

Prof. Dr Radoslav Gaćinović

Naučni savetnik u
Institutu za političke studije
u Beogradu

Primljeno 01.06.2008

udk: 341.1

343.3

PRAVNO ORGANIZACIONI ASPEKTI ANTITERORISTIČKOG DELOVANJA

*Tamo gde se slobode sukobljavaju,
dužnost je države da zaštiti one
kojima je potrebna zaštita.*

Lord Gardin

Rad je psvećen pravno organizacionim aspektima antiterorističkog delovanja. Prvenstveno problemima definisanja savremenog terorizma i antiterorizma, te državnim i međunarodno pravnim antiterorističim meraama. Analizirane su međunarodne konvencije koje su definisale i usvojile UN, njihova uloga i značaj u antiterorističkim aktivnostima. Ukazano je na značaj pomenutih dokumenata kao i na probleme njihove implementacije. Dakle, autor dokazuje da Konvencije, Rezolucije i ostala pravna dokumenta nisu ostvarila očekivane rezultate. Prema postojećem međunarodno pravnom okviru za kontrolu terorizma autor ovog rada je kritički analizirao problem sa nekoliko aspekata. Prvo, postoje poteškoće u proceni šta je predmet kriminalizacije kroz definisanje 'terorizma'. Drugi problem postojećeg pravnog okvira je u tome što konvencije favorizuju delovanje nacionalnih tela i ne omogućuju eksteritorijalnu jurisdikciju. Dakle, ako država odluči da ne izruči pojedince ili grupe optužene za terorizam u drugoj državi, država koja ih traži ne može ostvariti cilj, jer državi koja odbije izručenje ne prete konkretne sankcije. I treći problem je utome što opšta priroda konvencija ostavlja državama neopravdano velie slobode u njihovoj interpretaciji i primeni. Autor na kraju smatra da Organizacija UN mora imati mnogo značajniju ulogu u antiterorističkoj borbi i odgovornost za donošenje opšteprijvatljive definicije terorizma.

Ključne reči: Terorizam; Antiterorizam; Teroristička aktivnost
Međunarodno pravna dokumenta; Rezolucija, Konvencija;

UVODNA RAZMATRANJA

Savremeni terorizam kao jedan od vidova političkog nasilja postao je najznačajniji izazov kako za državu i njene organe zaštite, tako i za Ujedinjene nacije. Terorističke aktivnosti su u XX veku bile enigma i veliki problem za međunarodni sistem bezbednosti, ali će biti još veći problem u XXI veku pa je svaki pomak u iznalaženju metoda i sadržaja terorizma značajan napredak ka stvaranju pretpostavki za uspešno suprotstavljanje tom vidu nasilja.

Znači, neophodna je intenzivna priprema država kroz kompletnost teorije i prakse u prepoznavanju i suprotstavljanju sve opasnijem nasilju. Proučavanjem ove vrste nasilja dolazi se do spoznaje da je terorizma bio problem XX veka, da su se iz različitih razloga pothranjivali individualizacija čoveka i njegova otuđenost, nacionalni sukobi, tenzije, zloupotrebe vlasti i nefunkcionisanje pravnih država.

Politički stav da cilj opravdava sredstvo obležio je celokupnu istoriju, sa užasnim posledicama za čovečanstvo. Nažalost, od svog postanka do danas, taj princip nije nestao, u suštini se nije promenio, samo su se menjale forme i modaliteti njegovog ispoljavanja. Dakle, njegova antihumana suština je i dalje prisutna, usmerena protiv osnovnih ljudskih prava i građanskih sloboda čoveka, zato što je on sveden na objekat i upotrebljen za ostvarivanje političkog cilja.¹

Dakle, suštinska aktivnost zemalja ponaosob i Ujedinjenih nacija uopšte, treba biti usmerena na afirmaciji ideje koja će se boriti za prava i slobode čoveka. U tom smislu politička kultura mora doživeti preporod i svoju aktivnost sprovesti u skladu sa civilizacijskim normama, što znači da će odbaciti nasilnu borbu za vlast putem represije, zavere, terora i terorizma.

Dakle, fenomenologija savremenog terorizma postaje sve više predmet interesovanja savremene pravne nauke. Pošto je fenomenologija po Kantu pojava ili po novijim teorijama nauka o pojavama - opisivanje i analiza pojava u nekoj naučnoj oblasti, savremeni terorizam je posatao jedna veoma opasna pojava.

Znači, neophodna je intenzivna priprema svih a ne samo nekih država kroz povezivanje teorije i prakse u prepoznavanju i suprotstavljanju sve češćem i opasnijem nasilju. Savremene oblike međunarodnog i

1 Mikel Dufrenne, "Za čoveka", Nolit Beograd, 1972, str. 340

unutrašnjeg terorizma treba pojmovno razlikovati od drugih, na izgled sličnih aktivnosti, kao što su gerila i teror.

Za razliku od terorista, gerilci nose iste uniforme i formacijsko naoružanje; javno se pojavljuju – nikada se ne skrivaju i javno saopštavaju ciljeve svoje borbe. U Ženevskoj konvenciji od 12. avgusta 1949. godine gerilska dejstva su definisana u članovima 4, 1 i 13, a gerilci moraju ispunjavati i uslove iz člana 1. Haškog pravilnika i to: moraju na čelu imati lice odgovorno za svoje potčinjene; moraju imati određeni znak raspoznavanja – amblem koji se može uočiti sa rastojanja; moraju se pridržavati odredaba međunarodnog ratnog prava.

U nedemokratskim društvima država primenjuje teror i prema svojim građanima radi nasilnog uticaja na javno mnjenje u cilju iznuđivanja nekih političkih odluka koje u demokratskim okolnostima građani te države ne bi prihvatili. Nekada država primenjuje teror i protiv sopstvene opozicije, tj. kad u njoj postoje dovoljno jake političke ličnosti koje bi u datim političkim okolnostima za režim predstavljale političke probleme. Treba razlikovati dve osnovne vrste terora: Genocidni teror i teror kao način vladanja. Genocidni teror ima za cilj potpunu likvidaciju jedne nacionalne, etničke ili verske grupe. Za razliku od genocidnog terora, teror kao način vladanja je racionalniji, jer uništenje i nije pravi cilj vladanja ljudima, jer kada akter terora sve uništi onda nema nad kim da vlada. Krug žrtava je uži od ukupnog stanovništva, dok se pod širu metu može podvesti manipulacija i zastrašivanje.²

Terorističke aktivnosti su veoma složene i još uvek nisu dovoljno razjašnjene, naročito kada je reč o njihovim nosiocima i uopšte razlozima za njihovo postojanje, sem toga objekti napada i metodi koji se primenjuju podležu stalnim promenama. Zbog toga je za uspešno suprotstavljanje terorističkim aktivnostima rad u kontinuitetu uslovljen brojnim okolnostima i zahteva odmerenost, strpljenje, ozbiljan naučnoistraživački rad, vrhunsku organizaciju zaštite i kontrole kako bi se na vreme uočili ciljevi i metode delovanja savremenog terorizma.

DEFINISANJE SAVREMENOG TERORIZMA

Savremena nauka ulaže velike napore da ponudi opšte prihvatljivu definiciju terorizma. Međutim, i pored toga što terorizam predstavlja

2 Vojin Dimitrijević, "Strahovlada", Rad, Beograd 1985. god. Str.105 – 167.

pravu pošast savremene civilizacije politika mnogih moćnih država odlaže definisanje savremenog terorizma. U pitanju su dvostruki standardi, kada neke države koriste terorizam tj. planiraju bez angažovanja sopstvenih vojnih snaga izazvati sukobe i nestabilnost u regionima. Dakle, nema dobrih i loših terorista, pravednog ili nepravednog terorizma(svi su teroristi loši i nepravedni), bez obzira što nekada velike sile svojim neprincipijelnim tumačenjem ovih pojava dovode u zabludu javno mnjenje prilikom prepoznavanja savremenog terorizma. U pojmovnom određenju savremenog terorizma prisutne su akademske i administrativne definicije.

Akademske definicije terorizma potvrđuju da su najčešći elementi definicije terorizma nasilje kao **metod**, građani i vlada kao **mete**, izazivanje straha i iznuđivanje političkih ili socijalnih promena kao **ciljevi**, a veliki broj žrtava kome teže teroristi ukazuje na **spektakularnost** kao definicioni elemenat terorizma.

Dakle, politički motiv izvršioca, je uslov da bi se neka radnja označila kao teroristička, jer je to jedina definicijska komponenta koja razdvaja terorizam od običnog kriminala. Budući da se značenje reči terorizam kroz istoriju menjalo kako bi se prilagodilo političkom riziku svakog narednog perioda, pa nije nikakvo iznenađenje što je veoma teško odrediti jednu trajnu definiciju terorizma.

Najveći broj autora koji su izučavali fenomen terorizma smatra da je politička komponenta jedan od bitnih elemenata terorizma. Ovo se može zapaziti i u bilateralnim ugovorima, zatim u zakonodavstvima velikog broja zemalja, kao i u dokumentima represivnih sdržavnih organa.

Analizirajući dosadašnje definicije terorizma, jasno se uočavaju elementi pojma terorizma i to **nasilje, strah, cilj i motiv**.

Terorističke aktivnosti, sve dok su terorističke, nikada nemaju masovnu podršku građana i stanovništva. Ako je pak imaju onda to više nije terorizam već gerila ili masovni ustanak stanovništva. Veoma je bitno pri tom znati da zahtevi terorista nikada nisu realni niti na zakonu utemeljeni.

Akademske definicije su zasnovane na naučnom tumačenju problema savremenog terorizma. Većina akademskih definija se oslanja samo na strah kao definicioni element terorizma. Međutim, ima idrugih oblika nasilja, pretnji, pa čak i samoiniciranih doživljaja koji mogu izazvati strah zbog čega terorizam u ovim definicijama nije precizno definisan, niti je dovoljno razgraničen, od drugih političkih, socijalnih pa i psiholoških fenomena.

Uočava se takođe poistovećivanje terorizma i kriminala, terorizma i terora, što svakako odlaže opšteprihvatljivo definisanje terorizma u svetskoj nauci.

Administrativne definicije terorizma iako sa nedostacima, jedino egzistiraju u praksi, npr: Stejt department(US State department), FBI(*Federal Bureau of Investigation*), Tim potpredsednika SAD, Ministarstvo odbrane SAD, Obaveštajna agencija Ministarstva odbrane SAD, Priručnik američke vojske za borbu protiv terorizma različito definišu terorizam.

Dakle, tkz. administrativne definicije terorizma (ili definicije po naređenju) su one koje su proizvod određenih državnih ili međudržavnih institucija. Njihov nedostatak je u reflektovanju ideologiziranih političkih stavova državnog ili nekog drugog rukovodstva u opštosti, što takvu definiciju čini manje generalnom i time manje primenljivom na neku novu, i u mnogo čemu različitu situaciju.

KOMPARATIVNOM ANALIZOM DO PRIHVATLJIVE DEFINICIJE TERORIZMA

Analizirajući dosadašnje definicije terorizma, može se zaključiti da je on usmeren protiv civilniog stanovništva i institucija države u borbi za ostvarivanje političkih ciljeva. Veoma je značajno da se sistematski terorističke aktivnosti razlikuju od radnji kriminalaca i patoloških ubica. Kriminalac, kao i terorista, koristi nasilje kao sredstvo za postizanje sopstvenog cilja. Bez obzira na to da li kriminalac koristi nasilje kao sredstvo za sticanje novca ili materijalnog bogatstva, ili ubija ili nanosi povrede određenoj žrtvi za novčanu naknadu, uvek deluje prvenstveno iz sebičnih (ličnih) razloga.

Za razliku od terorizma, nasilni čin običnog kriminalca nije sračunat na izazivanje posledica – naročito ne psiholoških – izvan samog čina. Kriminalac koristi neki nasilni čin za, na primer, “terorisanje žrtava”, kao što je pretnja nožem trgovcu pred kasom koja je puna novca da bi ga primorao da mu da novac. Zato se pod aktivnošću kriminalca ne podrazumeva izazivanje efekata prema masi ili okolini, pa je najznačajnija razlika između teroriste i kriminalca u tome što kriminalac nije zainteresovan za uticaj na javno mnjenje – jedino želi da uzme novac i pobjegne, i da, pri tome, bude što manje zapažen.

Takođe, da bi se mogao uspešno definisati terorizam neophodno je razlikovati terorizam od terora (strahovlade) kao nasilja države i njenih institucija prema sopstvenim građanima.

Razlikovanjem terorista od drugih oblika zločina, dolazimo do zaključka da je terorizam: neizbežno politički motivisan; nasilan ili pretni nasiljem; usmeren ka dalekosežnim psihološkim posledicama van neposredne žrtve nasilja; vođen od strane neke terorističke organizacije čiji pripadnici ne nose uniforme ili oznake.

Terorist, po pravilu, misli da sam nije kriv za zločin koji je počinio, nego onaj koji nije ispunio njegov zahtev, pa je zato zločin nastao. Nažalost, apsolutni zaštitni sistem protiv terorizma ne postoji. On je feniks fenomen. Lako se obnavlja-regeneriše ako njegov jedan deo ostane živ. Prilikom određivanja-definisanja terorizma mora se uzeti uobzir činjenica, da je terorista obavezno intrizično motivisan.

Dakle, sve dosadašnje definicije terorizma imaju svoj kvalitet, ali nijedna još uvek nije opšteprihvatljiva u Organizaciji UN. Ima za to opravdanja, jer su mnoge definicije protkane političkim motivima od strane onoga ko definiše terorizam, ili pak nisu ubedljive u definisanju terorističkih radnji, pa se tako dobija prostor za primenu dvostrukih standarda i odlaže početak definitivnog obračuna sa terorizmom na globalnom nivou.

Međutim, u cilju što prihvatljivijeg definisanja terorizma treba imati u vidu i sledeće:

- Da terorista vrši nasilje ili pretni nasiljem, da je neizbežno politički motivisan (**animus terrorandi**) i **da pripada nekoj organizaciji**,

- Akcije terorista su usmerene ka dalekosežnim psihološkim posledicama (teroristi nije važna sama meta napada koliko politički odjek akcije),

- Terorizam nikada ne podržava većina stanovništva, a ako konkretnu vrstu nasilja podržava većina stanovništva to više nije terorizam već gerila ili masovni ustanak,

- Zahtevi terorista nikada nisu realni niti su na zakonu utemeljeni, oni su uvek plod političkih motiva – separatizam ili pak oslobođanje njihovih članova iz državnih zatvora,

- Teroristi smatraju da je preplašenom čoveku lako nametnuti svoju volju i na tim premisama grade svoju strategiju, držeći stalo tenziju u javnom mnjenju jer niko se ne boji onoga što je prošlo već neizvesnosti koja dolazi,

- Terorizam – taj opasni fenomen uvek je za korak ispred organa državne zaštite, između ostalog i zato što državni službenici razmišljaju o tom problemu samo za vreme radnog vremena a teroristi 24 časa, što potvrđuju mnogi šrimeri iz prošlosti,

- Teroristi se nekada spremaju i godinama za akciju koja nekada traje u minutima,

- Teroristi su u prednosti u odnosu na organe državne zaštite. Oni se spremaju koliko treba, sami biraju metu napada, biraju vreme napada. Napadaju onda kad obično postižu iznenađenje, napadaju obično tkz. Meke mete,

- Jedan od najvažnijih a verovatno i presudni element od kojeg zavisi budućnost terorizma je reakcija društva a ne samo reagovanje državnih organa, već ponašanje javnog mnjenja. Vojska i policija ne mogu iskoreniti terorizam. Nažalost, to je dans nemoguće uraditi, ali samo odlučnost javnog mnjenja savremeni terorizam može držati pod kontrolom.

Dakle, uvažavajući između ostalog navedene činjenice, definicija terorizma bi po mišljenju autora ovog rada bi bila: **„Terorizam je organizovana primena nasilja (ili pretnja nasiljem) od strane politički motivisanih izvršilaca, koji su odlučni da kroz strah, zebnju, defetizam i paniku nameću svoju volju organima vlasti i građanima.”**³

POJAM ANTITERORIZMA

U literaturi se mogu sresti različita tumačenja aktivnosti koja se naziva „Antiterorizam”. Za ovu vrstu delatnosti koriste se dve reči antiterrorism (engl. **an*ti***[`aentij] (prefih)-protiv (an), protivnički, suprotan);⁴ Pa je po toj logici antiterorizam skup odbrambenih mera koje se preduzimaju u zaštiti lica i imovine, ili kao znanje, upoznatost sa terorističkim pretnjama i merama koje se sprovode da bi se njihov udarac redukovao, ovaj termin se odnosi na defanzivne mere zaštite od terorizma ili pak borba protiv terorizma na sopstvenoj teritoriji. U naučnoj terminologiji se koristi i termin counter-terrorism(engl. **counter II** [ˈkauntÀ(r)] – protivudarac, **counter IV adv** – suprotno, **counter V v tr** odbiti; *to*

3 Radoslav Gaćinović, “Savremeni terorizam”, Grafomark, Beograd, 1998. god, str, 31.

4 Ž. Simić, Englesko-srpskohrvatski rečnik, Beogradski izdavačo-grafički zavod, 1977.

~ *an attack* odbiti napad.⁵ Dakle, termini counter-terrorism/counterterror/counter-attach najviše se odnose na ofanzivne mere u cilju sprečavanja savremenog terorizma i izvan teritorije sopstvene države, što obično primenjuju velike sile poput SAD, Rusije i Velike Britanije. Za države koje proklamuju antiterorističku strategiju, tj. borbu protiv terorizma na svojoj teritoriji adekvatan je termin antiterorizam koji objedinjuje preventivne, represivne i borbene mere organa državne zaštite.

Međutim, u akademskim i administrativnim definicijama ne postoji saglasnost ni jasno razlikovanje pojmova anti-terrorizm/counter terrorism. Tako napr. David Vitaker(D.J. Whittaker)u principe, programe, pristupe koje stavlja u kontekst termina counter terrorism(*counter-terrorism principles, programs, approaches*) a izvodi iz planova i programa UN, EU.. ubraja i defanzivne kao što su obaveštajno informisanje, kontrola, pravljenje baza podataka, unutrašnje i međunarodne zakonodavne delatnosti ili diplomatske i ekonomsko-socijalne mere.⁶ Takođe i Džon Ričard Thackrah (J.R. Thackrah) u svom rečniku terorizma, anti-terorizam i kontraterorizam analizira uporedo posmatrajući ih nerazdvojno jedan od drugog i ne praveći među njima razliku.⁷ Međutim ovi pojmovi se moraju suštinski razlikovati, jer ih sve zemlje ne mogu primenjivati. Antiterorizam je prihvatljiv za sve, a kontraterorizam za one najjače i najmoćnije države sveta koje zbog svoje vojne i ekonomske moći nisu **defacto pod kontrolom Organizacije UN.**

Obrana od terorizma, tj. ‘‘Antiterorizam’’se sastoji od odbrambenih mera i postupaka, koji imaju cilj podizanje nivoa zaštite pojedinaca i imovine od terorističkih aktivnosti. Sastoji se od primene mera bezbednosti i poštovanja zakonitosti u odbrani objekata, izviđanja, osmatranja i obaveštajnog obezbeđenja, radi pravovremenog upozoravanja na opasnost, i shvatanja opasnosti od terorizma.⁸ Antiterorizam je aktivnost koja objedinjuje sve radnje koje primenjuju državne institucije i međunarodne organizacije u borbi protiv terorizma. Dakle, **‘‘Antiterorizam predstavlja skup mera, aktivnosti i postupaka koje sprovode Organizacija UN i državne institucije na svojoj teritoriji u cilju pravovremenog**

5 Morton Benson, Engesko-srpskohrvatski rečnik, elektronsko izdanje

6 Whittaker D. J. *Terrorists and Terrorism-in the contemporary world*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2004. str.129-143

7 Thackrah J. R. *Dictionary of Terrorism*, Routledge, Taylor& Francis Group, London and New York, 2004, second edition.

8 Petković M. V. *Tajni ratnici*, Tetra GM, Beograd, 1996, str.92.

prepoznavanja i iskorenjivanja savremenog terorizma, primenom strategije odvrćanja i uzvrćanja”⁹ To je veoma složen proces koji zahteva preventivno, represivno i borbeno delovanje bezbedonosnih struktura države uz primenu međunarodno pravnih akata koje je donela Organizacija UN. Ciljevi antiterorizma su jasno utvrđene vrednosti koje treba sačuvati, ostvariti ili steći antiterorističkom aktivnošću. Osnovni cilj antiterorističkih aktivnosti je eliminacija terorizma kao masovne pojave. *Cilj antiterorističkog dejstva-akcije je u direktnoj suprotnosti sa ciljem terorističke organizacije.* On se izvodi od trenutka kad se uoči pojava terorizma i identifikuje organizovana teroristička aktivnost. Cilj, kao izvedeni činilac iskazuje se kroz hijerarhijsko stepenovanje po nivoima: opšti cilj, posebni cilj i konkretan cilj antiterorističke aktivnosti.

Međutim, uslovi za realizaciju antiterorističkih aktivnosti se ispoljavaju kroz određenu formu i sadržaj. Kao neophodni za uspešno izvođenje antiterorističkih aktivnosti, posebno su značajni sledeći uslovi:¹⁰ 1) prostorna organizacija, pretpostavlja disperzioni raspored neophodnih delova nadležnih državnih institucija i specijalizovanih elemenata sistema države, koje moraju da obezbede pravovremenost i kontinuitet antiterorističkih aktivnosti; 2) pouzdana informacija, kao “kapitalni resurs moderne organizacije”.¹¹ Ona je neophodna za blagovremenu spoznaju stanja, procenu situacije, realno planiranje, pravovremenu akciju, koordinaciju i celovitu analizu; 3) strukturna organizacija je projektovani sistem posebno grupisanih sastava koji regulišu određenu vrstu problema i poslova značajnih za efikasnu realizaciju antiterorističke akcije; 4) funkcionalna organizacija, kao uslov, zasnovana je na skupu aktivnosti kojima se realizuju zadaci u okviru postavljenog cilja antiterorističke aktivnosti; 5) osposobljenost je naučno zasnovana, planski organizovana i sistematski realizovana delatnost edukacije i psihofizičke izgradnje nadležnih organa i specijalizovanih jedinica za antiteroristička dejstva; 6) moral kao poseban oblik društvene svesti, sistem normi i skup pravila ponašanja ljudi.

9 Dr Radoslav Gaćinović, *Antiterorizam*, Draslar partner, Beograd, 2006, str. 31

10 Ibid.. str. 55.

11 Gregory, R. and R. Van Horn, *Value and cost of information*, Systems Analysis Techniques, John, Willey, New York, 1974.

DRŽAVNE ANTITERORISTIČKE MERE

Države i njihove institucije imaju najodgovorniji zadatak da zaštite soprsvene građane i institucije od svih vrsta nasilja, posebno savremenog terorizma koji je u proteklom periodu opasno zapretio civilizaciji, pa će bezbedonosni izazovi u XXI veku biti izraženiji više nego ikada do sada. Poznato je da se terorizam ne može iskoreniti, ali da bi se bar držao pod kontrolom svi subjekti međunarodnih odnosa moraju dati svoj doprinos. Organizacija ujedinjenih nacija mora doživeti transformaciju i u narednom periodu ispunjavati obaveze zbog kojih postoji. Države se moraju pridržavati međunarodnih pravnih dokumenata, koje su same ratifikovale a koje su donele OUN. Uvažavajući međunarodno pravo i soprsvene pravne propise države u borbi protiv savremenog terorizma moraju primenjivati preventivne, represivne i borbene mere.

PREVENTIVNE ANTITERORISTIČKE MERE

Prevenција obuhvata otklanjanje ili ublažavanje simptoma (neposredna ili posredna prevenција). Uklanjanje uzroka može se smatrati opštom prevencijom. Prevencijom bi trebalo da se: otkloni podrška iz inostranstva nosiocima terorističke delatnosti; istraži uloga sredstava za masovno komuniciranje i spreči njihovo korišćenje od strane terorističkih organizacija. Terorističke aktivnosti bi se znatno smanjile kad sredstva javnog informisanja ne bi prenosili posledice njihovih akcija; veoma je bitan edukativni rad sa mladim ljudima, kako bi se sprečilo njihovo uključivanje u terorističke organizacije, kao i odvracanje uz pretnju primene oštih krivičnih sankcija.

Preventivne mere u borbi protiv svremenog terorizma predstavljaju veoma značajnu delatnost demokratskog društva, koje je istinski opredeljeno za trajno suprotstavlanje savremenom terorizmu. Ove aktivnosti su najteže, njihovi rezultati se ne vide omah, oni dolaze tek nakon dužeg vremena i zato mnogi izražavaju skepticizam prema demokratskoj preventivi u borbi protiv terorizma.

Demokratskom preventivom se ulazi u tamne vilajete nasilja, osvetljavaju se njihove dubinske dimenzije i stvaraju se uslovi za dugotrajni proces iskorenjivanja nasilne delatnosti kod tih ljudi. Veoma

je bitno spoznati psihološki profil teroriste, njegove motive i razgraditi kod njegove ličnosti takozvani intrizički motiv za sprovođenje nasilja. Celokupno društvo mora ispoljiti odlučnost u borbi protiv savremenog terorizma, a ne samo vojska, policija i njihove službe bezbednosti. Nužno je da se bezbednost integriše u politički sistem zemlje, kako bi se stvorili povoljni uslovi za efikasno funkcionisanje svih činilaca odbrambeno-zaštitnog sistema države.

Osnovni preduslov za uspešnu zaštitu od savremenog terorizma su: viso-koprofesionalna i organizovana služba zaštite; objektivna(realana) procena opasnosti (odnosno ugroženosti), s tim da se terorističke organizacije ne smeju potceniti niti pak preceniti; zalaganje za profesionalno i uspešno obavljanje svojih dužnosti na radnim mestima građana; dosledna primena zakonskih propisa smanji će prostor za terorističke aktivnosti, što je veoma važan činilac u zaštiti društva; razvijanje demokratske društvene svesti u svim strukturama zemlje; neprekidna aktivnost na razvijanju bezbednonosne kulture, pod kojom se podrazumeva znanje i motivisanost pojedinca da se lično i samoinicijativno suprotstavlja, te da preduzima mere i postupke za sprečavanje terorističkih aktivnosti; stalno preduzimanje i unapređivanje mera zaštite u svim kolektivima i u svim sredinama; sticanje određenih znanja o metodima i sredstvima, koje teroristi koriste pri izvođenju svojih aktivnosti.

Ostvarivanje navedenih preduslova ne isključuje već, naprotiv, obavezuje na preduzimanje određenih konkretnih mera i postupaka odbrane i zaštite u borbi protiv terorizma. One su neophodne, a efikasnije su utoliko koliko polaze od navedenih preduslova. Moglo bi se reći da dobro organizovana i sveobuhvatna samozaštita efikasno deluje u funkciji odvrćanja od terorističkih aktivnosti. To podrazumeva da se na svim zadacima, u miru i ratu, organizovano angažuje civilno stanovništvo i sve političke partije.

ULOGA OBAVEŠTANIH SLUŽBI U PREVENTIVNOM ANTITERORISTIČKOM DELOVANJU

Obaveštajna služba je posebna organizacija državnih organa, čija se delatnost ogleda u prikupljanju i izučavanju podataka o drugim državama. Obuhvata sve strukture društva i sve društvene aktivnosti(političke,

ekonomske, vojne naučno-tehničke i druge) države prema kojoj je usmerena. Sadrži i obaveštajnu delatnost, usmerenu na otkrivanju i suzbijanju delovanja stranih obaveštajnih službi prema sopstvenoj državi.¹² Pojam obaveštajne službe se ne može poistovećivati sa pojmom špijunaže koja je samo deo obaveštajne delatnosti i, u najužem smislu reči, podrazumeva posedovanje tajnih podataka korišćenjem agenata (špijuna). Špijunažom se smatra onaj deo obaveštajnog rada koji je po međunarodnom pravu ili prema zakonodavstvima nekih zemalja u miru inkriminisan.

Obaveštajna delatnost je tokom razvoja ljudske civilizacije bila predmet brojnih rasprava istraživača koji su nastojali da objasne tu pojavu i daju naučno određenje. Međutim, u procesu razmatranja uloge obaveštajnih službi u antiterorističkim aktivnostima nauka mora makar na specifičan način učestvovati u obrazovanju kadra za antiterorističko delovanje, jer će naučne metode za sigurno obogatiti smisao i sadržaj delovanja obaveštajnih službi uopšte, a u antiterorističkim aktivnostima posebno. Jer, obaveštajne službe se moraju baviti istraživanjima pojava, kako bi došle do novih spoznaja, a u tome će znatno pomoći metode naučnoistraživačkog rada. Pogotovo što terorističke organizacije vrše dugotrajne tajne pripreme za akciju koja veoma kratko traje sa svim elementima iznenađenja. Dakle, obaveštajna služba je društveno istorijska i klasno uslovljena specijalizovana organizacija koja u okviru svog delokruga rada sprovodi tajne obaveštajne, kontraobaveštajne i subverzivne sadržaje prema vitalnim interesima protivnika, koristeći pri tome specifične metode i sredstva, sa ciljem ostvarivanja određenih političkih interesa i zaštite unutrašnje i spoljne bezbednosti.¹³

Obaveštajno-bezbedonosna aktivnost u borbi protiv savremenog terorizma se manifestuje kroz javnu i tajnu komponentu, jer teroristi nastoje da pokažu kako je neka vlada nesposobna da zaštiti ljude i imovinu. Sakupljanje obaveštajnih podataka i njihova analiza, su ključ za rešavanje problema terorizma.

Normalnom i efikasnom funkcionisanju obaveštajnog rada u borbi protiv terorizma u mnogome doprinose društvene nauke, koje proučavaju i time rasvetljavaju različite aspekte terorističke aktivnosti, njihovo ponašanje i osobenosti što je poseban predmet interesovanja obaveštajnih službi. Osim toga, sami metodi društvenih nauka uspešno se koriste u

12 "Vojni leksikon", Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1981. str.336.

13 Andreja Savić, *Uvod u državnu bezbednost*, Viša škola unutrašnjih poslova Beograd, 2002. str. 42

fundamentalnom radu obaveštajnih službi.

Obaveštajne službe najvažnije podatke o terorizmu pribavljaju primenom tajne metodologije (tajanog prikupljanja podataka, metode prikrivenog prikupljanja podataka). Međutim znatan procenat obaveštajnih podataka dobijaju korišćenjem legalnih izvora, kao što su sredstva informisanja, javni skupovi, naučne tribine, razni intervjui građana, posebno lica zaposlenih u državnim institucijama.

Agenturni obaveštajni rad je nužno obavljen tajnošću, pa je istraživanje ove oblasti objektivno otežano. U obaveštajnom procesu, agenturni rad zauzima važno mesto. Agenturni rad je, takođe, deo vladinog obaveštajnog sistema. On se može odvijati iz inostranstva i iz zemlje koja je predmet obaveštajnog napada u procesu otkrivanja terorističkih organizacija i grupa na njenoj teritoriji. Rad se odvija u strogoj tajnosti, kako ne bi izazvao poremećaj u međunarodnim odnosima, kakvih je primera bilo u praksi. Tim radom se želi doći do najvažnijih tajnih podataka o nekoj terorističkoj organizaciji koji se veoma brižljivo čuvaju, što pričinjava veliku poteškoću onima koji se takvim poslom neposredno bave. Uloga obaveštajaca je da uđu u posed određenih kvalitetnih informacija vezanih za prevenciju terorizma. U borbi protiv savremenog terorizma veoma je bitna saradnja obaveštajnih službi iz više zemalja. Jedan vid saradnje postoji u okviru Kluba Bern koji predstavlja forum u kome razgovaraju šefovi službi bezbednosti zemalja Evropske unije.¹⁴ Sličan forum pod nazivom Međunarodni forum tajnih službi održan je 2001. godine u Sent Petersburgu, kada su ruske obaveštajne službe ugostile stotinu šefova i predstavnika obaveštajnih službi iz 39 zemalja.¹⁵

Međutim saradnja između obaveštajnih službi nikada nije potpuna i uvek je ograničena mnogim faktorima. Neki od njih su različiti interesi i percepcija spoljne politike, različite pozicije u međunarodnim odnosima, pravna ograničenja, strah da se razmenom informacija ne ugroze sopstveni izvori i ne otkriju metodi, kao i strah da druga strana ne zloupotrebi podatke izvan postignutog dogovora. Oni koji ne veruju u ovakvu vrstu saradnje razmišljaju, kako navodi Ričard Oldrič(R.J. Aldrich) u da 'nema

14 Lefevre S. *The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 16, Taylor & Francis, 2003, p 530.

15 Kalugin O.A. *Window of Opportunity: Russia's Role in Coalition Against Terror*, Harvard International Review, Vol. XXIV, No. 3, fall 2002.

prijateljske tajne službe, samo tajne službe prijateljske države.”¹⁶ Kao primer neiskrene saradnje obaveštajnih službi Milivoje Levkov navodi primer delovanja izraelske obaveštajne službe MOSAD prilikom planiranja terorističkog udara u Bejrutu 1983. godine u kojem je poginulo 241 marinac iz osmog bataljona pri UN snagama. Ispostava ove službe u tom gradu je kako navodi Levkov imala podatke na koji će način biti izveden udar i kojim prevoznim sredstvom, jedino nije znala tačnu metu. Centrala MOSAD dala je direktivu da se američke službe obaveste uopšteno pa su mere bezbednosti ostale na istom nivou kao pre upozorenja, jer je takvih i sličnih upozorenja mnogo.¹⁷

REPRESIVNE ANTITERORISTIČKE MERE

Pored preventivnih mera koje imaju za cilj odvracanje teroriste od akcije, država preduzima i represivne mere, koje se odnose na primenu krivičnih, administrativnih i drugih mera prema izvršiocima terorističkih aktivnosti. Iako se državna zaštita mora sve više orjentisati na preventivnu akciju, ona se ne može odreći represivne funkcije. Primena krivičnih sankcija je neophodno sredstvo zaštite društva i pojedinaca od društveno opasnih ponašanja, pa se stoga društvo ne može odreći kaznene funkcije državnih organa, niti se ta funkcija može do kraja svesti na elemente krivično-pravne prevencije i resocijacije, iako one moraju stajati sa njima u komplementarnom odnosu. Društvo je prinuđeno da poziva na odgovornost i kažnjava, da primenjuje krivične, administrativne i druge kaznene mere, koje su objektivne, represivne, ali i nužne u konfliktima i uslovima u kojim deluju terorističke organizacije.

Prilikom primene svih mera, bitno je imati jasnu predstavu o snazi terorističke organizacije i stepenu opasnosti od njene aktivnosti. Potcenjivanje, odnosno zanemarivanje negativnih pojava ima štetne posledice. Ukoliko se društvo ne bori protiv njih odgovarajućim (efikasnim) merama, one postaju sve učestalije, intenzivnije i sa većim pritiskom na društvo, što može izazvati kolebanje javnog mnjenja i slabljenje otpornosti društva. Da bi društvo na vreme sprečilo ovakve pojave i tendencije, ono mora insistirati na egzaktnoj, empirijskoj identifikovanoj proceni mera, koje su neophodne za njegovu zaštitu. Odatle proizilazi da je društvo pozvano,

16 Aldrich R. J. *Dangerous Liaisons Post-September 11 Intelligence Alliances*, Harvard International review Vol. XXIV, No. 3, fall 2002.

17 Levkov M. *Izraelska tajna služba*, Filip Višnjić, Beograd, 2001. str. 162-163.

kada je reč o društveno opasnim ponašanjima i radnjama, da i dalje razvija kaznenopravne instrumente u okviru svoje politike, koji opravdano služe i ciljevima zaštite. Pored ostalog, neophodno je: dograđivanje pravnih propisa i usvajanje odgovarajućih međunarodnih konvencija i donošenje novih; razvijanje sistema bezbednosti, kako bi uz pomoć sistema zaštite bio sposoban otkloniti opasnost od najtežih oblika ugrožavanja; primena krivičnih sankcija prema svim učesnicima terorističkih aktivnosti. Borba protiv terorističkih aktivnosti stalan je zadatak, a njen uspeh zavisi od profesionalizma nadležnih službi, ekonomske stabilnosti, jačanja odbrane i zaštite, međunarodnog ugleda i vojno političkog položaja zemlje, pogođene terorističkim aktivnostima. Veoma je bitna saradnja građana u procesu identifikacije okolnosti i lica koja mogu organizovati terorističke aktivnosti.

Državni organi, kao neposredno odgovorni za ukupnu bezbednost zemlje i građana, moraju preduzeti najefikasnije mere zaštite od terorizma kroz: procenu mogućih nosilaca terorizma; pravovremenu i realnu procenu jačine i stvarne moći terorističke organizacije u cilju pripreme anti-terorističkih mera i aktivnosti; pravovremeno predstavljanje javnosti ciljeva i načina delovanja terorističke organizacije prema civilnom stanovništvu, kako bi ona doživela osudu i diskreditaciju u svetskoj i domaćoj javnosti kao i efikasno sprečavanje jedinstvenog "nastupa" unutrašnjeg i spoljnog terorizma, ali i međunarodnu procenu naročito međunarodnog odnosa u datom trenutku. Ove aktivnosti moraju dobiti svoju konkretizaciju kroz donošenje normativno-pravnih; političko-diplomatskih; bezbedonosno-obaveštajnih; policijsko-represivnih; tehničko-tehnoloških, fizičkih i borbenih mera.¹⁸

U okviru realizacije koncepta samozaštite, do izražaja dolaze dve vrste mera: društveno preventivne i represivne, koje bi trebalo da se optimalno transformišu u prevaspitnu funkciju. To su dva nužna, komplementarno i funkcionalno povezana segmenta politike i prakse zaštite od inkriminiranih i drugih kažnjenih radnji. Njihova komplementarna povezanost upozorava da nisu dozvoljene apsolutizacije bilo jednog ili drugog metoda postupanja. Socijalna preventiva, uzeta za sebe, bez primene administrativne i kaznene funkcije, još uvek predstavlja neprihvatljivo rešenja sa aspekta zaštite, što je neročito slučaj u vreme plime terorističkih aktivnosti. Isto tako, insistiranje na represivnoj

¹⁸ Radoslav Gaćinović, *Savremeni terorizam*, Grafomark, Beograd, 1998. goodine, str. 212

funkciji, u odsusutvu preventivne akcije, vodilo bi traženju jedinog rešenja u represiji, u shvatanjima i praksi prošlosti, što je takođe neprihvatljivo. U savremenom demokratskim društvima treba očekivati da mere državne represije sve više isčezavaju, gube društveni smisao i opravdanje, ukoliko jača unutrašnja snaga društva i kako ono postaje jedinstvenije i stabilnije. U takvim društvenim okolnostima terorističke aktivnosti sve više dobijaju karakter napada na celo ili gotovo celo društvo, koje će moći, zahvaljujući svojoj homogenosti i kompaktnosti, da ih rešava ili otklanja na bezbolniji i jednostavniji način, uz pomoć savremeno opremljenih i vrhunski obučenih i motivisanih jedinioca za protivteroristička dejstva.

Pored ovih mera država primenjuje i „borbene antiterorističke mere”. Na početku XXI veka, terorističke organizacije su postale ozbiljna pretnja svetskom miru, zato borbene mere antiterorističkih vojnih i policijskih jedinica imaju veoma značajnu ulogu. Kada preventivne i represivne mere ne daju rezultate, vojne i policijske antiterorističke jedinice stupaju u akciju, kako bi se na vreme neutralisala teroristička grupa a građani i državne institucije koje su meta terorističke organizacije pravovremeno zaštitili.

MEĐUNARODNO PRAVNA DOKUMENTA KOJA SANKCIONIŠU TERORIZAM

Ujedinjene nacije su u XX veku donele niz međunarodnih dokumenata (Konvencije, Rezolucije..) za suprotstavljanje međunarodnom terorizmu. Ova važna dokumenta nisu našla dovoljno uporišta u praksi, dakle njihova implementacija nikada nije bila sprovedena do kraja. Još na Trećoj međunarodnoj konferenciji u Briselu 1930. godine i okviru Pete komisije, izučavan je delikt nazvan terorizam.¹⁹ Pod tim pojmom je tada navedena serija različitih zločina, kao što su: izazivanje opšte opasnosti za život, zdravlje i imovinu ljudi. Sledeće godine, na Četvrtoj konferenciji u Parizu, naglašeno²⁰ je da će se svako ko u terorisanju stanovništva ili protiv nekog lica ili njegove imovine upotrebi bombe, mine, eksplozivne naprave, požar, vatreno oružje ili druge ubilačke ili razorne naprave, ili

19 Actes de la III me Conference pour l' Unification du Droit penal, Sirey, Paris, 1933. godina.

20 Actes de la IV me Coference pour l'Unification du droit penal, Sirey, paris, 1933. godina

ko bude izazvao ili pokušao da izazove, širi ili pokuša da širi epidemiju, stočnu zarazu ili slično zlo, ili ko prekine ili pokuša da prekine javnu službu ili njeno obavljanje, koji su od opšte koristi, kazniti za krivično delo terorizma.

Posle anentata na Jugoslovenskog kralja Aleksandra I i Luisa Borthona ministra spoljnih poslova tadaše Francuske u Marselju 9. oktobra 1934. godine međunarodne antiterorističke aktivnosti su intenzivirane. Marseljski anentat je bio povod da se pristupi izradi međunarodne konvencije o terorizmu u Društvu naroda. Na zasedanju Saveta Društva naroda 10. oktobra 1934. godine doneta je rezolucija²¹ koja je osudila atentat u Marselju a potom je istakla obavezu država da ne potpomažu i ne tolerišu na svojoj teritoriji nikakve terorističke aktivnosti. Savet je u svojoj rezoluciji saopštio da osniva Komitet stručnjaka od 11 članova koji bi imali dužnost da izrade prednacrt međunarodne konvencije o suzbijanju terorizma. Komitet jedanaestorice stručnjaka se sastao u maju 1935. godine prvi put, a ztim u januaru 1936. godine.

Savet društva naroda je 10. oktobra 1936.²² godine doneo rezoluciju u kojoj ističe da je svaka država dužna da se uzdrži od bilo kakvog uplitanja u politički život druge države. Ohrabren pomenutom rezolucijom Saveta društva naroda, Komitet jedanaestorice stručnjaka je redigovao tekstove dva prednacrta u aprilu 1937. godine, a savet Društva naroda svojom rezolucijom od 27. maja 1937. godine je sazvao Međunarodnu konferenciju za 1. novembar 1937. godine u Ženevi.

Međunarodna konferencija posvećena terorizmu održana je od 1 do 16. novembra 1937. godine u Ženevi uz učešće 35 država. Konferencija je usvojila 16. novembra 1937. godine dve konvencije na potpis. Prvu, koja je osuđivala terorizam potpisale su 24 države, a drugu, o ustanovljenju Međunarodnog krivičnog suda za suđenje počinocima terorističkih aktivnosti potpisao je 13 država.²³ Ove konvencije nisu nikada stupile na snagu, jer nisu nikada ratifikovane.

Pretpostavlja se da do ratifikacije nije došlo zbog toga što pojam terorizma u njima nije detaljno ni precizno određen, ali i zbog događaja koji su predhodili otpočinjanju Drugog svetskog rata i skrenuli pažnju država od borbe protiv terorizma.

21 K. S.Chandan, *Le terrorisme devant la Societe des Nations, Paris, 1935*, p. 405

22 Ibid.

23 Dušan Jakovljević, *Terorizam s gledišta krivičnog prava*, Službeni list, Beograd, 1997. godine, str. 73

Odmah nakon Drugog svetskog rata OUN je pristupila razmatranju problema međunarodnog terorizma, ispunjavajući zadatak koji joj je Generalna skupština OUN postavila 1947. godine. Komisija za međunarodno pravo pristupila je izradi Nacrta kodeksa zločina protiv mira i bezbednosti čovečanstva.

Poslije intenziviranja terorizma u zemljama Zapadne Evrope, krajem šezdesetih godina XX veka, a naročito posle masakra izraelskih sportista na Olimpijskim igrama u Minhenu 1972. godine, u OUN je obnovljena aktivnost usmerena na formiranje međunarodnih pravnih instrumenata za suzbijanje terorizma: **Konvencija o krivičnim delima i nekim drugim aktima izvršenim u vazduhoplovima** doneta u Tokiju, 14. septembra 1963. godine, stupila je na snagu 1969. godine, a do kraja 1986 godine ratifikovalo ju je 127 država među kojima i Jugoslavija; **Konvencija o suzbijanju nezakonite otmice vazduhoplova** koja je doneta u Hagu, 16. decembra 1970. godine, stupila je na snagu 1971. godine, a do kraja 1986. godine ratifikovala ju je 121 država među kojima i Jugoslavija; **Američka konvencija o terorizmu** doneta u Vašington, 2. februara 1971. godine; **Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju krivičnih dela protiv lica pod međunarodnom zaštitom, uključujući i diplomatske agente**, doneta je u Njujorku, 14. decembra 1973. godine, stupila na snagu 1977. godine, a kraja 1987. godine ratifikovalo ju je 71 država, među kojima i Jugoslavija 1978. godine. **Evropska konvencija o suzbijanju terorizma** je doneta u Strazburu 27. januara 1977. godine; **Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca** doneta u Njujorku 17. decembra 1979. godine, koja je stupila na snagu 1983. godine, a do kraja 1987. ratifikovalo ju je 45 država, među kojima i Jugoslavija 1984. godine; **Međunarodna konvencija o sprečavanju terorističkih napada bombama** nastala je u Njujorku 15. decembra 1997. godine; **Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma** doneta je takođe u Njujorku 9. decembra 1999. godine; **Međunarodna konvencija o sprečavanju akata nuklearnog terorizma**, br. 59/290 doneta je u Njujorku 14. septembra 2005. godine.²⁴

Pored navedenih dokumenata Organizacija UN u nameri da doprinese definitivnom suprotstavljanju savremenom terorizmu donosi i sledeća dokumenta o terorizmu: rez. br. 48/122 Ljudska prava i terorizam, 20. 12. 1993. godine; Rez. br. 47/31 Razmatranje mera koje treba preduzeti, 25. 11. 1992. godine; Rez. br. 46/51 Mere za eliminisanje međunarodnog

24 Radoslav Gaćinović, „Terorizam”, Draslar partner, Beograd, 2005. godine, str. 230 – 232.

terorizma, 9. 12. 1991. godine; Rez. br. 42/154 Razmatranje mera koje treba preduzeti, 7. 12. 1987. godine; Rez. br. 42/22 Deklaracija o jačanju, 7. 12. 1987. godine; Rez. br.38/130 Mere za prevenciju međunarodnog terorizma, 19. 12. 1983. godine; Rez. br.36/109 Mere za prevenciju međunarodnog terorizma, 10. 12. 1981. godine.

Savet bezbednosti je takođe, doneo dokumenta koja nagoveštavaju uspešniju borbu protiv međunarodnog terorizma i to: Rez. br. 1267/1999 Sankcije uvedene protiv Avganistana zbog pružanja utočišta Bin Ladenu, 15. 10. 1999. godine; Rez. Br. 1269/1999. Osuda svih dela terorizma, bez obzira na motiv, odnosno, kad i ko ih je izvršio. Ovom rezolucijom se pozivaju sve države da potpuno primene antiterorističke konvencije koje su potpisale i da preduzmu odgovarajuće mere – da ‘‘otkažu utočište onima koji planiraju, finansiraju i čine terorističke akte, obezbeđujući njihovo hapšenje, gonjenje i ekstradiciju.’’²⁵; Rez. Br. 6559 Savet bezbednosti UN – stroga osuda bombaških terorističkih napada u Najrobiju i Dar es Salamu 7. 8. 1998. godine i 13. 8. 1998. godine; Rez. br. 748 Sprečavanje akata međunarodnog terorizma, 13. 3. 1992. godine; Rez,br. 638 Incidenti sa uzimanjem talaca, 31.7.1989. godine; Rez. br 635 Posledice terorističkih dela, 14. 6. 1989. godine; Rez. Br. 579 Incidenti sa uzimanjem talaca, 18.12. 1985. godine.²⁶

Deklaracijom 2131, od 21. decembra 1965. Generalna skupština OUN naložila je državama da se ne smeju mešati u unutrašnje poslove drugih država: ‘‘Nijedna država neće organizovati, pomagati, podsticati, finansirati, podstrekavati ili tolerisati subverzivne, terorističke ili oružane aktivnosti usmerene na nasilno svrgavanje režima druge države, ili mešanje u građanski sukob u drugoj državi.’’ Takva zabrana ukazuje na mogućnost da država može biti nosilac terorističkih aktivnosti – ‘‘država terorist’’. Rezolucija SB UN 1189 od 13. 8. 1998. godine takođe obavezuje države da se uzdrže od organizovanja, podsticanja, pomaganja i učestvovanja u terorističkim akcijama protiv druge države. Savet bezbednosti UN je doneo i rezoluciju br. 1373 od 28. 9. 2001. godine, prema kojoj sve države treba da sarađuju u borbi protiv terorizma.

25 Unazad tri decenije, Generalna skuština OUN je radi suzbijanja terorizma usvoila osam rezo-lucija (18. februar 1972, 15.decembra 1976, 16 decembar 1977, 17. decembar 1979, 10 decembar 1981, 19. decembar 1983, 9. decembar 1985, 13. avgust 1998 i jednu deklaraciju 9. decembra 1994. godine.

26 Dokumenta su prikazavna u bazi podataka UN (*United Nations Gopher*), a objavljena u Vojnom informatoru br. 4-5/2002.

PROBLEMI IMPLEMENTACIJE ANTITERORISTIČKIH PRAVNIH AKATA

Analizirajući sadržaj ovih međunarodno – pravnih dokumenata, posebno konvencija i rezolucija, može se zaključiti da je glavna karakteristika koja osvetljava njihov smisao „element inostranosti” – sklanjanje počinioca u inostranstvo; da je krivično delo proizvelo efekte u inostranstvu; da su žrtve strani građani itd. Ovaj spektar elemenata ograničava broj država koje mogu i treba da gone počinioca terorističkih dela, a zaštita opšteg međunarodnog dobra se ostvaruje posredstvom akcije pogođenih država.

Značajna karakteristika ovih konvencija je u tome što one daju objektivno bezvredonosne (*value free*) definicije pojedinih tipova krivičnih dela, kada ni motiv počinioca ne uzimaju u obzir. Na taj način su konvencijama obuhvaćena dela koja mogu biti izvršena i bez stvarnih terorističkih motiva (politički motiv, odnosno **animus terrorandi**, koji je bitna, suštinska odrednica terorizma). Takvim nedorečenim definicijama se dodatno zamagljuje problem definisanja same terorističke aktivnosti. Na taj način se stvara mogućnost namenskog, jednostranog pristupa definisanju terorističke radnje, stvarajući opasnost da se izvedena teroristička aktivnost proglasi kriminalnom radnjom i obrnuto.

Zajednička obeležja većine konvencija, usvojenih i pripremljenih pod okriljen Ujedinjenih nacija i Međunarodne organizacije za civilno vazduhoplovstvo, vrlo su naglašena. Ona sve svode na cilj da izvršilac bude svakako kašnjen, ali ne i na uniformnu i obaveznu ekstradiciju²⁷ (načelo *aut dedere aut punire*). Na taj način potpisnicama ostavlja mogućnost da očuvaju

27 Ekstradicija je: prvo, formalni, tj. zakonskom formom propisani proces; drugo, to je odnos između dve suverene države; treće, izručuje se pojedinac koji je osimnjičen, optužen ili proglašen krivim od strane države koja ga potražuje za krivično delo na osnovu zakona zemlje koja potražuje; četvrto, da je krivično delo za koje se pojedinac tereti počinjeno van jurisdikcije zemlje koja izručuje, a u okviru jurisdikcije zemlje koja potražuje i peto, da je svrha ekstradicije omogućavanje državi koja zahteva izručenje da provede sudski postupak saglasno svom zakonodavstvu i privede počinioca dela zakonskoj kazni. Prema tome svrha ekstardicije je kažnjavanje zločina (Branislav R. Srdanović, *Međunarodni terorizam*, Službeni list SRJ Beograd, 2002.str. 56-57).Ekstradicija(lat. extraditio) izadavanje, predaja; izdavanje krivca, koje se sastoji u tome što vlasti jedne države predaju vlastima druge države izvesno lice radi vođenja krivičnog postupka protiv njega ili radi izvršenja kazne nad njim (Milan Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980.str.267).

pravo azila i izbegnu ishode koji bi bili nepravični ili neprohvratljivi za njihovo javno mnjenje. Da ne bi bilo utočišta za teroriste, proširuju se osnovi za krivičnu jurisdikciju,²⁸ tako da praktično dostižu univerzalni karakter.²⁹ Dakle, države ugovornice su pitanje krivičnog gonjenja i kažnjavanja krivaca rešile zadržavanjem diskrecionog prava da ocene prirodu dela i da same odluče da li će da udovolje eventualnom zahtevu za ekstradiciju ili će same pokrenuti krivični postupak. Antiterorističke konvencije nisu uverljivo sugerisale Organizaciji UN da osnuje međunarodni sud nadležan za suđenje počiniocima određenih tipova terorističkih radnji, pa nadležnost za krivično gonjenje ostaje u ingerenciji država, kojima u mnogim slučajevima nije u interesu inkriminisanje terorističke aktivnosti. Iako opšte karakteristike antiterorističkih konvencija zaključenih na globalnom nivou ukazuju na određene nedostatke (nisu potencirani uzroci, motivi, ciljevi terorističke radnje), one su ipak dale određeni doprinos razvoju međunarodnog prava u oblasti suzbijanja međunarodnog terorizma.

Međunarodno-pravni antiteroristički dokumenti ipak, nisu precizni u obavezivanju država u načinu borbe protiv međunarodnog terorizma na globalnom planu, što u narednom periodu treba promeniti. Narušeni sitem bezbednosti od strane terorističkih skupina ugrožava osnovna ljudska prava i slobode građana, što je u suprotnosti sa proklamovanom politikom i demokratskim težnjama savremenog društva. Antiterorističke konvencije predstavljaju, pored određenih nedostataka, izraz volje da se nacionalna krivična zakonodavstva dograde, i da se u realnim mogućim okvirima pojača međunarodna saradnja za kažnjavanje krivaca kao i za preventivno delovanje u suprotsavljanju terorističkim aktivnostima.

Međutim, mnoga međunarodno pravna akta i dokumenta su obično donošena nakon izvršenih terorističkih aktivnosti, dakle bavila su se posledicama, a ne uzrocima i motivima, kao preduslovima za definisanje terorističke radnje i primenu adekvatnih, pre svega preventivnih, a potom i represivnih mera države prema počiniocima nasilja ili pak onima koji prete nasiljem. Bez obzira na mnoga antiteroristička pravna dokumenta broj terorističkih napada u svetu u 1995. godini je povećan za 37 % u odnosu

28 Jurisdikcija (lat.jurisdiction) pravda, pravo, pravosuđe sudstvo, pravo suđenja, nadležnost suda;oblast javnog suda, delokrig suda(Milan Vujaklija, Leksikon stranih reči i izraza, Prosveta, Beograd, 1980.str.378).

29 Vojin Dimitrijević, *Međunarodni terorizam*, Naučno savetovanje na temu "Savreeni oblici terorizma," Arhiv za prabne i društvene nauke, Beograd 14-15 januar 1980, str, 40.

na 1994. godinu, dok je broj otkrivenih ili onemogućenih terorista ostao nepromenjen. Savremeni terorizam je u stalnoj ekspanziji bez obzira na sve organizovanije suprotstavljanje međunarodne zajednice i na mere koje se preduzimaju radi njegovog suzbijanja. Prema američkom teoretičaru R. Kupermanu, intenzitet terorizma se godišnje povećava za 12 – 15 %.³⁰

Postojeći međunarodno pravni okvir za kontrolu terorizma može se kritikovati sa više aspekata. *Prvo*, izražene su poteškoće, u određenju pojma, šta je zapravo predmet kriminalizacije kroz definisanje terorizma, jer se zakon može iskrivljavati u oba smera kad se postavi pitanje političkog ili nepolitičkog karaktera ovog dela.³¹ Opšetprijvatljivo definisanje terorizma na mnogim međunarodnim forumima ostalo je bez rezultata, kao primer se može navesti Soaresov izveštaj o Alžiru, koji o tome naširoko raspravlja ali bez specifikacije i kvalifikacije,³² kao i u Međunarodnoj konvenciji za sprečavanje terorističkih bombaških napada. U okviru UN mnogo se pažnje posvećivalo nalaženju radne definicije terorizma, ali pitanje legitimiteta i opravdanja političkog nasilja onemogućivalo je saglasnost. *Drugo*, problem postojećeg pravnog okvira je u tome što konvencije favorizuju delovanje nacionalnih tela i ne omogućavaju eksteritorijalnu jurisdikciju. U osnovi, ako država odluči da ne izruči lica ili grupe optužene za dela u drugoj državi pravosuđu te države, država koja ih traži ne može puno učiniti. Državi koja odbije izručenje ne prete konkretne posledice. *Treći*, je problem u tome što opšta priroda konvencija ostavlja državama veliku dozu slobode njihovoj interpretaciji i primeni. To slabi korisnost teksta u smislu globalne bezbednosti, što bi se moglo popraviti utvrđivanjem glavnih imperativa. *Četvrto* problematično područje su prava. Konvencije eksplicitno ne štite počinioce kroz navođenje postupaka, kazni ili procedura. Politički prestupi u nedemokratskom i represivnom okruženju bi se prema tome mogli okarakterisati ko teroristička dela. Iako se međunarodni poredak sam poziva na eksplicitno demokratska načela, kvalifikovanje protivnika nedemokratskih vlada teroristima može lako značiti zaštitu tiranije kroz načela državnog suvereniteta.³³

30 Radoslav Gaćinović, „Terorizam”, Draslar partner, Beograd, 2005. godine, str. 238.

31 Noemi Gal-Or, *International Conventions to Suppress Terrorism*, New York: St. Martin's Press, 1985, str. 227.

32 *Report of the Panel Appointed by the Secretary-General of the United Nations to gather Information on the Situation in Algeria in order to provide the International Community with Greater Clarity on that Situation*, Mario Soares, predsedavajući, 10 jula 1998. godine, četvrto poglavlje, 3 deo.

33 Max. Taylor & John Horgan, „Terorizam u budućnosti, “ Golden marketing,

Dakle, analizirana međunarodno pravna dokumenta u ovom radu bi trebalo da predstavljaju polaznu osnovu za pravne, političke i moralne pretpostavke za efikasno suprotstavljanje savremenom terorizmu, ali na žalost nije tako, prvenstveno, zbog: a) još nije, u osnovi presečena ideološka i politička dilema, prenesena iz ranijih vremena o opravdanom, pa time i poželjnom i korisnom i neopravdanom, pa time i štetnom terorizmu; b) Još nije izgrađena konzistentna i relevantna definicija terorizma koja bi svela na najmanju meru ili u potpunosti eliminisala "ničiju zemlju" između terorizma, gerile, diverzantskih aktivnosti, oružane pobune, oslobodilačke borbe; v) još nije ostvaren nužan stepen međunarodne solidarnosti i kooperacije u suzbijanju terorizma. Pravo i u ovom segmentu međunarodnog krivičnog prava može da bude ne samo nedovoljno efikasno, već i politički zloupotrebjeno.

UMESTO ZAKLJUČKA

Protiv terorističkih aktivnosti i drugih oblika ugrožavanja mora se, najpre, boriti samim sistemom države i društva, njegovom snagom, kvalitetom, vitalnošću, demokratiošću, koja se nalazi u njegovoj osnovi, pravnom državom i daljim razvojem sloboda i prava građana, te učvršćivanjem tih odnosa u svim oblastima društvenog života. Ukoliko je demokratsko društvo etički, ekonomski i organizaciono jače i stabilnije – utoliko se ono oseća odgovornijim za proces zaštite društva i utoliko se smanjuje mogućnost javljanja terorističkih aktivnosti. Potreba za vrhunskom osposobljenošću državnih antiterorističkih jedinica je očigledna. Međunarodni sistem bezbednosti u narednom periodu je pred velikim izazovima, kako očuvati kolektivnu bezbednost stanovništva i zaštititi građane od ove teško kontrolisane pošasti. To se između ostalog može postići kroz organizovanje; vrhunsku obuku i savremeno opremanje jedinica za protiteroristička dejstva; stalnim praćenjem naučnih dostignuća iz oblasti vojnih, društvenih i tehničkih nauka; analizom dosadašnjih iskustava u antiterorističkoj delatnosti; unapređenjem sistema mera za odvracanje terorističkih aktivnosti i time jačati unutrašnju snagu i sposobnost društva za nastavak demokratskih procesa. **Pored ovih preduslova, osnovni uslov za uspeh je odlučna opredeljenost javnog mnjenja za suprotstavljanje**

savremenom terorizmu. Stavljanje pod kontrolu savremenog terorizma, bio bi veliki uspeh Organizacije UN, jer iskorenjivanje terorizma u svetu je zasad samo želja većine čovečanstva. Može se, dakle, zaključiti da su savremene terorističke aktivnosti sve prisutnije u svetu. One mogu biti sve više i čvršće pod kontrolom određene države, kojoj služe za ostvativanje interesa u određenom području, koje ima značajan ekonomski i geostrategijski položaj, što je najveći problem bezbednosti u svetu. Ovim opasnim aktima mora se suprotstaviti celokupno javno mnjenje na planeti. Ni međunarodnopravna dokumenta nisu poslužila ni kao preventivna mera odvracanja terorista od izvršenja nameravane radnje. Naprotiv, posle donošenja ovih dokumenata teroristi su izveli najbrutalniju terorističku aktivnost do tada u istoriji, napadom na simbole američke vojne, političke i ekonomske moći 11. septembra 2001. godine. Dakle, prema postojećem međunarodno pravnom okviru za kontrolu terorizma može se interpretirati kritička analiza sa nekoliko aspekata. *Prvo*, postoje poteškoće u proceni šta je predmet kriminalizacije kroz definisanje "terorizma".³⁴ *Drugi* problem postojećeg pravnog okvira je u tome što konvencije favorizuju delovanje nacionalnih tela i ne omogućuju eksteritorijalnu jurisdikciju. Dakle, ako država odluči da ne izruči pojedice ili grupe optužene za dela u drugoj državi, država koja ih traži ne može ostaviti cilj, jer državi koja odbije izručenje ne prete konkretne posledice. *Treći* je problem u tome što opšta priroda konvencija ostavlja državama neopravdano velike slobode u njihovoj interpretaciji i primeni. *Četvrto* problematično područje su prava. Međutim, jačanje globalnog pravnog okvira za borbu protiv terorizma neće u budućnosti biti lako i jednostavno. Ono zavisi od osiguranja legitimiteta međunarodnog poretka i nezanimarivanju nepravdi. Jedan od važnih aspekata koji će pratiti terorizam u sledećoj deceniji bit će stalni napori da se izgradi međunarodni pravni okvir za definisanje pravila i normi u borbi protiv politički motivisanog nasilja. Ti će napori biti pod uticajem globalizacije i pitanja koja ona pokreće, poput nacionalnog samoodređenja, razvoja demokratije i državnog monopola na sredstva prinude.³⁵ Bez

34 „Terorizam je organizovana primena nasilja ili pretnja nasiljem od strane politički motivisanih izvršilaca, koji su odlučni da kroz strah, zebnju, defetizam i paniku nameću svoju volju org-anima vlasti i građanima” (Dr Radoslav Gaćinović, „Terorizam”, Draslar Partner, Beograd, 2005. godine, str. 60).

35 Michael Dartnell, Pravna međumreža za terorizam: pitanja globalizacije, fragmentacije i legitimiteta, u keizi *Teroorizam u budućnosti*, Golden marketing, Zagreb, 2003. godine, str. 19- 21

obzira na napore OUN u donošenju navedenih pravnih dokumenata, još uvek nema opšteprijhvatljive definicije terorizma. To je i najveći problem da se izvrši operacionalizacija međunarodno-pravnih dokumenata u borbi protiv savremenog terorizma. U savremenim društvima gde kapital igra značajnu ulogu, neminovno se gradi sistem vrednosti prema bogatstvu, gde se često zanemaruju osnovne ljudske vrednosti, uključujući osnovna ljudska prava prosečnog čoveka – građanina, pa je jedan od osnovnih posticaja savremenog terorizma vrhunska nepravda.

Profesor, Radoslav Gaćinović, PhD
Scientific councillor in the
Institute for Political Science, Belgrade

ORGANISATIONAL LAW ASPECTS OF ANTI-TERRORIST ACTION

Bearing in mind the latent danger from modern terrorism in the XXI century, it is necessary to adopt a generally acceptable definition of terrorism, which would constitute the basis for the beginning of antiterrorist activities without applying double standards. In addition to the generally acceptable definition of terrorism on the UN level, identical rules regarding antiterrorist activities must be put in place and the relation towards all types of terrorism must be the same. It must always be borne in mind that terrorism cannot be simply eradicated, but that, rather, international consensus of all under UN guidance and general determination on global level can only put terrorism under control.

International antiterrorist legal acts constitute an attempt at incriminating terrorist activities by the UN and sovereign states on their territories. Therefore, international law determines a relatively coherent legal framework of international action for combating terrorism, a delictum sui generis, the history of which is closely linked to the history of political crime.

However, the author finds that, so far, these documents have failed to yield the expected results in combating terrorist activities. It is apparent that states are becoming an obstacle for the implementation of these documents, thus blunting the edge of efficient antiterrorist action.

Even though in international law terrorism is treated as the violence of natural persons acting individually or in groups, the author thinks that states can also be responsible for terrorist action of individuals – if they actively support them or tolerate their activities. Consequently, states should also bear the main responsibility, which has not been applied in practice by international legal documents dealing with terrorism.

This paper is an attempt to once again bring attention of the international and national general public to the importance of antiterrorist legal documents, together with a warning that is futile to adopt documents that are not applied in practice,

Key words: Terrorism, anti-terrorism, terroristic activities, International law