavanje mesta terorizma u međunarodnom javnom pravu i posebno u jednoj njegovoj oblasti – međunarodnom krivičnom pravu.

Razmatranje potencijala terorizma da zauzme mesto u katalogu međunarodnih krivičnih dela neminovno zahteva zauzimanje stava o pojmu kako terorizma, tako i međunarodnog krivičnog dela. Pojmovna određenja oba termina, međutim, ne egzistiraju autohtono. Stoga, opredeljenje za koncept terorizma kao međunarodnog krivičnog dela pretpostavlja i jasno i uokvireno međunarodno krivično pravo, kao odraz ujednačenog shvatanja o ciljevima i svrsi međunarodne krivičnopravne politike i kao oblast međunarodnog javnog prava u kojoj u punoj meri deluju opšti instituti međunarodnog javnog prava (na primer pojam subjekta međunarodnog prava, mesto pojedinca u međunarodnom pravu, koncepti odgovornosti).

Geneza teme

Istorijat bavljenja terorizmom od strane međunarodnog prava, najčešće se smatra, započinje kreiranjem nacrtu Konvencije za sprečavanje i kažnjavanje terorizma i Konvencije o kreiranju Međunarodnog krivičnog suda, usvojenih od strane Društva naroda 1937.³ I mada nisu stupile na snagu, sama činjenica da su usvojene govori o zainteresovanosti međunarodne zajednice za ovu pojavu, kao i o potrebi za međunarodnopravnim regulisanjem i sankcionisanjem pojave terorizma. Zapravo, navedena Konvencija o terorizmu jedina je sveobuhvatna konvencija na tu temu koju je međunarodna zajednica do danas uspela da formuliše! Potonji rad na međunarodnopravnom okviru pojave terorizma bio je izuzetno plodonosan – ako pokušamo da sagledamo kvantitativnu stranu, i izuzetno siromašan – ako sagledavamo kvalitativnu stranu njegovog normiranja.

Sa stanovišta međunarodnopravne nauke, terorizam kao pojam ne bi trebalo shvatati kao institut međunarodnog javnog prava *per se*.⁴ Terorizam kao pojava ne nastaje na relaciji država–država. Takođe, u svom izvornom obliku terorizam kao pojava ne stavlja se u kontekst međunarodne zajednice – kao pojava koja narušava odnose subjekata međunarodne zajednice, temelje međunarodne zajednice, i sl. (na način na koji se to određuje za međunarodne zločine).⁵ No i pored toga, međunarodno pravo obiluje normama posvećenim terorizmu. Međunarodna zajednica terorizam posmatra kao pojavu koja je podjednako opasna za svaku državu ponaosob, te stoga cilj i zadatak međunarodnopravne regulative leži

³ Smatra se da su ubistva jugoslovenskog kralja Aleksandra i francuskog ministra Bartua (*Bartoux*) direktan povod za izradu navedenih konvencija. Namera je bila da se teroristima sudi pred međunarodnim sudom.

⁴ Rosalyn Higgins, Maurice Flory, *Terrorism and International Law*, London, 1997, p. 13.

⁵ Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge, 2003, p. 1048.

u podsticanju, organizovanju i u izvesnoj meri obavezivanju država na niz različitih aktivnosti, kako bi se same suprotstavile terorizmu i sarađivale sa ostalim državama u borbi protiv njega.⁶ U izvesnoj meri, moguće je povući paralelu između davnašnje reakcije država na pirateriju i sadašnje na terorizam, u smislu udruživanja država u borbi protiv ovih fenomena, tj. pojava koje na isti način ugrožavaju sve države i time ih i ujedinjuju u potrazi za načinima suprotstavljanja i uklanjanja.⁷

Kvantitet, kao zadivljujući aspekt bavljenja terorizmom od strane međunarodne zajednice, svodi se na regulativu njegovih pojedinih pojava oblika i nedostatak opšteg pojma pod koji bi trebalo podvesti sve pojedinačne radnje izvršenja terorizma.⁸ No, ovaj nedostatak dalekosežniji je od jednostavne metodologije pravnog uređenja izvesne pojave. Dakle manljivost u normativnom okviru nije na nivou izbora metodološkog pristupa problemu, te opredeljenja za induktivni umesto deduktivnog metoda normiranja. Problem se ne može svesti ni na pristup odozdona-gore metodu tumačenja normi, jer se suštinski ne bi došlo do sistemskog rešenja. Rešenje do kojeg se dolazi jednostavnim tumačenjem postojećeg korpusa normi ostavlja nas bez odgovora na pitanje o poziciji države u odnosu na počinjenje terorističkih akata, te da li je aktivnost države amalgamirana u poimanju terorizma.

Za početak, potrebno je terminološki precizirati razliku između međunarodnog terorizma i međunarodnog krivičnog dela terorizma. I dok je stav autora ujednačen utoliko da svi prepoznaju međunarodni terorizam kao pojavu i pojam, bez obzira na tananosti u definisanju, u pogledu terorizma kao međunarodnog krivičnog dela u shvatanjima postoje suštinska razmimoilaženja.⁹ Terminom „međunarodni terorizam” određuje se pojava, fenomen vršenja terorističkih dela od strane državljana jedne države uperenih protiv druge države ili više država. Termin „međunarodno krivično delo terorizma” odnosio bi se na inkriminišuću normu kojom bi u sistemu međunarodnog krivičnog prava bila definisana navedena pojava. No, stav autorke ovog članka je da do toga još nije došlo, premda je tema otvorena, te stoga ovaj članak i jeste usmeren na analizu potencijala da međunarodni terorizam bude definisan kao međunarodno krivično delo.

Sužavanjem fokusa na međunarodno krivično pravo uočava se da je terorizam, u pokušaju da se emancipuje u samostalno međunarodno

⁶ Ksenija Đurić-Atanasievski, „Uloga međunarodnog prava u suzbijanju terorizma”, *Srpska politička misao*, 4/2008, str. 31–56.

⁷ M. Cherif Bassiouni, „Perspectives on International Terrorism”, in: M. Cherif Bassiouni (ed.), *International Criminal Law: Sources, Subjects and Contents*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 697–750.

⁸ Videti: Omer Yousif Elagab, Jeehaan Elagab, *International Law Documents Relating to Terrorism*, London and New York, 2007.

⁹ Fiona de Londras, „Terrorism as an international crime”, in: William A. Schabas, Nadia Bernaz, *Routledge Handbook of International Law*, Routledge, 2010, pp. 169–180.

krivično delo, pratio neuspešne pokušaje institucionalizacije međunarodnog krivičnog pravnog poretka. U Nacrtu Kodeksa zločina protiv mira i bezbednosti čovečanstva iz 1991. definisan je kao posebno međunarodno krivično delo pod nazivom „međunarodni terorizam”.¹⁰ U potonjem nacrtu iz 1996. od ovog predloga se odustalo, te je terorizam podveden pod ratne zločine. U ovoj varijanti terorizam je predviđen u smislu terorističkih akata baziranih isključivo na normama ženevskih konvencija iz 1949. i dopunskih protokola iz 1977. godine. Jedini statut u kojem je terorizam našao „neko” mesto jeste Statut *ad hoc* Tribunala za Ruandu. U članu 3. – povrede zajedničkog člana 3. ženevskih konvencija i Dopunskog protokola II, akti terorizma navode se kao jedna od radnji izvršenja. U smislu koji je ovde upotrebljen akti terorizma imaju se tumačiti samo u okviru normi ženevskih konvencija i dopunskih protokola, koji na vrlo ograničen i specifičan način tretiraju pojavu terorističkih akata tokom oružanih sukoba. U poređenju sa navedenim pokušajima uvođenja terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, rešenje usvojeno u ovom Statutu nije od velikog značaja za samu definiciju terorizma, ali jeste značajno u sistemskom smislu jer potvrđuje tezu da međunarodno krivično pravo stoji u funkciji sankcionisanja za teške povrede međunarodnih normi.

Prilikom kreiranja Statuta Međunarodnog krivičnog suda postojala je jedna struja mišljenja koja se zalagala za uvođenje, pored klasičnih međunarodnih krivičnih dela, i tzv. „ugovornih krivičnih dela”, kao što su terorizam, promet narkoticima, pranje novca. Debata koja je pratila predloge za uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, kao i razlozi koji su prevagnuli protiv takvih predloga, uglavnom se svode na nepostojanje definicije, kao i probleme u razdvajanju „boraca za slobodu” od terorista kao najčešći razlog otpora predstavnika zemalja koje su prolazile procese borbe za samoopredeljenje, što predstavlja veliki potencijal za politizaciju suda.¹¹ Takođe, jedan od važnih argumenata koji je figurirao na samoj Rimskoj konferenciji ticao se (ne)mogućnosti da se u kratkom roku dođe do formulacije koja bi bila opšteprihvatljiva, te uspešnosti konferencije u predviđenom roku od pet nedelja kao imperativu.¹² Razlozi koji figuriraju u rezonovanju država pretežno su razlozi praktičnog karaktera, oportunističkog, funkcionalnog, a ne razlozi utemeljeni na postulatima na kojima počiva teorijsko tj. naučno rezonovanje.

Pobornici ideje o uvođenju terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, ipak su uspeli u prolongiranju teme, te je tako usvojena Rezolucija E, kojom je predviđeno da će se ova tema iznova razmatrati na budućoj Revizorskoj konferenciji 2010. godine. Predlog je inicirala

¹⁰ Lyal Sunga, *The Emerging System of International Criminal Law: Development in Codification and Implementation*, The Hague, 1997, pp. 191–197.

¹¹ Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2005, str. 143.

¹² Patrick Robinson, “The Missing Crimes”, in: Antonio Cassese, Paola Gaeta, John R.W.D. Jones (ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford, 2002, p. 517.

Holandija na Osmoj skupštini država članica 2009, ne ulazeći u elemente dela, već prostim uvođenjem terorizma u čl. 5, pri čemu bi se kasnije pristupilo razradi elemenata. Obrazloženje na kojem je zasnivan predlog, *inter alia*, bazirano je na promenjenom karakteru terorizma, na povećanoj opasnosti od terorizma, od ovladavanja terorista oružjem velikih razornih moći, te objektivnoj pretnji međunarodnom miru i bezbednosti koju terorizam predstavlja. Iako je predlog načelno podržan, zaključak koji je usvojen konstatuje da je uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela preuranjeno.

Iako u finalnom ishodu rezultat biva isti, ipak je potrebno sistemski prikazati mesto terorizma u međunarodnom javnom pravu i potencijal za promenu pozicije na kojoj se sada nalazi.

Okvirno određenje pojma terorizma

Premda tema ovog rada nije definicija terorizma, analiza barem elemenata koji karakterišu terorizam neminovna je. Bazično pitanje potpuno je jednostavno – šta je terorizam? I uopšte, postoji li konsenzus u odgovoru na ovo pitanje, da li svi kada kažemo „terorizam” mislimo na istu pojavu? No, odgovor nije jednostavan. Autori ne samo da se ne slažu oko definicije, već se ne slažu ni oko toga da li definicija uopšte postoji.¹³ Razlika se zapravo svodi na postojanje pravne definicije, tj. pravne norme (bilo običajnog bilo ugovornog karaktera) i postojanje usklađenog shvatanja o pojavi koju nazivamo „terorizam”.

Najopštije i najčešće shvatanje prepoznaje terorizam kao pojavu počinjenu od strane pojedinca, tj. grupe pojedinaca, čija je namera uticaj na državu kako bi se postigao određeni cilj političkog, verskog ili ideološkog karaktera. Pritisak na države vrši se dovođenjem stanovništva u stanje egzistencijalnog straha, prevashodno ubijanjem ili povređivanjem određenog broja ljudi, oštećivanjem materijalnih dobara i stavljanjem u izgled činjenice da svako može postati žrtva. Specifičnost terorizma ogleda se upravo u širenju straha koji je zapravo *dolus specialis* ovog dela, a ne samo povređivanje ljudi (strah se uspešno širi i nasumičnim oštećenjem objekata, bez ljudskih žrtava).

Konsenzus u shvatanju terorizma postoji u onom delu određenja koje se tiče motiva terorističkih akata. Dakle motivi nisu lukrativne prirode, već su u domenu života države kao političkog bića.¹⁴ Države su napadnute kao

¹³ Pro: Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, op. cit., str. 144; Antonio Cassese, "Terrorism as an International Crime", in: Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004, pp. 213–226; contra: George P. Fletcher, "The Indefinable Concept of Terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 5, 2006, pp. 894–911; Pierre-Marie Dupuy, "State-Sponsors of Terrorism: Issues of International Responsibility", in: Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford and Portland Oregon, 2004, pp. 3–16.

¹⁴ Drugačije shvatanje iznosi Marcelo Di Filipo; smatra da se uz političke mogu pojaviti i ekonomski ciljevi, te da tako striktno izuzimanje ekonomskih motiva nije ispravno

politička bića, tj. vlast koja manifestuje državu, zarad politike koju vodi, religije koju podržava ili osporava, ideoloških razlika i sl. Teroristički akti trebalo bi da prisile državu da promeni ponašanje i oni uvek imaju političku (ideološku) poruku. U nacrtu koji je predložila Radna grupa za definisanje zločina Pripremnog komiteta za Statut Međunarodnog krivičnog suda, motivi za izvođenje terorističkih akata predloženi su ekstenzivno kao politički, filozofski, ideološki, rasni, etnički i religijski.¹⁵

Element faktičkih radnji izvršenja terorizma takođe je „u prilično dobroj formi”. Brojni ugovori upravo su posvećeni preciziranju i razradi radnji počinjenja terorizma i naporima unifikacije pravnog uređenja unutar nacionalnih pravnih sistema. Katalog radnji izvršenja terorizma se sa svakom novom konvencijom širio i precizirao, sa dodatnim normiranjem preventivnih radnji koje bi države trebalo da preduzimaju, kako bi se bilo zaštitile od terorističkih akata, bilo predupredile njihovo kreiranje i izvođenje.

Element koji zapravo jedini unosi zabunu je element u domenu počinioaca. Ko čini terorizam? Tipični primeri terorizma i najčešće shvatanje, kao što je već istaknuto, vezuju ga za pojedince, tj. za grupe pojedinaca okupljenih oko neke ideje koju nameravaju da ostvare činjenjem terorističkih akata prema državama, *inter alia*. No, u ovom elementu se atipično mogu pojaviti i države, koje stoje u pozadini terorističkih akata.¹⁶ Na ovim primerima grade se stavovi da i države mogu biti te koje će zauzeti poziciju u elementu „KO”.

Pozicija države međutim, i kod shvatanja koja joj daju aktivnu ulogu u izvršenju terorističkog akta, nije u pojmu terorizma. Terminologija kojom se razrešava ovakva pozicija država ogleda se u floskulama „terorizam sponzorisan od strane države”, „terorizam podržan od strane države”, „terorizam tolerisan od strane države” i sl.¹⁷ Ovaj koncept bi se uglavnom svodio na prikrivenu ulogu države, na korišćenje terorističkih metoda od strane države, kada svoje ciljeve i interese ne može da ostvari uobičajenom komunikacijom u međunarodnoj zajednici, te poseže za ovakvom vrstom nasilja. U svakom slučaju uloga države u počinjenju terorizma nije otvorena, javna, transparentna, već prikrivena; države se skrivaju iza terorističkih grupa i njih koriste (tj. iskorišćavaju, zloupotrebljavaju). Navedeni primeri međutim postavljaju pitanje – da li učešće države

(Marcelo Di Filippo, “Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes”, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, pp. 541-542).

¹⁵ “Rome Statute of the International Criminal Court”, Preparatory Commission for the International Criminal Court, Internet, www.untreaty.un.org/cod/icc/prepcomm/prepfra.htm.

¹⁶ Pierre-Marie Dupuy, “State-Sponsors of Terrorism: Issues of International Responsibility”, in: Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, op. cit., pp. 3-16.

¹⁷ Fiona de Londras, “Terrorism as an international crime”, in: William A. Schabas, Nadia Bernaz, *Routledge Handbook of International Law*, op. cit., pp. 169-180.

u počinjenju terorističkog akta menja karakter pojave, tj. pravnog shvatanja pojave. Da li je to onda zapravo neki od međunarodnih zločina koji u sebi sadrži element aktivne uloge države (agresija, zločin protiv čovečnosti, pa čak eventualno i genocid)? Ili bi pak trebalo razlikovati privatni i državni terorizam, kao dve varijante iste pojave?

Činjenica jeste da je terorizam, kako se ispoljava u savremenom svetu, dosegao nivo koji ga izdiže iznad kvalifikacije samo krivičnog dela kao takvog.¹⁸ Opseg aktivnosti koje se danas preduzimaju od strane terorista, broj nastradalih, kapacitet uništavanja materijalnih dobara, ovladavanje tehničkim i tehnološkim dostignućima, spremnost pojedinaca da celokupnim bićem učestvuju u terorističkim aktima, velika finansijska sredstva kojima (određene) terorističke grupe raspolažu – neke su od karakteristika koje su dovele do proučavanja terorizma sa aspekata više različitih disciplina, a krivičnopravni aspekt je samo jedan od njih. U takvoj konstalaciji promenjene fizionomije terorizma moguće je *ratio* tražiti u državi kao subjektu koji zapravo stoji iza terorističkih akata, te da samo države sa svojim kapacitetom mogu izvesti akte velike razorne moći. Takođe, primeri iz istorije međunarodnih odnosa pokazuju da su države posezale i za terorističkim aktivnostima zarad ostvarenja svojih ciljeva.¹⁹ Iz drugog ugla sagledano, države postaju žrtve ne samo kompleksnog krivičnog dela, već i fenomena koji u sebi može sadržavati čak i komponente napada, tj. agresije. Da li je u tom slučaju promenjen koncept terorizma ili je uvođenjem države u terorističke akte došlo do promene u pravnoj kvalifikaciji, po govorimo o npr. agresiji?

Uvođenjem države u počinjenje terorizma otvorila bi se dodatna, sistemska pitanja kao što su tretiranje terorističkog akta kao ugrožavanja mira i bezbednosti, primena prava na samoodbranu, stavljanje u pogon glave VII Povelje UN, pitanja odgovornosti države i sl. Sva ova pitanja već su normativno doticana, ali bez sistemskog i zaokruženog odgovora.

Aktuelni izraz „terorizam podržan od strane države” traži pojašnjenje i preciziranje. Spektar „podrške” može se kretati od pasivnog odnosa nesprečavanja i nekažnjavanja do aktivnog odnosa finansiranja, organizovanja, instruiranja. Očigledno je da i koncept odgovornosti mora da prati delikt. U pasivnom odnosu odgovornost države figurirala bi isključivo u kategoriji građanske odgovornosti za kršenje normi kojima je regulisano ponašanje države u pogledu prevencije, procesuiranja i sankcionisanja. U aktivnom odnosu države jasno je da građanskopravni karakter odgovornosti ne odgovara u potpunosti, te se postavlja pitanje proširenja vrste odgovornosti. Preciziranje je moguće jedino analizom pravnog okvira.

U tu svrhu sledi pregled bazične regulative.

¹⁸ Videti: Tal Becker, *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford and Portland Publishing, 2006.

¹⁹ Najčešće se navode primeri Nikaragve i *contras* grupe podržane od strane SAD, potom slučaj Lokerbi, pitanje shvatanja PLO i sl.

Aktivnost Ujedinjenih nacija u određenju terorizma

Organizacija UN veoma je aktivna na polju borbe protiv terorizma.²⁰ Od sedamdesetih godina do danas samo na nivou Generalne skupštine doneto je oko šezdeset rezolucija kojima se usaglašavaju različiti aspekti borbe protiv terorizma i usklađuju stavovi po njegovim različitim elementima.²¹ Sa stanovišta teme *in concreto* izdvajam reprezentativni odlomak. U Deklaraciji o merama za eliminaciju međunarodnog terorizma u standardnom spektru obaveza kao što su privođenje terorista pravdi, zaključivanje ugovora na svim nivoima kojima se olakšava borba protiv terorizma, razmena informacija, implementacija međunarodnih ugovora u nacionalna zakonodavstva, posebna provera prilikom izdavanja azila i sl. – jedna odredba zaslužuje posebnu pažnju.²² Naime, kaže se:

„5. Države moraju takođe da ispune obaveze (...) (a) da se uzdrže od organizovanja, podsticanja, olakšavanja, finansiranja, ohrabrivanja ili tolerisanja terorističkih aktivnosti i da preduzmu adekvatne praktične mere kako bi osigurale da se njihove teritorije ne upotrebljavaju za terorističke objekte ili trening kampove, ili za pripremanje i organizovanje terorističkih akata protiv drugih država ili njihovih stanovnika;”

Ova odredba se zatim ponavljala i u potonjim rezolucijama, bilo u istoj varijanti bilo modifikovana, ali sa istom idejnom podlogom.²³

Pored rezolucija, tj. deklaracija koje su direktno posvećene terorizmu kao temi, nezaobilazna je i Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji među državama u skladu sa Poveljom UN iz 1970. godine, usvojena od strane Generalne skupštine.²⁴ Naime, u okviru ove Deklaracije, pod principom neposezanja za pretnjom ili upotrebom sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti država, ili na bilo koji drugi način protivno svrsi i ciljevima UN, navodi se:

„Svaka država ima obavezu da se uzdrži od organizovanja, podsticanja, pomaganja ili učestvovanja u aktima građanskih sukoba ili terorističkih akata u

²⁰ Andrea Gioia, “The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism”, pp. 3–24, in: Giuseppe Nessi, *International Cooperation in counter-terrorism: The United Nations and Regional Organizations in Fight against Terrorism*, Ashgate, 2006.

²¹ Patrik Robinson npr. rezolucije Generalne skupštine klasifikuje u dve grupe: prva grupa donošena je od početka sedamdesetih godina do početka devedesetih i karakteriše je bavljenje razlozima koji dovode do terorizma i njihovim otklanjanjem; u drugoj grupi, rezolucije koje su donošene od 1991. do danas fokus stavljaju na kreiranje mera za eliminaciju terorizma. Videti: Patrick Robinson, “The Missing Crimes”, in: Antonio Cassese, Paola Gaeta, John R.W.D. Jones, *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, op. cit., pp. 511–512.

²² Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN 49/60 od 9. decembra 1994, Deklaracija je ponovljena i donekle dopunjena Res. 51/210 od 16. januara 1997.

²³ Videti: Generalna skupština UN, Res. 51/210 od 16. januara 1997; Generalna skupština UN, Res. 55/158 od 30. januara 2001; Generalna skupština UN, Res. 56/58 od 24. januara 2002; Generalna skupština UN, Res. 57/27 od 15. januara 2003.

²⁴ Generalna skupština UN, Res. 2625 (XXV) od 24. oktobra. 1970.

drugoj državi ili od pristajanja na organizovane aktivnosti unutar svoje teritorije usmerenih u pravcu počinjenja takvih akata, kada ti akti podrazumevaju pretnju silom ili upotrebu sile."

Razrađujući princip kojim se postavlja obaveza nemešanja u unutrašnje poslove država, između ostalog, navodi se:

„Nijedna država neće organizovati, pomagati, podsticati, finansirati, podupirati ili tolerisati subverzivne, terorističke ili oružane aktivnosti uperene ka nasilnoj promeni vlasti u drugoj državi, ili se mešati u građanske sukobe u drugoj državi."

Savet bezbednosti takođe je aktivan u zauzimanju stavova u pogledu terorizma, kao i usmeravanju ponašanja država u borbi protiv terorizma. Posebno atraktivno pitanje u vezi sa Savetom bezbednosti je da li se u svom dosadašnjem radu ovaj organ izražavao nadležnim za preduzimanje mera kolektivne bezbednosti u kontekstu terorizma. Najveće iskušenje za Savet bezbednosti svakako je predstavljao serijal terorističkih napada na SAD 2001.

No, pre toga bi bilo ilustrativno osvrnuti se i na prethodne rezolucije. U Rezoluciji 1189 iz 1998. posvećenoj međunarodnom terorizmu i napadima na Najrobi, Keniju i Dar-es-Salam, osuđujući terorizam i pozivajući države na aktiviranje napora u borbi protiv terorizma navodi se:

„Ističući da svaka država članica ima obavezu da se uzdrži od organizovanja, pomaganja, podsticanja ili učestvovanja u terorističkim aktima u drugoj državi ili pristajanja na organizovane aktivnosti unutar svoje teritorije uperene ka počinjenju tih akata."

U Rezoluciji 1269 iz 1999. o odgovornosti Saveta bezbednosti za održanje međunarodnog mira i bezbednosti zadržan je „tradicionalistički pristup", koji se ogleda u jednoglasnim osudama terorističkih akata i preventivnim aktivnostima.²⁵ Za fokus ovog članka zanimljiv je jedan stav:

„Potvrđujući da suzbijanje akata međunarodnog terorizma, uključujući i onih u koje su umešane države, predstavlja esencijalni doprinos održanju međunarodnog mira i bezbednosti."

I u okviru ove Rezolucije, tradicionalno nastrojene, sa upućivanjem celokupne borbe protiv terorizma na države, provukao se i sasvim mali, gotovo neprimetni detalj, kojim se uzgredno spominju i države koje su upletene u izvođenje terorističkih akata, kao da se to podrazumeva.

U savremenoj literaturi pažnja se posebno posvećuje rezolucijama 1368 od 12. septembra i 1373 od 28. septembra 2001, koje su usledile posle napada na SAD. Rezolucija 1368 doneta je neposredno posle napada i kao takva sadrži osudu i zgražavanje. Pored toga, u ovoj rezoluciji teroristički akt je prvi put okarakterisan kao pretnja miru i bezbednosti. No, reakcija na pretnju miru i bezbednosti data je u manje izričitom tonu, vezujući se za celokupni koncept UN, bez izričitog i nedvosmislenog pozivanja na mere koje bi sam Savet bezbednosti mogao da preduzme. Za temu ovog rada

²⁵ Bardo Fassbender, "The UN Security Council and International Terrorism", in: Andrea Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, op. cit., pp. 83-102.

zanimljivo je navesti i da su predstavnici država zastupljenih u Savetu bezbednosti prilikom redigovanja rezolucije ove akte okarakterisali ne samo kao napad na SAD, već i na čovečnost (predstavnik Velike Britanije), na celokupan civilizovani svet (predstavnik Ukrajine), i kao otvoreni izazov za celokupnu međunarodnu zajednicu (predstavnik Kine).²⁶

Rezolucija 1373 redigovana je u izričitijem i jasnijem maniru. Nedvosmisleno određuje terorizam kao pretnju miru i bezbednosti i kao osnov za primenu prava na samoodbranu, individualno ili kolektivno. U prethodnoj rezoluciji navodi se da će odgovorni za pomaganje, podržavanje i zaštitu počinilaca, organizatora i sponzora ovih akata takođe biti smatrani odgovornim. U rezoluciji 1373 i na ovom planu izričitije se određuje, s pozivom na Deklaraciju o prijateljskim odnosima, obaveza država na uzdržavanje od bilo kakve saradnje sa terorističkim grupama na svojoj teritoriji. U daljem tekstu ove rezolucije navode se taksativno radnje, postupci i procesi kojima se države obavezuju na usklađeno ponašanje u suprotstavljanju terorizmu.

Iako su ove rezolucije direktna reakcija na terorističke napade na SAD 2001, ova se država ipak odlučila za individualnu reakciju, bez pokretanja mehanizma kolektivne bezbednosti, što nije naišlo na odobravanje od strane međunarodne zajednice.²⁷ Stoga, ovaj primer ne može predstavljati presedan niti učestvovati u nastanku običajnog pravne norme. Time je propuštena prilika da se u postojećem normativnom okviru napravi korak ka kreiranju pravne norme kojom bi aktivna uloga države u počinjenju terorističkih akata bila nedvosmisleno definisana.

Konvencije

Čitanjem konvencija posvećenih različitim terorističkim aktivnostima, donetih pod okriljem UN od kraja šezdesetih godina XX pa do početka XXI veka, međutim, uočava se da je normiranje aktivne uloge države u počinjenju terorističkih aktivnosti izostavljeno. Opšti duh svih konvencija nedvosmisleno je usmeren na kreiranje normativnog okvira za uspešno suprotstavljanje zajedničkoj nevolji. Ono što je upadljivo i zajedničko svim konvencijama je detaljna regulativa ekstradicije, te uređenje ove oblasti kao najočiglednije manifestacije suvereniteta države.

Konstataciju opšteg duha konvencija moguće je potkrepiti i konkretnim odredbama. Tako, na primer, u Preambuli Međunarodne konvencije o sprečavanju napada terorističkim bombama iz 1997. navodi se da su aktivnosti vojnih snaga država pod dejstvom međunarodnog prava i izvan okvira konkretne Konvencije, te da izdvajanje određenih aktivnosti iz primene ove Konvencije ne znači da se čini legalnim inače nelegalno

²⁶ Ibid.

²⁷ Milan Paunović, „Međunarodnopravni osnovi za odgovor SAD na teroristički napad“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. 87, br. 1, 2001, str. 3–19.

ponašanje, ili pak procesuiranje prema drugim pravima. Dalje, propisuje se da se konvencije neće primenjivati na vazduhoplove u vojnoj, carinskoj ili policijskoj službi.²⁸ Potom, unošenjem normi kojima se primena konvencija direktno ograđuje od primene u vreme oružanih sukoba, kao i u vreme neprijateljstava predviđenih Dopunskim protokolom I iz 1977,²⁹ te primenom na ove sukobe normi međunarodnog humanitarnog prava i Povelje UN.³⁰ U ovom smislu daje se i redakcija nekoliko odredaba kojima se konstatuje da ništa u konvenciji/konvencijama ne sme biti sprovedeno niti tumačeno tako da omogućava državama atak na suverenitet, teritorijalni integritet ili političku nezavisnost druge države.³¹ Dakle, svi vidovi manifestacije države isključeni su upravo kao mera predostrožnosti da se primena konvencija ne bi proširila na one akte u kojima učestvuje država.

No i pored toga, predmet nekih konvencija je takav da neminovno otvara vrata uvođenju države kao aktivnog elementa počinjenja terorističkog akta na prikriven način. Naime, materije finansiranja ili rukovanja nuklearnim materijalom su same po sebi u nadležnosti država. Iako ni u jednom članu konvencija koje se bave ovim pitanjima država nije direktno stavljena u kontekst, primenom ovih konvencija na realne životne situacije može se s lakoćom pretpostaviti da će se pojaviti kao aktivan element posredstvom nekog svog organa (bilo finansijskog, bilo iz oblasti proizvodnje ili kontrole nuklearnog materijala i postrojenja).

Zaključak koji se na ovom mestu mora podvući jeste da konvencije nisu pratile rezolucije UN, i da je aktivna uloga država u počinjenju terorističkih akata iako poznata i prepoznata, te osuđena u rezolucijama UN, ostala bez perfektnog pravnog regulisanja u okviru ugovornog prava. Takođe, fakticitet kojim do sada raspolazemo – primeri terorističkih napada i reakcija država, nisu iznedrili običajnopravnu regulativu.

Utoliko je interesantnije normiranje na regionalnom nivou, formulisano konkretno i izričito. U Arapskoj konvenciji o sprečavanju terorizma, koju je usvojila Liga arapskih država 1998, u čl. 3 stoji:

„Države ugovornice se obavezuju da neće organizovati, finansirati ili činiti terorističke akte ili biti uključene u takve akte u bilo kom smislu...”

U Konvenciji o sprečavanju i suprotstavljanju terorizmu Organizacije afričke unije (*Organisation of African Unity, OAU*) iz 1999. u čl. 4 stoji:

„1. Države ugovornice se obavezuju da će se uzdržavati od bilo kojih akata usmerenih ka organizovanju, podržavanju, finansiranju, počinjenju ili

²⁸ „Multilateral Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft”, 1963, u čl. 1, st. 4; „Convention for suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation”, 1971, u čl. 4.

²⁹ „Multilateral International Convention against the taking of hostages”, 1979, u čl. 12.

³⁰ „International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings”, 1997, u čl. 19; „International Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism”, 2005, u čl. 4.

³¹ „Multilateral International Convention against the taking of hostages”, 1979, u čl. 14; „International Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism”, 2005, u čl. 21.

podsticanju na počinjenje terorističkih akata, ili obezbeđivanja utočišta teroristima direktno ili indirektno, uključujući i odredbe koje se odnose na oružje i njegovo skladištenje, kao i izdavanje viza i putnih isprava."

Takođe, i konvencija Organizacije islamske konferencije (*Organisation of Islamic Conference, OIC*) u Konvenciji o suprotstavljanju iz 1999. na sličan način uvodi ulogu države. U čl. 3 stoji:

"I. Države ugovornice se obavezuju da neće izvršavati, inicirati ili učestvovati u bilo kojoj formi u organizovanju ili finansiranju ili počinjenju ili podsticanju ili podržavanju terorističkih akata bilo direktno bilo indirektno."

U odnosu na sporno pitanje među državama pri svim redigovanjima i u debatama o terorizmu – o položaju boraca za slobodu i sličnim, ova Konvencija na najdirektniji način određuje, u čl. 2:³²

"a) Borba naroda uključujući i oružanu borbu protiv strane okupacije, agresije, kolonijalizma i hegemonije, usmerene ka oslobađanju i samoopredeljenju u skladu sa principima međunarodnog prava neće se smatrati terorističkim zločinom."

U navedenim konvencijama institucionalizovano je aktivno učešće države u počinjenju terorizma, u vidu inhibitorne norme. U odnosu na univerzalne konvencije korak je dramatičan. Ovim je direktno uvedena mogućnost koncipiranja odgovornosti države za počinjenje terorističkog akta, što može imati dalekosežne posledice i na opšti koncept odgovornosti države u međunarodnom pravu.

Na univerzalnom nivou, pod okriljem UN, već dugi niz godina radi se na uobličavanju Sveobuhvatne konvencije o međunarodnom terorizmu.³³ I pored svih okolnosti koje bi se mogle smatrati povoljnim za konačno formulisanje i usvajanje teksta, tapka se u mestu, što dodatno ukazuje na postojanje pitanja oko kojih nema konsenzusa. Isti otpori prelivaju se i na uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela. No, ipak vredi spomenuti da je i u Nacrt ove konvencije uvršteno nekoliko odredaba koje predmet ugovora stavljaju van konteksta države kao aktivnog činioca terorizma.³⁴ Tako se navodi da ništa u Konvenciji neće uticati na prava, obaveze i odgovornost država, naroda i pojedinaca prema međunarodnom pravu, posebno u odnosu na svrhu i ciljeve Povelje UN i međunarodnog humanitarnog prava (član 20, stav 1); aktivnosti oružanih snaga regulisane

³² Navedeni pristup je često oštro kritikovan i tumačen na način da se tzv. „borcima za slobodu” omogućava nesmetano korišćenje terorističkih metoda (prevashodno se misli na Palestine), te da bi ovu materiju trebalo rešiti jednom univerzalnom konvencijom. Videti više: Marcelo Di Fillipo, "Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes", op. cit., p. 550.

³³ *Ad hoc* Komitet osnovan Rezolucijom Generalne skupštine UN 51-219 od 17. decembra 1996. nadležan je za rad na nacrtu, kao i Radna grupa osnovana u sklopu Šestog komiteta Generalne skupštine

³⁴ Marcelo Di Fillipo, "Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes", op. cit., pp. 539–540.

su međunarodnim humanitarnim pravom, a ne ovom Konvencijom (čl. 20, st. 2); aktivnosti vojnih snaga prilikom obavljanja njihovih profesionalnih zadataka regulisane su međunarodnim pravom, a ne ovom Konvencijom (st. 3); države članice primenivaće ovu Konvenciju saglasno principima suverene jednakosti država i teritorijalnog integriteta država, kao i principu nemešanja u unutrašnje poslove (čl. 21).³⁵ Shodno navedenom, jasno je da aktivnosti država u vidu podržavanja, sponzorisanja i tolerisanja, kao ni organizovanja, instruiranja, inspirisanja, pomaganja i sl., nisu predmet normiranja, te tako norme koje bi tvorile materijalnopravnu bazu terorizmu kao institutu međunarodnog prava nisu čak ni u nastajanju. Ipak, i u okviru ovog Nacrta pokazano je da je svest o terorizmu kao fenomenu koji je više od jednostavnog transnacionalnog krivičnog dela, delu koje može dosegnuti nivo pretnje miru i bezbednosti i otvoriti vrata primeni prava na samoodbranu kao prava inherentnog suverenim državama, istaknuta u Preambuli. Razrada Konvencije ipak nije pratila ovaj *leitmotif*.

Stoga, očigledno je da materijalnopravna baza za inkriminaciju terorizma kao međunarodnog krivičnog dela postoji u jednom sasvim skučenom prostoru, pri čemu se čak može postaviti i pitanje celishodnosti uvođenja krivične odgovornosti kako je koncipirana u međunarodnom pravu ili se zadržati samo na građanskoj odgovornosti države.

Međunarodno krivično delo

Kada razmišljamo o međunarodnom krivičnom pravu i o pojmu međunarodnog krivičnog dela s osvrtnom na terorizam, možemo rezonovati sledeći različite aspekte osnovnih pojmova i koncepata.

Kao što je konstatovano da nema definicije terorizma, tako se mora konstatovati i da nema ni definicije međunarodnog krivičnog dela, pa ni saglasja oko spiska međunarodnih krivičnih dela. Slično bi se moglo ustanoviti i u pogledu samog međunarodnog krivičnog prava. Stoga, ova pitanja su posebna, velika i izazovna tema sama po sebi. Za potrebe ovog rada ipak je neophodno usvojiti određene stavove u pogledu teme *in concreto*.

Definisanje u teoriji prati teorijska utemeljenja autora. Milenko Kreća, na primer, međunarodno krivično pravo određuje kao „sistem peremptornih normi opšteg međunarodnog prava koje za predmet imaju krivičnu odgovornost za inkriminisane radnje ili propuštanja”.³⁶ Ovome dodaje i konstatacije da je međunarodno krivično pravo krivično pravo međunarodne zajednice, te da su zaštitni objekt međunarodnog krivičnog prava vrednosti i interesi međunarodne zajednice kao celine. Aleksander Zahar i Goran Sluter jednostavno određuju međunarodno krivično pravo kao „krivično pravo međunarodne zajednice”,³⁷ a Krajer (*Criyer*), Frimen

³⁵ Tekst nacrta preuzet sa internet stranice www.ilsa.org.

³⁶ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2010, str. 595.

³⁷ Alexander Zahar, Goran Sluiter, *International Criminal Law*, Oxford, 2008, p. vii.

(Friman), Robinson i Vilmsurst (*Wilmshurst*) kao „onu oblast međunarodnog javnog prava koja se bavi delima nad kojima međunarodni krivični sudovi imaju jurisdikciju”.³⁸ Sličan, funkcionalistički pristup zastupa i Kitičesari (*Kittichaisaree*), određujući međunarodno krivično pravo kao pravo koje uređuje oblast međunarodnih krivičnih dela koja su pod nadležnošću međunarodnih krivičnih sudova.³⁹ Antonio Kaseze međunarodno krivično pravo određuje kao „skup međunarodnih pravila koja propisuju šta su to međunarodna krivična dela”,⁴⁰ a međunarodni zločin kao „kršenje međunarodnih pravila koja povlače individualnu krivičnu odgovornost pojedinaca (za razliku od odgovornosti država u čije ime pojedinci mogu da deluju kao njihovi organi)”.⁴¹ Sasvim drugačiju orijentaciju u definisanju međunarodnog krivičnog prava i međunarodnih krivičnih dela daju naši naučnici osnovne krivičnopravne orijentacije.⁴²

U pogledu kataloga međunarodnih krivičnih dela takođe postoje dileme. Nesporno je da su dela za koja je nadležan Međunarodni krivični sud klasična međunarodna krivična dela. No, i ona mogu menjati fizionomiju, što se vidi na primeru statuta *ad hoc* Tribunala. Pored ovog spiska često se govori i o „ostalim” međunarodnim krivičnim delima.⁴³ I zaista, razna su se dela pojavljivala u kandidaturi za status međunarodnih krivičnih dela, kako u neuspešnim nacrtima Kodeksa o zločinima protiv mira i bezbednosti, tako i u teoriji. U spisku tih „ostalih” dela uglavnom se navode terorizam, nedozvoljena trgovina narkoticima i psihotropnim supstancama, nedozvoljena trgovina oružjem, krijumčarenje nuklearnih i drugih smrtonosnih materija, pranje novca,⁴⁴ intervencija, pretnja agresijom, kolonijalna dominacija, aparthejd, sistematsko i masovno kršenje ljudskih prava, obuka, upotreba, finansiranje i treniranje plaćenika, teška oštećenja prirodnog okruženja;⁴⁵ kao i zločini protiv UN i osoblja ove organizacije.⁴⁶

Suštinsko pitanje naravno jeste pitanje kriterijuma na osnovu kojeg se odlučuje da li je određeno delo međunarodno krivično delo. Kriterijum koji je očigledno na snazi i na osnovu kojeg je sačinjen katalog dela kako u Statutu Međunarodnog krivičnog suda, tako i statutima *ad hoc* Tribunala,

³⁸ Robert Cryer, Hakan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmshurst, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, 2008, p. 2.

³⁹ Kriangsak Kittichaisaree, *International Criminal Law*, Oxford, 2001, p. 3.

⁴⁰ Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, op. cit., str. 17.

⁴¹ Ibid., p. 26.

⁴² Videti: Zoran Stojanović, *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2008; Milan Škulić, *Međunarodni krivični sud – nadležnost i postupak*, Beograd, 2005.

⁴³ Milenko Kreća, op. cit., str. 630; Robert Cryer, Hakan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmshurst, op. cit., pp. 281-298.

⁴⁴ Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, 2001, str. 246.

⁴⁵ „Nacrt Komisije UN za međunarodno pravo kodeksa o zločinima protiv mira i bezbednosti čovečanstva”, 1991.

⁴⁶ „Nacrt Komisije UN za međunarodno pravo kodeksa o zločinima protiv mira i bezbednosti čovečanstva”, 1996.

je kriterijum peremptornosti. I zaista, jedini pravi pravni kriterijum je pripadanje kategoriji kogentnih pravila, dok su svi ostali kriterijumi sporedni, bilo da su dodatni ili efemerni kriterijumi (kao npr. da li postoji ili ne postoji definicija, da li je poreklo iz opšteg ili ugovornog međunarodnog prava, da li je delo pogodno za banalizaciju i politizaciju i sl.).

Međunarodno krivično delo je inkriminatorski izraz peremptornih normi međunarodnog javnog prava, tj. peremptornih normi prava oružanih sukoba i prava ljudskih prava. Utemeljenje međunarodnog krivičnog dela kao peremptorne norme nije izvorno, već je izvedeno iz kvaliteta peremptornosti materijalno-pravnih normi koje tvore bazu definisanju međunarodnih krivičnih dela. Upravo zbog toga je i moguća promena fizionimije dela (misli se na razlike u katalogu međunarodnih krivičnih dela u aktuelnim statutima međunarodnih krivičnih sudova), a da se njihov status međunarodnih krivičnih dela ne naruši, niti da naruši bazičnu običajno-pravnu normu koja je u osnovi njihovog određenja.

Peremptornost, kao poseban kvalitet međunarodnih normi, svakako se odnosi prevashodno na norme koje uređuju ponašanje države. U silogizam, na ovom mestu, korisno je ubaciti stav iz Preambule Rimskog statuta, u kojem je konstatovano da je nadležnost Suda „nad najtežim zločinima priznatim od celokupne međunarodne zajednice”. Elementi ova dva stava, kao i elementi koji međunarodno krivično pravo pozicioniraju kao krivično pravo međunarodne zajednice, daju dobar oslonac za zaključivanje. U krajnjem ishodu svode se na pitanje subjektiviteta i institucionalne pozicije. Stoga, ako smo ranije utvrdili da norme kojima se definiše terorizam ne dejstvuju u formuli država–država, već u formuli država–pojedinaac, te da terorizam *per se* nije institut opšteg međunarodnog prava, tada kao zaključak dobijamo stav da terorizam nije međunarodno krivično delo.⁴⁷

Analizu je moguće vršiti sledeći normativnu utemeljenost i povezanost normi u sistemsku celinu. Na osnovu prethodno datog sumarnog pregleda normativnog okvira jasno je uočljivo da je terorizam u međunarodnom pravu tretiran prevashodno sa koordinirajućom funkcijom. Pored ove konstatacije, mora se ponoviti i već istaknuto stanovište da terorizam *per se* nije institut međunarodnog javnog prava. Norme međunarodnog javnog prava kojima se regulišu određena pitanja vezana za terorizam nisu peremptorne norme, te tako ne mogu ni biti materijalno-pravno utemeljenje terorizmu kao međunarodnom krivičnom delu. Utemeljenje takvog karaktera neminovno bi moralo imati svoj aspekt i u pogledu države, te kompozicije njenih prava/obaveza/odgovornosti u pogledu terorizma kao instituta međunarodnog prava, konkretno – da su određenim korpusom normi regulisana prava, obaveze i odgovornost države u pogledu terorizma *vis-a-vis* druge države ili drugog subjekta međunarodnog prava. Kao što je prikazano u pregledu međunarodno-pravne regulative, norme

⁴⁷ Za suprotno shvatanje videti: Antonio Cassese, “The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, no. 5, 2006, pp. 933–958.

kojima bi se normirala aktivna uloga države u počinjenju terorizma nisu kreirane. Prepoznavanje ovog fenomena ostalo je na nivou osude u rezolucijama UN i kreiranju regionalnih koncepata, specifičnih u odnosu na univerzalni. Na univerzalnom nivou nije došlo do multilateralnog saglasja po ovom pitanju. Stoga, uloga države je posredna i svodi se na obavezu legislacije – krivičnog dela, ekstradicije, azila, saradnje (na svim nivoima pravosudnog mehanizma). U tom aspektu ponašanja države, moguće je da radnje ili propusti državnih organa manifestuju aktivni odnos države prema terorizmu. U toj varijanti moguće bi bilo graditi odgovornost države po principima atribucije, ali unošenje države kao aktivnog elementa, bilo posredstvom *de iure* ili *de facto* predstavnika države – menja biće dela; u takvoj kompoziciji elemenata to delo više nije terorizam.

Pored ovog kriterijuma, u postupku analize potencijala terorizma za dobijanje statusa međunarodnog krivičnog dela moguće je primeniti i još neke rezone. Opravdanje za uvođenje terorizma kao posebnog dela u Statut Međunarodnog krivičnog suda postojalo bi samo ukoliko bi njime bilo obuhvaćeno ponašanje koje nije obuhvaćeno ostalim „tradicionalnim” međunarodnim krivičnom delima. Gnusnost, brutalnost, masovnost, počinjenje u doba mira, organizovanost, politički element – sastavni su delovi zločina protiv čovečnosti. Po principima atribucije odgovornosti državi za radnje lica koje su *de facto* radnje države terorizam menja svoj karakter i prerasta u zločin protiv čovečnosti. Po shvatanju iznetom ovde, dakle, terorizam nestaje i kvalifikacija dela postaje zločin protiv čovečnosti, ukoliko je u pozadini stajala država svojom direktnom odgovornošću (za radnje svojih *de iure* organa i *de facto* organa tj. lica koja formalno nisu u državnoj službi, ali po nalogu države obavljaju određene radnje) ili indirektnom odgovornošću (odgovornost za radnje privatnih lica). No, teorija poznaje i nešto drugačije shvatanje relacije zločina protiv čovečnosti i terorizma. Npr., Marčelo di Filipo (*Marcelo Di Filippo*) smatra da bi terorizam trebalo uvrstiti kao oblik zločina protiv čovečnosti, smatrajući da se uklapa u sve elementa opšteg određenja ovog dela.⁴⁸ Ovo shvatanje vezuje za liberalno tumačenje prirode potencijalnih izvršilaca dela. Specifičnost zločina protiv čovečnosti prema čl. 7(2)(a) Rimskog statuta, kojim je propisano da zločin protiv čovečnosti podrazumeva ponašanje kojim se sprovodi politika države ili organizacije, pri čemu nije precizirano kako se ima shvatiti organizacija, Di Filipo smatra idealnom podlogom za uklapanje terorizma (posredstvom njegovih elaboriranih elemenata) u *chapeau* zločina protiv čovečnosti.⁴⁹ I zaista, ovo mišljenje nije usamljeno. Prilikom rada na Statutu Međunarodnog krivičnog suda, Alžir, Indija, Šri Lanka i Turska predložile su uvođenje terorizma u katalog Statuta kao oblik zločina protiv čovečnosti, tj. kao radnju izvršenja zločina protiv čovečnosti. Predlog je odbijen argumentacijom

⁴⁸ Marcelo Di Filippo, “Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes”, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, pp. 533–570.

⁴⁹ Ibid., pp. 566.

da pravni opseg terorizma nije jasan, da bi otvaranje vrata terorizmu moglo dovesti do politizacije Suda, da neki oblici terorizma nisu intenziteta adekvatnog za aktiviranje mehanizma Suda, te da je procesuiranje i sankcionisanje terorista adekvatnije na nacionalnom nivou.⁵⁰

Usvajanje definicije agresije na Revizorskoj konferenciji u Kampali 2010. umnogome je važno i sa stanovišta terorizma. Međunarodna zajednica uspela je da se dogovori oko definicije agresije, ali u pogledu terorizma i ovaj potencijalni trenutak uvođenja u kategorizaciju međunarodnih krivičnih dela ostao je propušten. Iako su sve okolnosti išle na ruku prilici da se terorizam izričito navede kao jedna od radnji izvršenja agresije, čime bi se mogao značajno olakšati problematični postupak primene principa atribucije odgovornosti, formulacija agresije koja je usvojena ostala je u duhu Rezolucije Generalne skupštine 3314 iz 1974. Stoga, kao akt agresije ima se smatrati, *inter alia*, slanje od strane ili u korist države naoružanih bandi, grupa, dobrovoljaca i plaćenika, koji protiv druge države preduzimaju aktivnosti takvog intenziteta da se mogu prepoznati kao agresija (stav g).⁵¹ Usvajanjem ovakvog određenja međunarodna zajednica jasno je odredila da se teroristički akti ne mogu smatrati aktima agresije, te ne mogu staviti u pogon ni reagovanje država na agresiju (pravo na samoodbranu, mere Saveta bezbednosti). Ipak, ostaje prostor da se bez upotrebe kvalifikacije „teroristička grupa“, već samo korišćenjem pojma „grupa“, tj. „akt grupa“ pristupi i sankcionisanju pred Međunarodnim sudom pravde. Argument da do uvođenja terorizma u Statut nije došlo zbog nedostatka definicije, zapravo bi trebalo razumeti kao potvrdu neophodnosti materijalnopravnog utemeljenja, pa makar i u vidu radnje izvršenja formiranog međunarodnog krivičnog dela.

Analizu potencijala za uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, tj. u Statut Međunarodnog krivičnog suda, možemo voditi i preko opredeljenja pravnog karaktera Statuta.⁵² Naime, u teoriji je otvoreno pitanje da li je Rimski statut po svojoj pravnoj prirodi materijalnopravnog, jurisdikcionog ili procesnopravnog karaktera. Drugim rečima, da li je cilj usvajanja Statuta bio kreiranje međunarodnih krivičnih dela izvorno, te se Statut izjednačava sa „zakonom“, ili je u pogledu dela praćen klasični katalog, u uobičajenoj pravnoj tehnici kodifikacije sa elementima progresivnog razvoja, a suštinski cilj i svrha Statuta ogledaju se u kreiranju jurisdikcije (nadležnosti) i procesnog mehanizma. Ukoliko ga prihvatimo kao „zakon“, tada bi njegov pravni karakter bio materijalnopravnog opredeljenja, a on ne bi predstavljao deo sistema međunarodnog javnog prava, već bi „visio“ po strani. U toj varijanti bilo bi zaista moguće uvoditi i nova dela,

⁵⁰ Antonio Cassese, „Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law“, *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 5, 2001, pp. 993–1001.

⁵¹ Rezolucija RC/Res. 6 – „The crime of aggression“, usvojena 11. juna 2010. na Revizorskoj konferenciji u Kampali.

⁵² Videti: Marko Milanovic, „Is the Rome Statute binding on Individuals? (And Why We Should Care)“, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, No. 1, 2011.

tj. davati status međunarodnih krivičnih dela svim transnacionalnim krivičnim delima.⁵³ U drugoj varijanti, prema kojoj Statut u pogledu redakcije zločina predstavlja i kodifikaciju i progresivni razvoj, te se naslanja na čitav spektar različitih izvora i vrsti normi (navedenih u čl. 21 „pravo koje se primenjuje”), jasno je da Statut predstavlja prevashodno instrument kojim se u međunarodnu zajednicu uvodi nova institucija, definiše se njena nadležnost (jurisdikcioni karakter Statuta), te daje procesnopravni aspekt rada Suda kojim se uređuje vođenje postupka. Takav pogled na Statut neminovno dovodi do zaključka da terorizam nema materijalnopravno utemeljenje na kojem bi međunarodno krivično delo terorizma bilo koncipirano.

Jedan od putokaza u rezonovanju može nas usmeriti ka posmatranju funkcije međunarodnog krivičnog prava, ka ciljevima koji se imaju postići preko ovog dela međunarodnog javnog prava. U zavisnosti od tog pristupa moguće je dodatno omekšavati ili pak dodatno zatvarati potencijal terorizma kao pojave i njegovog potencijala da potpadne pod jurisdikciju međunarodnog pravosuđa. Na primer, ukoliko funkciju međunarodnog krivičnog prava, u svetlu aktuelnih međunarodnih krivičnih sudova i dosadašnje prakse, posmatramo u kontekstu tranzicione pravde, jasno je da bi uspostavljanje nadležnosti bilo usmeravano samo na slučajeve dubokih sukoba ili problema kroz koje države prolaze i koji su tako krupnih posledica da razaraju celokupnu državu – kako njen pravni sistem, tako i socijalne norme i vrednosti.⁵⁴ Funkciju međunarodnog krivičnog prava, te Međunarodnog krivičnog suda, možemo posmatrati i čisto pozitivistički u svetlu člana 17, stav 1(d), prema kojem se postupanje Suda vezuje i za „važnost” slučaja. Stoga, da bi neki teroristički akt bio aktuelan za procesuiranje pred međunarodnim krivičnim sudom potrebno bi bilo da zadovoljava i zahteve važnosti slučaja, zainteresovanosti međunarodne zajednice, kao i da svoju funkciju ostvaruje i u aspektu pomirenja sukobljenih strana.

Praksa međunarodnih krivičnih sudova pokazuje da je fokus na ponašanju države, odnosno radnjama onih pojedinaca koji manifestuju državu.⁵⁵ Teškoće u procesuiranju pojedinaca na unutrašnjem nivou nastaju u onim slučajevima u kojima bi država trebalo da sankcioniše samu sebe. Kao i opšte međunarodno javno pravo i međunarodno krivično pravo bavi se prevashodno državama. Kao što opšte međunarodno javno pravo koncept odgovornosti bazira na radnjama državnih organa, tako i međunarodno krivično pravo bazični koncept gradi na radnjama državnih organa.

⁵³ O pojmu transnacionalnog krivičnog dela videti: Neil Boister, „Transnational Criminal Law”?, *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 5, 2003, pp. 953–976; Miodrag Majić, *Primena međunarodnog krivičnog prava u nacionalnim pravnim sistemima*, Beograd, 2009, str. 36–48; Robert Cryer, Hakan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmshurst, op. cit., pp. 281–282.

⁵⁴ Jaya Ramji Nogales, „Designing Bespoke Transitional Justice: A Pluralist Process Approach”, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 32, Fall 2010, pp. 1–72.

⁵⁵ Praksa *ad hoc* Tribunala za bivšu Jugoslaviju, *ad hoc* Tribunala za Ruandu i dosadašnji rad Međunarodnog krivičnog suda pokazuju da se pred ovim telima prevashodno nalaze osobe iz državnog aparata, a ne bilo koji pojedinac.

No, evolucija međunarodnog krivičnog koncepta, borba – s jedne strane – da za strahote koje čini vlast ne stradaju samo građani plaćajući ogromne iznose ratnih odšteta, već i vladari lično, a s druge strane da osuda predstavnika države ne dovede do automatske odgovornosti država, kao i niz tehničkih pitanja i intimnih otpora izgradnji međunarodnog krivičnog prava doveli su do toga da ova oblast međunarodnog javnog prava bude deklarativno svedena na blanko pojedinca, ne vezujući ga direktno za državu. Indirektno, u definicijama međunarodnih krivičnih dela krije se materijalno sužavanje potencijala „običnog” pojedinca da počinu gruba kršenja međunarodnih materijalnopравnih normi. Jer bi međunarodna zajednica po logici stvari trebalo da bude šokirana gnusnim zločinima koje počinu njen član tj. država, a ne bilo koji pojedinac. Ukoliko bi temelje čovečanstva uzdrmavala svaka gnusna, morbidna ili zločinačka radnja bilo kog čoveka na svetu, onda bi trebalo iz korena promeniti sve relacije u odnosu država-pravo.

Zaključak

Sama okolnost postojanja pojave koja uznemiruje države i koja je transnacionalna po svom karakteru zahteva i reakciju od strane međunarodne zajednice. I ona zaista postoji, ali je izrazito gradativna. Međunarodni terorizam kao pojava, u svom faktičkom izrazu, može biti podržan ili čak i (pokriveno) počinjen od strane država. Međunarodna zajednica prepoznaje ove situacije na nivou rezolucija Generalne skupštine i Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Na nivou običajnog i ugovornog prava nije došlo do kreiranja normi koje bi pratile logiku rezolucija UN, s izuzetkom regionalnih ugovora. Na nivou univerzalnih ugovora postoje samo izvesni elementi koji aktivnost države stavljaju u kontekst sa počinjenjem terorističkih akata.

Različiti pristupi, različiti nivoi tumačenja i ukrštanja stavova koji su prikazani u analizi pitanja – da li terorizam ima potencijal za zadobijanje statusa međunarodnog krivičnog dela, dovode nas do odgovora koji takvu mogućnost jedinstveno odriče. Terorizam, iako ima potencijala, pa i realne potrebe da to bude, nije utemeljen na materijalnopравnim normama međunarodnog prava kao međunarodnopравni institut. Stoga, on u trenutnoj fazi razvoja ne može dobiti status međunarodnog krivičnog dela. Jedino mesto koje bi potencijalno mogao zauzeti je u vidu radnji izvršenja klasičnih međunarodnih krivičnih dela, u kojima bi morao da potpadne pod opšte određenje formiranih međunarodnih krivičnih dela, ili ispunjavanjem kriterijuma koje nameće međunarodno pravo za sticanje statusa međunarodnog krivičnog dela.

Bibliografija

1. Bassiouni, M. C., "Perspectives on International Terrorism", in: Bassiouni, M.C. (ed.), *International Criminal Law: Sources, Subjects and Contents*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

2. Becker, T., *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford and Portland Publishing, 2006.
3. Boister, N., "Transnational Criminal Law?", *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 5, 2003.
4. Cassese, A., *International Law*, Oxford, 2001.
5. Cassese, A., "Terrorism as an International Crime", in: Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004.
6. Cassese, A., "Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law", *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 5, 2001.
7. Cassese, A., "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, no. 5, 2006.
8. Cryer, R., Friman, H., Robinson, D., Wilmschurst, E., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, 2008.
9. Dupuy, P.M., "State-Sponsors of Terrorism: Issues of International Responsibility", in: Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford and Portland Oregon, 2004.
10. Đurić-Atanasievski, K., „Uloga međunarodnog prava u suzbijanju terorizma”, *Srpska politička misao*, 4/2008.
11. Elagab, O.Y., Elagab, Y., *International Law Documents Relating to Terrorism*, London and New York, 2007.
12. Fassbender, B., "The UN Security Council and International Terrorism", in: Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford and Portland, 2004.
13. Fillipo, M. Di, "Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes", *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008.
14. Fletcher, G.P., "The Indefinable Concept of Terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 5, 2006.
15. Gioia, A., "The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism", in: Nessi G., *International Cooperation in counter-terrorism: The United Nations and Regional Organizations in Fight against Terrorism*, Ashgate, 2006.
16. Higgins, R., Flory, M., *Terrorism and International Law*, London, 1997.
17. Kaseze, A., *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2005.
18. Kittichaisaree, K., *International Criminal Law*, Oxford, 2001.
19. Kreća, M., *Međunarodno javno pravo*, 2010.
20. Londras, F. de, "Terrorism as an international crime", in: Schabas W.A., Bernaz N., *Routledge Handbook of International Law*, Routledge, 2010.
21. Majić, M., *Primena međunarodnog krivičnog prava u nacionalnim pravnim sistemima*, Beograd, 2009.
22. Marschner, L., Olma, I., "The First Review Conference of the International Criminal Court", www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasportales/op_20101107_01.pdf.
23. Milanovic, M., "Is the Rome Statute binding on Individuals? (And Why We Should Care)", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, No. 1, 2011.

24. Milovanović, M., „Komentar konferencije o reviziji Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda”, *Pravo i društvo*, broj 1, 2011.
25. Nogales, J.R., “Designing Bespoke Transitional Justice: A Pluralist Process Approach”, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 32, Fall 2010.
26. Paunović, M., „Međunarodnopravni osnovi za odgovor SAD na teroristički napad”, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. 87, br. 1, 2001.
27. Robinson, P., “The Missing Crimes”, in: Cassese A., Gaeta P., Jones J.R.W.D. (ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford, 2002.
28. Schabas, W. A., “The Kampala Review Conference: A Brief Assessment”, Internet, www.iccreviewconference.blogspot.com.
29. Shaw, M.N., *International Law*, Cambridge, 2003.
30. Stojanović, Z., *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2008.
31. Sunga, L., *The Emerging System of International Criminal Law: Development in Codification and Implementation*, The Hague, 1997.
32. Škulić, M., *Međunarodni krivični sud – nadležnost i postupak*, Beograd, 2005.
33. Zahar, A., Sluiter, G., *International Criminal Law*, Oxford, 2008.

Tijana Šurlan, Ph.D.

ON THE CAPACITY OF TERRORISM TO OBTAIN THE STATUS OF INTERNATIONAL CRIME

ABSTRACT

Terrorism is deemed current regardless of the passage of time, thus an abundance of literature is devoted to the analysis of this phenomenon from different aspects. This paper presents the analysis of the capacity i.e. the possibility for terrorism, better known as a phenomenon and as a crime to be located within the legal notion of international crime. The tendency of defining international terrorism as a criminal act follows its emergence in the international law. So far, all defining attempts have been unsuccessful, inclusive of the latest where in parallel to defining aggression terrorism was to be introduced in the directory of international crimes. In the paper, the author presents the criteria used to reach conclusions, singling out one of them as a key – substantive peremptory norms of public international law that should make the foundation for defining terrorism as an international crime.

Key words: terrorism, UN resolutions, conventions, international criminal law, international crime, aggression, crimes against humanity.