

МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА УЧЕШЋЕ У ТЕРОРИЗМУ

Апстракт: Реч „тероризам“ фокус оишће и стручне јавности, медија и учесника у политичком животу, углавном одвлачи ка терористичким организацијама као носиоцима терористичке активности, при чему често ван дебате и разматрања остају различити облици државног учешћа у тероризму. Чињеница је да већина академских дефиниција тероризма подразумева недржавне организације као учиниоце терористичких акција, ие да ни једна од 11 глобалних анти-терористичких конвенција не прекознаје државу као учиниоца терористичких кривичних дела. У научним круговима се заузима прилично амбивалентан став у погледу државног тероризма, који се креће од потпуне негације појма државног тероризма, до постојећивања државног тероризма са појединим облицима међународних кривичних дела у ужем смислу. Са друге стране, полазећи од декларација и резолуција Генералне скупштине и Савета безбедности Уједињених нација, јасно је да међународно право државу перципира као могуће носеоца терористичких активности, односно прекознаје различите облике учешћа држава у тероризму, ие је предмет овог рада ишћање одговорности држава за учешће у тероризму са аспекта међународног права.

Кључне речи: тероризам, државни тероризам, међународноправна одговорност државе.

1. УВОД

Историјски посматрано, реч „тероризам“ први пут је дефинисана у Речнику француске Академије 1798. године, у коме је описана као систем или режим терора.¹ Употребљена је да би означила Робеспјерову „владавину

* Адвокат, irena@advokatskitim.rs.

1 E. Gonzalez Calleja, “Las ciencias sociales ante el problema del terrorismo”, *Vinculos de Historia*, 3/2014, 124.

терора“ која је успостављена током Француске буржоаске револуције у периоду од 1793. до 1794. године.² Суштину успостављеног система терора чинила је тежња ка одбрани тековина револуције и, с тим у вези, суровог обрачуна са представницима контрареволуције и њиховим симпатизерима.³ Када су се на удару владавине терора нашли и политички опоненти Робеспјера, који су првобитно подржали његову владавину терора и драконске мере које је спроводио, дошло је до прављења завере против Робеспјера, која је требала да доведе до окончања заведене владавине терора. Како су претходно прогласили терор легитимним обликом владавине, завереници нису могли да оптуже Робеспјера и његове присталице за терор, односно владавину терора, те су их оптужили за *тероризам*, који је тако постао појам са негативним, одбојним и незаконитим значењем.⁴

У смислу анархистичких и нихилистичких недржавних револуционарних група које делују против државе, термин „тероризам“ је први пут употребљен тек у другој половини XIX века, и то најпре 1866. године у Ирској и 1883. године у Русији. У првој половини XX века значење термина „тероризам“ се донекле враћа на своје почетне позиције, са појавом тзв. „црвеног терора“ комунистичких режима и владавине терора коју су успоставили нацистички и фашистички режими у првој половини XX века.⁵

Даља еволуција појма „тероризам“ води нас ка борби народноослободилачких покрета за ослобођење од колонијализма, који су се појавили током 60-их година прошлог века. У истом периоду, као тероризам су означени и одређени облици палестинске борбе против Израела, као и методи борбе које су примењивале гериле у Латинској Америци. Коначно, почетком 90-их година прошлог века, „тероризам“ постаје реч која је доминантно везана за верски, пре свега исламски фундаментализам и екстремизам.⁶

-
- 2 J. R. White, *Тероризам* (превод: Р. Ђировић), Alexandria Press, Београд, 2004, 81. Кључна карактеристика успостављеног система терора састојала се у замени благих казни изречених у судском поступку од стране непристрасног суда, драконским казнама које изриче револуционарно, дакле пристрасно тело, у брзом и ефикасном поступку. Револуционарна законска регулативна је дала широка овлашћења органима револуције да лишавају слободе „сумњива лица“, а поступак се пред револуционарним судом одвијао без присуства бранилаца окривљених, без права на правне лекове, уз неограничено важење начела слободног судијског уверења које није било ограничено било каквим објективним критеријумима, а једина казна је била смртна. Више о томе: Група аутора, *Савремени тероризам*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015, 226.
 - 3 Сврха примењеног терора није била кажњавање ухваћених контрареволуционара, већ паралисање потенцијалних, указивањем на очигледну опасност контрареволуционарног деловања. Више о томе: В. Димитријевић, „Појам тероризма“, *Анали Правној факултету*, 5/1988, 522.
 - 4 J. R. Thackrah, *Dictionary of Terrorism*, Routledge, London and New York, 2004, 264.
 - 5 A. Schmid, „Terrorism – The Definitional Problem“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2/2004, 399.
 - 6 *Ibidem*.

Сумаран осврт на значење које је реч „тероризам“ имала у различитим историјским епохама и друштвено-политичким приликама, јасно указује да се реч „тероризам“ увек користила како би описала одређене облике политички мотивисаног насиља које су примењивали и државни и недржавни субјекти, у циљу да задрже или освоје власт, односно доведу до одређених друштвено-политичких промена.

2. ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА ПОЈМА И ПОЈАВНИХ ОБЛИКА ДРЖАВНОГ ТЕРОРИЗМА

Иако се данас чини неспорним да иза сваке постојаније терористичке организације стоји нека држава,⁷ у литератури још увек не постоји јединствена дефиниција државног тероризма. Штавише, у теорији је присутан крајње амбивалентан став о појму државног тероризма, који се креће од потпуне негације овог појма до поистовећивања државног тероризма са појединим међународним кривичним делима у ужем смислу, пре свега са злочином против човечности и ратним злочином против цивилног становништва.

Најозбиљнија оспоравања везана су за појам унутрашњег државног тероризма,⁸ који се дефинише као политички систем чија правила дозвољавају или чак намећу тајну, непредвидиву и арбитрарну примену принудних мера према сопственом становништву, које су декларативно забрањене прокламованим начелима правног система, а који поништава судску власт, фундаментална људска права и основне слободе, те владу претвара у активног агента који је у константној борби за власт.⁹ Бројни научници сматрају да је унутрашњи државни тероризам, као владавина терора, немогућ јер

7 М. Шкулић, *Међународно кривично право – њросторно важење кривичној права, кривично право међународној њорекла, међународна кривичнојравна њомоћ, зачеци кривичној права ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2022, 455.

8 Уобичајено се у теорији унутрашњи државни тероризам називао „бели терор“ или терор власти, насупротив „црвеном терору“ односно револуционарном терору, који је био усмерен против власти и успостављеног државног поретка. Више о томе: В. Димитријевић, „Међународни тероризам“, *Архив за њравне и друшћивене науке*, 1-2/1980, 37.

9 Е. Garzon Valdes, „El terrorismo de Estado“, *Revista de Estudios Politicos (Nueva Epoca)*, 65/1989, 39. Тако, владајуће мишљење аргентинске науке, систем масовног и систематског кршења људских права који је успостављен у Аргентини након 24. марта 1976. године, када су оружане снаге свргле владу Изабел Мартинез де Перон, распустиле парламент, суспендовале политичко и синдикално удруживање и деловање, те устоличиле Војну хунту у чијим се рукама сконцентрисала апсолутна политичка и извршна власт, означава називом „државни тероризам.“ Више о томе: М.Т. Piñero, *El Terrorismo de Estado en Argentina. Una aproximación a las practicas genocidas durante la ultima dictadura militar*, 1, <https://apdh.org.ar/sites/default/files/2020-07/Terrorismo%20de%20Estado%20y%20genocidio.pdf> asp. 20.02.2024.

држава поседује легитимно право на употребу силе, односно држава као ентитет има монопол физичке принуде.¹⁰

Појам државног тероризма је оспораван, мада у мањој мери, и када је у питању државни тероризам у међународним односима, те бројни аутори сматрају да државни тероризам представља квадратуру круга,¹¹ истичући да позиција државе, и код оних аутора који јој дају активну улогу у извршењу терористичког акта, није у појму тероризма, чему сведочи и усвојена терминологија који се огледа у флоскулама „тероризам подржан од стране државе“, „тероризам спонзорисан од стране државе“, „тероризам толерисан од стране државе“ и сл. Ради се, дакле, о прикривеној улози државе, која посеже за терористичким насиљем, користећи се терористичким групама, у случају када своје интересе и циљеве не може остварити уобичајеном комуникацијом у међународној заједници.¹²

Полазећи од прикривене улоге државе у тероризму, поставља се и питање да ли учешће државе у извршењу терористичког акта мења карактер појаве, односно правног схватања појаве?¹³ Поједини аутори сматрају да ће реч „тероризам“ добити потпуно ново значење када се једном докаже да и држава може бити терориста.¹⁴

У сваком случају, опште је познато да је питање државног тероризма, поред питања статуса народноослободилачких покрета, до данас остало кључна препрека због које на нивоу међународне заједнице није усаглашена општа дефиниција тероризма и које је све вођене преговоре у вези са усвајањем једне такве дефиниције одводило у ћорсокак. Не улазећи на овом месту у детаљнију теоријску анализу питања да ли учешће државе у извршењу терористичког акта тероризам претвара у неко од међународних кривичних дела у ужем смислу или су државни и недржавни тероризам две стране исте медаље, за потребе овог рада ћемо констатовати да је тероризам суштински политички појам, фундаментално повезан са тежњом да се политичка моћ освоји или задржи,¹⁵ што се осликава у бројним академским дефиницијама тероризма које ову појаву одређују као употребу насиља или претње насиљем ради застрашивања становништва или представника власти, а у циљу насилног остваривања одређених политичких циљева.¹⁶ Јасно је да у наведеном значењу тероризам могу примењивати бројни и

10 W. Laquer, „Reflections on Terrorism“, *Foreign Affairs*, 65/1986, 89.

11 H. Gardner, *American Global Strategy and the „War on Terrorism“*, Paris, 2005, 79.

12 Т. Шурлан, „О потенцијалу тероризма за статус међународног кривичног дела“, *Међународна њолиџика*, 1143/2011, 78.

13 *Ibid.*, 79.

14 P.A. Sproat, *An Investigation of the Concept of State Terrorism*, Ph.D. Thesis, Newcastle University, 1997, 17, <https://core.ac.uk/download/pdf/153776026.pdf> asp, 01.09.2023.

15 Д. Петровић, „General characteristics of the basic concept of terrorism“, *Сџрани њравни живои*, 4/2020, 148–149.

16 М. Шкулић, „Тероризам и терористичке организације“, *Тероризам и људске слободе*, Тара, 2010, 9.

различити актери, као инструмент унутрашње или спољне политике, као што су га уосталом и примењивали.¹⁷

Државни тероризам у међународним односима подразумева тероризам који је усмерен против друге државе, а предузима се у циљу остваривања одређених геополитичких и спољнополитичких интереса и циљева, кроз ограничену или општу кампању терора, у зависности од тога да ли се тежи остваривању неких ужих, специфичних циљева или се тежи застрашивању читаве популације. У пракси се често лимитирана и општа кампања терора комбинују, допуњују, или чак служе како би се једном прекрила друга, док су и једна и друга усмерене ка остварењу истог циља.¹⁸

Државни тероризам могу спроводити званични представници државе, попут припадника безбедносних снага (војска, полиција, обавештајне службе), лица која су незванични представници државе и који за своје акције имају прећутно одобрење државе, попут бивших припадника безбедносних снага или лица која званично ни на који начин нису повезана са државом у чије име делују, али која од те државе имају експлицитно или прећутно одобрење за своје деловање, попут представника приватних војних компанија, тзв. „одреда смрти“, плаћеника, паравојних формација, банди, терористичких група и слично.¹⁹ Политички циљ коме државни тероризам тежи подразумева остваривање специфичних политичких или политичко-економских циљева, који су различити од приватних или криминалних циљева и који укључују подривање и слабљење политичке опозиције, успостављање новог политичког програма или система, спровођење одређене економске политике, утицај на унутрашњу или спољну политику других држава, или одржавање политичке, економске, војне и идеолошке моћи.²⁰

17 B. Hindess, „Terrortory“, *Alternatives: Global, Local, Political*, 3/2006, 244.

18 R. Jackson et al., *Terrorism: A critical Introduction*, Palgrave Macmillan, 2011, 189.

19 *Ibid.*, 189; У зависности од тога ко организује и предузима терористичке операције, државни тероризам можемо поделити на отворени и прикривени. Отворени државни тероризам постоји у случају када је јасно ко је извршилац терористичких активности, односно када су стране у конфликту у потпуности свесне околности случаја, природе претње и могућих последица. Прикривени државни тероризам постоји у случају када држава која практикује тероризам не жели јавно да се декларише као носилац терористичких активности, већ то чини тајно, односно прикривено, користећи како припаднике својих безбедносних структура, тако и припаднике недржавних терористичких организација или других посредничких и плаћеничких организација. Циљ прикривеног државног тероризма јесте застрашивање становништва и изазивање политичке и друштвене нестабилности у држави мети. Намера државе која примењује прикривени тероризам јесте да се држави мети, под утицајем изазване нестабилности, застрашености и несигурности грађана, ослаби преговарачка позиција, како би била спремнија за чињење компромиса, односно прављење жељених уступака. Више о томе: M. Stohl, „Expected utility and state terrorism“, *Root causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (ed. T. Bjorgo), Routledge, London and New York, 2005, 207–209.

20 R. Jackson et al., *op. cit.*, 178

Своје терористичке циљеве државе могу остварити применом најразличитијих терористичких метода, као што су тортура, отмице, силовања, убиства цивила од стране војних или паравојних формација, убиства политичких личности у земљи и у иностранству,²¹ бомбардовање, оштећење или уништење критичне инфраструктуре итд. Улога државе у примени ових терористичких метода такође може варирати и кретати се од извршења терористичких аката, директног подржавања терористичких напада, преко мање директног учешћа које подразумева ширење пропаганде, наоружавање, обуку, финансирање или пружање других облика материјалне подршке терористичким групама, до пасивног подржавања које подразумева толерисање одређених терористичких група на својој територији и пружање сигурног уточишта припадницима терористичких организација.

Без обзира на разлоге које су државу определиле да оптира ка тероризму, без обзира на облик у ком се испољава и без обзира на политички циљ коме тежи, државни тероризам је увек праћен тешким кршењем основних људских права сопственог становништва или становништва стране државе која је мета тероризма. Оно што је евидентно јесте нагли пораст државног тероризма у свету након Другог светског рата, а оно што је застрашујуће јесте његов континуирани „напредак“ почетком XXI, без икаквих реалних изгледа да ће се са њиме у ближој будућности престати,²² док истовремено терористичка претња постаје све кобнија по међународни мир и безбедност, али и по саме темеље на којима почива садашњи међународни поредак и међународно право.

3. ДРЖАВНИ ТЕРОРИЗАМ У ДОКУМЕНТИМА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

Повеља Уједињених нација²³ (у даљем тексту: УН) у члану 2. став 4. садржи имплицитну забрану државама да подржавају међународни тероризам, тако што обавезује све државе чланице УН-а да се у својим међународним односима уздрже од претње силом и употребе силе против територијалног интегритета и политичке независности друге државе, на начин који је у супротности са циљевима УН. Цитирана одредба Повеље УН била је основ Резолуције 731 (1992) Савета безбедности УН, којом су Либији уведене економске санкције због повезаности са терористичким активностима, као и због одбијања Либије да изручи два своја држављанина која

21 *M. Sthol* је ликвидације више Палестинских представника у Каиру, Алжиру, Норвешкој, Атини, Бејруту и Паризу од стране Mossada назвао „изузетно ефикасном техником политичког тероризма“. Више о томе види: *M. Sthol*, “Inetrnational Dimensions of State Terrorism”, *The State as Terrorist: The Dynamics of Global Violence and Repression* (eds. *M. Sthol*, *G.A. Lopez*), Greenwood Press, Connecticut, 1984, 53

22 *P.A. Sproat*, *op. cit.*, 19

23 Charter of the United Nations (у даљем тексту: Повеља УН), <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text.asp>, 15.03.2024

су била осумњичена за обарање цивилног ваздухоплова Pan Am Flight 103 изнад Локербија у Шкотској 1988. године. У резолуцији је експлицитно наведено да је свака држава дужна да се уздржи од организовања, подстицања, помагања или учествовања у терористичким актима против друге државе или од пристајања на организовање активности на својој територији које су усмерене на извршење терористичких аката против друге државе, када такви акти укључују претњу или употребу силе.²⁴

Многи аутори сматрају да је индиректна забрана учешћа држава у тероризму садржана у члану 2. став 4. Повеље УН прерасла у директну, доношењем резолуције 2625 (1970) Генералне скупштине УН којом је усвојена Декларација о принципима међународног права у вези са пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом УН (у даљем тексту: Декларација)²⁵. За разлику од члана 2. став 4. Повеље УН који обавезује државе да се у међународним односима уздрже од претње или употребе силе, Декларација експлицитно забрањује државама да узму учешће у терористичким активностима, односно да толеришу терористичке активности на својој територији. Споран је, међутим, правни статус ове Декларације у међународном праву. Декларацију је сачинио посебан комитет чији је мандат био да у декларацији још једном понови основне принципе међународног права, због чега је поједини аутори сматрају обликом аутентичног тумачења Повеље УН.²⁶ Са друге стране, јасно је да резолуције Генералне

24 J. A. Cohan, „Formulation of a State’s Response to Terrorism and State-Sponsored Terrorism“, *Pace International Law Review*, 14/2002, 91; Након обарања цивилног ваздухоплова Pan Am Flight 103 Сједињене Америчке Државе (у даљем тексту: САД) и Уједињено Краљевство су подигле оптужнице против два либијска држављана осумњичена да су извршила обарање овог ваздухоплова, те захтевале од Либије да осумњичене изручи било којој од њих. Либија је овај захтев одбила, указујући да ће истрагу и судски процес против осумњичених спровести Либија, чији су они држављани, у складу са чланом 7. Монреалске конвенције. Имајући у виду да је један од осумњичених био припадник либијске обавештајне службе, постојала је оправдана бојазан да Либија неће обезбедити објективно, непристрасно и правично суђење. Због тога је Савет безбедности УН, на захтев САД и Уједињеног Краљевства, усвојио резолуцију 731 у којој је захтевао да Либија позитивно одговори на захтев за екстрадицију два своја држављана. Након тога, Савет безбедности УН је усвојио резолуцију 748 у којој је констатовано да непоступање Либије у складу са резолуцијом 731 представља претњу по међународни мир и безбедност, те је на основу овлашћења из Главе VII Повеље УН, Савет безбедности поновио захтев Либији да позитивно одговори на постављене захтеве за екстрадицију и увео јој економске санкције. Више о томе: T. Stephens, „International criminal law and the response to international terrorism“, *UNSW Law Journal*, 2/2004, 475.

25 Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, <https://digitallibrary.un.org/record/202170?v=pdf> asp, 03.02.2024.

26 J. N. Maogoto, „War on the enemy: Self-defence and State-sponsored terrorism“, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003, 11, <https://law.bepress.com/cgi/view-content.cgi?referer=&httpsredir=1&article=6244&context=expresso> asp, 18.01.2024.

скупштине УН немају обавезујуће дејство за државе чланице, али ипак треба узети да оне могу представљати доказ постојања одређеног *opinio juris* међу државама, посебно уколико су донете готово једногласно, као што је то био случај са резолуцијом 2625 (1970).²⁷

Наведеном Декларацијом обавезане су државе да се уздрже од организовања, подстицања, помагања или учествовања у грађанским оружаним сукобима или терористичким актима у другој држави или толерисања организованих активности унутар своје територије усмерених на извршење таквих аката, онда када ти акти укључују претњу или употребу силе. Такође, све државе се обавезују да неће организовати, помагати, подстицати, финансирати или толерисати субверзивне, терористичке или оружане активности усмерене ка насилној промени режима у другој држави или мешању у грађански оружани сукоб у другој држави.²⁸

Са друге стране, приликом покушаја дефинисања тероризма као међународног кривичног дела, првобитно је као учинилац тог кривичног дела дефинисана држава, односно њени органи власти или државни службеници. Наиме, у Нацрту законика о злочинима против мира и безбедности човечанства, који је израдила Комисија за међународно право 1954. године, у оквиру члана 2. који прописује акте који представљају злочине против мира и безбедности човечанства, ставом 6. је као кривично дело прописано предузимање или охрабривање, од стране власти једне државе, терористичких активности у другој држави или толерисање од стране власти једне државе организовања активности усмерених ка извођењу терористичких аката у другој држави.²⁹

Члан 2. став 6. Нацрта законика о злочинима против мира и безбедности човечанства из 1954. године, свој основ има у члану 1. Конвенције о спречавању и кажњавању тероризма из 1937. године Друштва народа,³⁰ у коме је прописана дужност сваке државе да се уздржи од било каквог акта управљеног на подстицање терористичких делатности усмерених против неке друге државе. С тим у вези, учинилац кривичног дела тероризма из члана

27 S. Malzahn, „State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility“, *Hastings International and Comparative Law Review*, 1/2002, 87.

28 J. N. Maogoto, *op. cit.*, 11.

29 B. Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2006, 176.

30 Повод за одржавање међународне конференције у Женеви 1937. године, под окриљем Друштва народа, а у циљу борбе против политички мотивисаног тероризма, на којој су усвојене две конвенције – Конвенција о спречавању и сузбијању тероризма и Конвенција о оснивању једног међународног суда који би био надлежан да суди терористима, био је атентат на краља Југославије Александра I Карађорђевића и француског министра спољних послова Луја Бартуа у Марсеју 9. октобра 1934. године. Више о томе: М. Шкулић, *Међународно кривично право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2020, 101–102.

2. став 6. Нацрта из 1954. године може бити само држава, односно појединац који делује у име државе.³¹

Касније је члан 2. Нацрта из 1954. године постао основ Нацрта законика о злочинима против мира и безбедности човечанства из 1991. године, који је израдила Комисија за међународно право у процесу реализације идеје о оснивању једног сталног међународног кривичног суда.³² Тако је у члану 24. Нацрта из 1991. године, инкриминисано кривично дело међународног тероризма, које постоји када државни службеник или представник државе изврши или нареди предузимање радње која представља извршење, организовање, помагање, финансирање, охрабривање или толерисање аката против друге државе, који су усмерени на људе или имовину, а који су по својој природи такви да стварају стање терора у свести јавних функционера, групе лица или у општој јавности.³³

Конечна верзија Нацрта законика о злочинима против мира и безбедности човечанства усвојена је 1996. године. За разлику од претходних верзија које су инкриминисале (државни) тероризам као самостално кривично дело, коначна верзија Нацрта у члану 20. акте тероризма прописује као облик ратног злочина, који представљају кршење међународног хуманитарног права у контексту унутрашњег оружаног сукоба.³⁴

Питање државног тероризма било је повод јустре дебате пред Генералном скупштином УН 70-их година прошлог века, будући да је већина држава била става да би појам „тероризам“ морао бити ограничен искључиво на појединце и недржавне групе. Таквом ставу су се оштро успротивиле оне државе које су себе сматрале жртвама државног тероризма, односно тероризма под покровитељством државе. У циљу смиривања тензија, Генерална скупштина УН усвојила је еластичну и неутралну кованицу „тероризам у свим својим облицима и манифестацијама.“³⁵

Једна од најзначајнијих резолуција Генералне скупштине УН, на коју се позивају готово све касније донете резолуције, као и Глобална стратегија за борбу против тероризма УН, јесте резолуција о мерама за елиминисање међународног тероризма из 1994. године,³⁶ која најпре једногласно осуђује све манифестације тероризма, без обзира на узроке, мотиве или околности под којима су учињени, с тим да додаје да међународни тероризам, осим

31 *Draft code of Offences against the Peace and Security of Mankind with commentaries*, Yearbook of the International Law Commission, Vol. II, United Nations, 1954, 135.

32 B. Saul, *op. cit.*, 178.

33 *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind*, Yearbook of the International Law Commission, Vol II, Part Two, United Nations, 1991, 97.

34 *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind with commentaries*, Yearbook of the International Law Commission, Vol II, Part Two, United Nations, 1996, 54.

35 A. Schmid, *op. cit.*, 388.

36 Resolution 49/60 – Measures to eliminate international terrorism, adopted by the General Assembly UN on 9 December 1994, Annex <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/19/PDF/N9576819.pdf?OpenElement> asp, 18.03.2024.

што угрожава пријатељске односе међу државама, истовремено представља и претњу територијалном интегритету и безбедности држава. Тероризам представља тешко кршење циљева и начела на којима почивају УН и као такав представља претњу међународном миру и безбедности, угрожава пријатељске односе међу државама, угрожава међународну сарадњу и усмерен је на кршење људских права, основних слобода и уништење основа демократског друштва. Кривично дело које је срачунато на изазивање стања терора међу становништвом, групом лица или одређеним лицима ради постизања политичког циља, неоправдано је у свим случајевима и под свим околностима, без обзира на политичке, филозофске, идеолошке, расне, етничке, верске или друге разлоге сличне природе. У другом делу резолуције препознају се различити облици учествовања држава у тероризму, те се обавезују државе чланице, да се у складу са циљевима и начелима Повеље УН и другим изворима међународног права, уздрже од организовања, подстицања, помагања или учествовања у терористичким актима на територији других држава, као и од допуштања или охрабривања активности на својој територији које су усмерене на извршење терористичких аката.

И Савет безбедности УН је у резолуцији 1373 из 2001. године³⁷, која је усвојена на основу Главе VII Повеље УН непосредно након терористичког напада 11. септембра 2001. године, обавезао све државе да се уздрже од било каквог облика помоћи и активне или пасивне подршке физичким или правним лицима која су укључена у извршење терористичких аката, укључујући и наоружавање терориста, омогућавање сигурног уточишта лицима која су извршила или су учествовала у извршењу терористичких аката, или омогућавања да се њихова територија користи за оснивање терористичких кампова и база за обуку терориста.

Са друге стране, ни једна од 11 глобалних анти-терористичких конвенција које су донете под окриљем УН, а у којима су инкриминисани различити облици терористичких кривичних дела, експлицитно не предвиђа државне актере као учиниоце кривичног дела које прописује. Међутим, када је у питању Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма из 1999. године (у даљем случају: Конвенција), у теорији постоје мишљења да се као учинилац кривичног дела финансирања тероризма могу појавити и државни актери, посебно имајући у да кривично дело, у смислу ове Конвенције, не представља само финансирање тероризма у смислу обезбеђивања финансијских средстава, већ и пружање уточишта и логистичке подршке терористичким организацијама и појединцима.³⁸

Међународни суд правде је, у случају *Ukraine vs Russian Federation*, закључио да Конвенција ни једном својом одредбом не искључује могућност да

37 Resolution 1373 (2001) adopted by Security Council UN on 28 September 2001, https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf asp, 21.03.2024.

38 J. Merino Herrera, "Estrategias de persecución penal contra la financiación del terrorismo", *Revista Penal Mexico*, 8/2015, 126.

се као учинилац кривичног дела финансирање тероризма из члана 2. појави државни званичник. Међутим, будући да државно финансирање тероризма није обухваћено одредбама Конвенције, чињеница да је државни званичник или државни орган извршио кривично дело из члана 2. не заснива сама по себи одговорност државе за финансирање тероризма. Истовремено, будући да су државе обавезане да у складу са одредбама Конвенције предузму све адекватне мере, укључујући и међународну сарадњу у спречавању и сузбијању вршења кривичних дела финансирања тероризма, без обзира на учиниоца конкретног кривичног дела, држава која не поступа у складу са наведеним биће одговорна за кршење обавеза прописаних Конвенцијом.³⁹

4. УОПШТЕНО О МЕЂУНАРОДНОПРАВНОЈ ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ

Са појавом модерне државе у XVI веку, јавља се и учење о суверености као битној карактеристици државне власти.⁴⁰ Према родоначелнику теорије суверености Ж. Бодену државна власт је суверена, тј. виша према поданицима и невезана законима. Суверена власт је самостална, непрекидна и

39 У поступку који је покренула 16. јануара 2017. године, Украјина је, између осталог, оптужила Русију да је преко својих државних органа, државних службеника и других физичких и правних лица која врше јавна овлашћења, као и преко других лица која делују по њеним инструкцијама или под њеном контролом, обезбеђивала финансијска средства, наоружање и обуку припадника нелегалних наоружаних група које су укључене у вршење терористичких аката у Украјини, укључујући ДНР, ЛНР, Харковске партизане и са њима повезане групе и појединце. Према становишту Русије, које је засновано на језичком тумачењу одредаба Конвенције, току преговарачког процеса у вези са изградом текста Конвенције, али и релевантних одредаба других конвенција донетих у вези са тероризмом и устаљеној пракси држава у њиховој примени, одредбе Конвенције не регулишу питање одговорности државе за финансирање тероризма. Русија је подсетила и на заједничке напоре одређених делегација да се под оквир Конвенције подведе и финансирање тероризма учињено од стране државе или њених званичника, који су остали без успеха. С тим у вези, према тумачењу Русије, кривично дело финансирања тероризма може извршити само недржавни актер. Дакле, појам „свако лице“ не само да не укључује државу, већ не укључује ни државне званичнике, јер би свако другачије тумачење водило индиректној примени Конвенције и на одговорност државе за финансирање тероризма, посредством члана 4. Правила о одговорности држава за међународне противправне акте. Више о томе: Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation) – Judgement of 31 January 2024, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20240131-jud-01-00-en.pdf> asp. 30.03.2024.

40 В. Михајловић, „Сувереност као реалност државе (власти) или као историјски (и изгубљени) мит“, 8. научни скуп са међународним учешћем Синерија, 2011, 156.

недељива.⁴¹ Самосталност суверене власти је двосмерна – унутрашња и спољашња, али ћемо се ми, за потребе овог рада, задржати само на спољашњој самосталности суверене власти. Наиме, спољашња самосталност суверене државе значи да суверена власт није у вазалној зависности од друге државе, те да с тим у вези независно ствара своје унутрашње позитивно право.⁴²

Појам суверености државе је од свог настанка до данас претрпео значајне промене, прилагођавајући се политичкој реалности и пре свега важећем међународном праву. Уколико данас посматрамо сувереност државе са спољног аспекта, она се нужно релативизује, у складу са супрематијом међународног права и његових обавезујућих *ius cogens* норми. Дакле, иако не постоји међународни институционални суверен, у смислу највише глобалне власти, носилац суверености је универзални нормативно-правни поредак, самим тим што обавезује све државе као субјекте међународног права⁴³ односно, сувереност државе није апсолутна јер држава има обавезу да поштује правне норме којима се уређују односи међу државама.⁴⁴

Међународна одговорност државе је стога одраз ограничења спољашње суверености државе.⁴⁵ Како је држава, као изворни субјект међународног права, непосредни адресат конкретне међународне норме, одговорна је за кршење својих међународноправних обавеза, те је отуда међународноправна одговорност држава општи правни принцип међународног права.⁴⁶

Према Правилима о одговорности држава за међународне противправне акте (у даљем тексту: Правила),⁴⁷ које је израдила Комисија за међународно право УН, међународна одговорност државе постоји када држава изврши међународни противправни акт. Према члану 2. Правила, међународни противправни акт подразумева чињење или пропуштање које се, према правилима међународног права, може приписати држави и које представља кршење међународне обавезе државе. С тим у вези, закључујемо да су два конститутивна елемента међународноправне одговорности државе:

41 М. Савић, „Сувереност држава између кризе међународног права и савремене политичке реалности“, *Политијеица*, 8/2014, 70.

42 *Ibid.*, 71.

43 *Ibid.*, 78

44 М. Бартош, *Међународно јавно право – ошшии гео*, Култура, Београд, 1954, 301.

45 М. Dimitrovska, „The concept of international responsibility of state in the international public law system“, *Journal of liberty and international affairs*, 2/2015, 4.

46 М. Крећа, *Међународно јавно право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2023, 145.

47 Responsibility of States for International Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol 2 (part two), 2001, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf asp, 12.02.2024. Правила о одговорности држава за међународне противправне акте не представља кодификацију у смислу обавезујућег правног акта, већ представљају тзв. *soft law*, будући да она нису обавезна *per se* већ свој ауторитет темеље на снази аргумената и правном резонувању Комисије за међународно право. Више о томе: М. Крећа, *op. cit.*, 247.

1) приписивост таквог акта држави по међународном праву и 2) повреда међународне обавезе.⁴⁸

4.1. Сумарно о основима приписивости аката држави

У оквиру Главе II Правила о одговорности државе за међународне противправне акте прописани су основи приписивости противправних аката држави.

Пре свега, држави ће се увек приписати радње њених органа, без обзира да ли се ради о законодавном, извршном или судском органу, без обзира на позицију тог органа у државној организацији, као и да ли тај орган припада централној или територијалној јединици државе. При томе, појам „орган“ подразумева било које лице или ентитет који има такав статус у складу унутрашњим правом државе (члан 4.).

Држави ће се увек приписати и радње лица или ентитета који није орган државе у складу са чланом 4., али који је овлашћен по праву те државе да врши јавноправна овлашћења, под условом да то лице у датој ситуацији делује у том капацитету (члан 5.). Интенција писаца Правила је била да овом одредбом обухвате парадржавне ентитете који врше одређена јавноправна овлашћења, као и случајеве када приватизована државна предузећа задрже извесна јавна или регулаторна овлашћења.⁴⁹

Радње органа једне државе, који су стављени на располагање другој држави, приписаће се држави којој су органи друге државе стављени на располагање, под условом да је орган деловао вршећи елементе државне власти државе којој је стављен на располагање (члан 6.). Да би постојала одговорност државе у складу са чланом 6. Правила, неопходно је да буду испуњена два услова. Прво, односни орган мора поседовати својство државног органа у држави која га ставља на располагање другој држави и друго, радње које тај орган предузима морају представљати вршење државних, јавноправних овлашћења државе којој је стављен на располагање. Осим тога, за одговорност државе на основу овог члана, није довољно да органу једне државе буде поверено да врши функције државе којој је стављен на

48 За успостављање међународноправне одговорности државе, поједини аутори поред ова два конститутивна елемента захтевају и испуњење једног негативног услова, односно одсуство чињеница које представљају основ отклањања одговорности. Наиме, уколико такве чињенице постоје, тада је јасно да и даље има приписивости, али тада нема противправности која је неопходна за успостављање одговорности државе. Више о томе: Б. Милисављевић, „Приписивост као услов одговорности државе у међународном праву“, *Анали Правној факултету у Београду*, 2/2012, 186.

49 Draft articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts with commentaries, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, Vol II, Part Two, 42.

располагање, већ је неопходно да такав орган делује под искључивом контролом и инструкцијама државе којој је стављен на располагање, без инструкција државе која га је ставила на располагање.⁵⁰

У складу са чланом 7. Правила, акти органа државе или ентитета коме је поверено вршење елемената државне власти приписаће се држави, чак и ако такав орган или ентитет прекорачи своја овлашћења.

Члан 8. Правила регулише комплексно правно питање које се односи на одговорност државе за акте приватних лица, која ће постојати у случају да таква лица или групе лица фактички делују по упутствима или под контролом државе.

Привремене владе или устанички покрети ће бити одговорни, у смислу правила међународног права, уколико дође до конституисања нове државе под њиховом контролом. Уколико не дође до конституисања њихове власти, одговорност матичне државе која је повратила контролу на том подручју ће постојати само у случају да је држава могла а није спречила настанак штете.⁵¹

Коначно, радње и пропуштања која нису приписиви држави у складу са претходно цитираним одредбама Главе II Правила, сматраће актима државе уколико је држава знала или прихватила конкретне радње или пропуштања као своје (члан 12.).

5. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВА ЗА ТЕРОРИСТИЧКЕ АКТЕ

Полазећи од чињенице да већина терористичких организација има неку везу са државом, без обзира на степен умешаности државе у планирање, извршење или омогућавање вршења терористичких активности од стране терористичких организација, као комплексно правно питање се јавља питање међународноправне одговорности држава за учешће у тероризму.⁵²

Полазећи од чињенице да тзв. отворени државни тероризам врло ретко можемо срести у пракси⁵³, заправо се као релевантно јавља питање одговорности државе за учествовање у тзв. прикривеном државном тероризму,

50 *Ibid.*, 44.

51 Б. Милисављевић, *op. cit.*, 189.

52 А. Мишовић, *Однос кривичне одговорности и одговорности државе за тероризам*, докторска дисертација, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2020, 114, https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/18633/Disertacija_11584.pdf?sequence=1&isAllowed=y asp, 20.03.2024.

53 Отворени државни тероризам, који практикују државни службеници и државни органи односне државе, представља неспоран случај одговорности државе за међународне противправне акте, који је прописан чланом 4. Правила. Наиме, акт тероризма неспорно представља међународни противправни акт, а приписивост таквог акта држави чији је државни службеник или државни орган предузео акт тероризма заснива се на члану 4. Правила.

односно за различите облике активне и пасивне подршке тероризму и активностима терористичких организација. Једном речју, кључно питање јесте питање одговорности држава за подржавање тероризма, односно за тзв. *State-sponsored terrorism*. Прикривени државни тероризам подразумева и активно и пасивно држање државе која подржава тероризам, те се може кретати од пружања директне подршке терористичким активностима попут обучавања или финансирања терористичких организација, до мање директног учешћа државе које подразумева пружање различитих облика подршке активностима терористичких организација, укључујући и толерисање оснивања терористичких база и кампова за обуку терориста на својој територији, те пружање тзв. сигурног уточишта припадницима терористичких организација.

С тим у вези, за разматрање питања одговорности држава за учешће у тероризму кључни су члан 8. и члан 11. Правила о одговорности држава за међународне противправне акте. Чланом 8. Правила прописано је *да ће се радње лица или групе лица смањити акциом државе до међународном праву, уколико је лице или група лица деловала до инструкцијама или до директном контролом те државе при предузимању радње*.

Цитирани члан 8. Правила свој основ има у пресуди Међународног суда правде донетој у случају *Nicaragua vs United States* из 1986. године, у којој је Међународни суд правде успоставио стандард тзв. ефективне контроле, као неопходан услов за заснивање одговорности државе за акте приватних лица.⁵⁴ Наиме, у конкретном случају спорно је било питање одговорности САД за терористичке акте које је вршила побуњеничка група Контраси у Никарагви. Суд је утврдио да подршка коју су САД пружале Контрасима у нарушавању и повреди суверенитета и територијалног интегритета Никарагве представља кршење међународног права, али је закључио да докази нису указивали да су САД имале толики степен ефективне контроле над активностима Контраса да би се могло утврдити да су Контраси били *de facto* агенти америчке администрације, односно да су деловали у њено име.⁵⁵ Према ставу суда, да би се појединац или група појединаца сматрала *de facto* агентима државе, неопходно је да у конкретном случају кумулативно буду испуњена три услова, као нека врста спољних показатеља ефективне контроле државе над наведеним лицима, што је заправо суштински услов за одговорност државе за акте приватних лица. То су следећи услови: 1) да су лица плаћена од државе, 2) да су релевантне радње финансиране и провераване од државе, и 3) да су биле познате односној држави.⁵⁶

54 Више о томе: International Court of Justice – Judgement of 27 June 1986 – Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf> asp, 06.09.2023.

55 J. N. Maogoto, *op. cit.*, 10.

56 М. Крећа, *op. cit.*, 258.

Степен учешћа државе у индивидуалним актима који је потребан како би се ти акти могли приписати држави разматрао је и Хашки трибунал за бившу Југославију, упркос чињеници да разматрање таквог питања није било у његовој надлежности. Наиме, у случају *Taguћ* из 1999. године, Хашки трибунал је констатовао да је тест ефективне контроле, постављен у случају *Nicaragua vs United States* неуведљив, будући да принципи међународног права који се односе на приписивање одговорности држави за акте предузете од појединаца нису засновани на ригидним и униформним критеријумима, како је то Међународни суд правде сугерисао у својој пресуди из 1986. године, већ потребан степен учешћа државе варира у зависности од околности конкретног случаја. Жалбено веће у случају *Taguћ* истакло је да се тест ефективне контроле може примењивати само у случају појединаца и неорганизованих група који делују за рачун државе, док у случају војних и паравојних формација треба применити тест претежне контроле. Наиме, имајући у виду да је уобичајено да су припадници организованих и хијерархијски устројених група, попут војних и паравојних организација, под претежном контролом државе, да би у конкретном случају њихови акти били приписани односној држави, довољно је доказати да је држава имала претежну контролу над таквом групом, чији показатељи могу бити финансирање, обука, наоружавање, пружање оперативне или логистичке подршке итд. Није, дакле, потребно доказивати да је сваки појединачни акт био предузет по инструкцијама или под директном контролом државе.⁵⁷

Треба указати да је у литератури са правом запажено да тест претежне контроле, који је Хашки трибунал применио у случају *Taguћ* како би ублажио превише ригидан став Међународног суда правде у случају *Nicaragua vs United States*, потенцијално у пракси може донети више штете него користи. Наиме, док је сувише ригидан став Међународног суда правде у пракси довео до тога да се тешко може доћи до приписивања одговорности држави за акте приватних лица, тест претежне контроле Хашког трибунала олакшава приписивање одговорности држави за акте предузете од стране лица која нису под њеном ефективном контролом до те мере да је тешко замислити ситуацију у којој би се могло доћи до закључка да нема основа за приписивање те одговорности. Иако директна или индиректна интервенција државе у другој држави није дозвољена и мора повлачити за собом правне последице по државу која врши интервенцију, то не може значити и априорну одговорност државе за све акте које предузимају приватна лица у другој држави. С тим у вези је оцењено да нас тест претежне контроле, установљен у пракси Хашког трибунала, води објективној одговорности те је, као такав, супротан постојећим принципима и правилима о одговорности држава за међународне противправне акте.⁵⁸

57 M. Seršić, „Article 51 of the UN Charter and the „war“ against terrorism“, *International terrorism: The future unchained* (eds. S.W. Becker, D. Derenčinović), Zagreb, 2008, 103.

58 *Ibidem*.

За разлику од члана 8. Правила, члан 11. не захтева претходно знање, инструкцију или директну контролу државе над терористичким актом приватног лица, како би се тај акт приписао држави. Чланом 11. Правила прописано је да *ће акти, који уобичајено нису приписиви држави у складу са претходним члановима, бити приписани држави уколико она ипак акте одобри као своје*. Код одговорности државе чији је основ члан 11. Правила, приватно лице у тренутку извршења акта не поступа у име државе већ у своје име, док се одговорност државе за такав акт заснива на чињеници да је односна држава наведени акт у неком каснијем тренутку експлицитно или имплицитно одобрила као свој.⁵⁹

О одговорности државе за терористичке акте који су предузети од стране приватних лица, а које је у неком каснијем тренутку држава одобрила као своје, Међународни суд правде је одлучивао 1979. године у случају *United States vs Iran*. Ради се о случају талачке кризе у Техерану, коју је изазвала група милитаната када је 4. новембра 1979. године заузела просторије америчког конзуларног представништва и као таоце задржала америчко дипломатско и конзуларно особље. Међународни суд правде је у овом случају закључио да, иако поступци милитаната не могу да се доведу у директну везу са Ираном, Иран јесте одговоран јер није предузео ништа како би спречио напад, нити приморао милитанте да напусте окупиране просторије и пуне таоце. Шта више, бројни државни органи Ирана, укључујући и верске, правосудне, извршне и безбедносне органе, одобрили су извршени терористички напад и својим активностима омогућили продужење талачке кризе, што је овај терористички напад трансформисало у акте Ирана.⁶⁰

Државе су одговорне и за кршење обавеза преузетих потписивањем анти-терористичких конвенција чији је предмет спречавање и сузбијање тероризма. Ту се пре свега мисли на успостављање одговарајуће међународне сарадње и пружање међународне правне помоћи у спречавању и сузбијању тероризма, као и на дужност држава да учиниоце терористичких кривичних дела, прописаних анти-терористичким конвенцијама, кривично гоне или изруче по захтеву за екстрадицију (принцип *aut dedere aut judicare*). С тим у вези, уколико би држава спонзорисала акте тероризма или пружала сигурно уточиште терористима након извршеног терористичког акта, такви акти државе би представљали кршење међународних обавеза, односно међународни противправни акт, за који би држава одговарала на основу члана 4. Правила о одговорности држава за међународне противправне акте.⁶¹

Поједини аутори, међутим, сматрају да за одређена кривична дела, прописана широко прихваћеним анти-терористичким конвенцијама, попут

59 S. Malzahn, *op. cit.*, 98.

60 Више о томе: United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf> asp, 09.04.2024.

61 А. Мишовић, *op. cit.*, 120.

отмице или угрожавања безбедности цивилног ваздухопловства, напада на лица под међународном заштитом и сл., међународно обичајно право државама намеће обавезу кривичног гоњења или изручења терориста, без обзира на место извршења терористичког кривичног дела. Ипак, према мишљењу одређених аутора, уколико држава није потписница конкретне анти-терористичке конвенције, тешко је одржива теза да се држава може сматрати одговорном уколико омогући сигурно уточиште учиниоцу терористичког кривичног дела прописаног том конвенцијом, када је оно извршено у другој држави.⁶²

Наравно, након доношења обавезујуће резолуције 1373 (2001) Савета безбедности УН, којом су државе експлицитно обавезане да се уздрже од омогућавања сигурног уточишта лицима која су извршила или учествовала у извршењу терористичких аката, чињеница да односна држава није приступила анти-терористичкој конвенцији која прописује кривично дело које је лице извршило или у чијем је извршењу учествовало, не може бити основ који би ту државу ослободио обавезе кривичног гоњења или изручења тог лица. Напротив, полазећи од члана 25. Повеље УН који обавезује државе чланице УН да прихвате и изврше одлуке Савета безбедности у складу са Повељом УН, државе које би пружиле сигурно уточиште лицу након извршеног терористичког акта, повредиле би своје обавезе из Повеље УН, те би се могло тврдити да су учиниле међународни противправни акт за који су међународно одговорне.⁶³

6. ЗАКЉУЧАК

Иако је данас јасно да државе на различите начине учествују у тероризму, у теорији је државни тероризам и даље споран појам, изложен озбиљном оспоравању. Уопштено говорећи, могло би се рећи да су најозбиљнија оспоравања везана за појам унутрашњег државног тероризма, који са аспекта међународноправне одговорности држава за учешће у тероризму нема већи практични значај. Наиме, када разматрамо питање одговорности државе за учешће у тероризму, у виду имамо пре свега државни тероризам у међународним односима.

Државни тероризам у међународним односима подразумева тероризам који је усмерен против друге државе, а који се предузима у циљу остваривања одређених геополитичких и спољнополитичких циљева. Без обзира на конкретне методе и циљеве терористичких активности, државни тероризам у међународним односима у сваком случају угрожава пријатељске односе међу државама, представља претњу територијалном интегритету и безбедности држава, представља кршење начела и циљева на којима почивају

62 S. Malzahn, *op. cit.*, 110.

63 А. Мишовић, *op. cit.*, 120.

Уједињене нације, те као такав представља претњу међународном миру и безбедности. С тим у вези се, као врло важно питање за очување међународног мира и безбедности, појављује питање међународне одговорности оних држава које учествују у извршењу терористичких аката или пружају активну или пасивну подршку терористичким организацијама.

Државни тероризам могу спроводити званични представници државе, попут припадника безбедносних снага (војска, полиција, обавештајне службе), у ком случају међународна одговорност државе за тероризам није спорна, имајући у виду да акт тероризма неспорно представља међународни противправни акт, који се, када је учињен од стране државног органа или државних службеника односне државе, према општим принципима међународног права и одредби члана 4. Правила о одговорности држава за међународне противправне акте, увек приписује тој држави.

У пракси је ипак врло редак случај да државе практикују отворени тероризам, односно да држава непосредно извршава терористички напад против друге државе, већ уобичајено своје терористичке циљеве остварује преко терористичких организација, које нису субјекти међународног права и чији припадници, са аспекта међународног права, представљају приватна лица. С тим у вези се, у описаној ситуацији, отвара комплексно правно питање међународне одговорности државе за противправне акте приватних лица. Према пракси Међународног суда правде установљеној у случају *Nicaragua vs United States*, која је касније преточена и у члан 8. Правила о одговорности држава за међународне противправне акте, да би се приписала одговорност држави за акте приватних лица, неопходно је доказати да је свака конкретна радња предузета по инструкцијама и под директном контролом те државе, односно да су у конкретном случају припадници терористичке организације деловали као *de facto* агенти државе.

Тест ефективне контроле, иако је у теорији често критикован као сувише ригидан, јер се доказивање да су припадници терористичких и паравојних формација деловали као *de facto* агенати државе показало као *probatio diabolica*, ипак представља опште правило међународног права које заснива одговорност државе за акте приватних лица, будући да су нешто флексибилнија решења, попут теста претежне контроле који је понудио Хашки трибунал, нису општеприхваћена, а уз то су и оспорена у каснијим одлукама Међународног суда правде, конкретно у случају *Босна и Херцеговина vs Србија и Црна Гора*, у којој је потврђен тест ефективне контроле.

Према општим правилима међународног права, државе не одговарају за радње терористичких група на својој територији, нити се од држава очекује да спрече сваки акт међународног тероризма који је планиран или организован на њеној територији. Оно што се од држава очекује је да са дужном пажњом извршавају своје међународне обавезе које проистичу из конвенција које за свој предмет имају спречавање и сузбијање тероризма, као и да предузму мере које су у датим приликама адекватне како би заштитиле права и безбедност других држава. Ту се пре свега мисли на

обавезу држава да одређене акте пропишу као кривична дела, предузму одговарајуће истражне радње, пружају узајамну правну помоћ, заснују јурисдикцију својих правосудних органа или изруче осумњичене другој држави по захтеву за екстрадицију, као и одбијање пружања сигурног уточишта припадницима терористичких организација. Кршењем својих обавеза из потписаних анти-терористичких конвенција, као и кршењем обавеза из обавезујућих резолуција Савета безбедности, државе чине међународни противправни акт који заснива њихову међународну одговорност.

Конечно, полазећи од члана 11. Правила о одговорности држава за међународне противправне акте, те праксе Међународног суда правде установљене у случају *United States vs Iran*, државе могу бити међународноправно одговорне за напад који је терористичка организација извршила у своје име, уколико су органи односне државе имали сазнања да се такав напад десио, а нису предузели никакве мере да тај напад спрече, те су својим каснијим поступцима, експлицитно или имплицитно извршен напад одобриле као свој.

Имајући у виду наведено, у недостатку јединствене дефиниције тероризма као међународног кривичног дела и искључивању државног тероризма из обухвата глобалних анти-терористичких конвенција, међународно право се, у делу које регулише питање одговорности држава за међународне противправне акте, може показати као адекватно и ефикасно средство у спречавању и сузбијању државног тероризма у међународним односима, односно у спречавању и сузбијању подржавања међународног тероризма од стране држава.

ЛИТЕРАТУРА

- Бартош М., *Међународно јавно право – ојшији гео*, Култура, Београд, 1954.
- White J.R., *Тероризам* (превод: Р. Ђировић), Alexandria Press, Београд, 2004
- Gardner H., *American Global Strategy and the „War on Terrorism“*, Paris, 2005.
- Garzon Valdes E., “El terrorismo de Estado”, *Revista de Estudios Politicos (Nueva Epoca)*, no. 65/1989.
- Gonzalez Calleja E., “Las ciencias sociales ante el problema del terrorismo”, *Vinculos de Historia*, 3/2014.
- Група аутора, *Савремени тероризам*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015.
- Димитријевић В., „Међународни тероризам“, *Архив за правне и друшћивене науке*, 1-2/1980.
- Димитријевић В., „Појам тероризма“, *Анали Правној факулћетна*, 5/1988.
- Dimitrovska M., „The concept of international responsibility of state in the international public law system“, *Journal of liberty and international affairs*, 2/2015.
- Jackson R. et al., *Terrorism: A critical Introduction*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Крећа М., *Међународно јавно право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2023.

- Laquer W., „Reflections on Terrorism“, *Foreign Affairs*, 65/1986.
- Malzahn S., „State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility“, *Hastings International and Comparative Law Review*, 1/2002.
- Merino Herrera J., „Estrategias de persecución penal contra la financiación del terrorismo“, *Revista Penal Mexico*, 8/2015.
- Милисављевић Б., „Приписивост као услов одговорности државе у међународном праву“, *Анали Правној факултету у Београду*, 2/2012.
- Михајловић В., „Сувереност као реалност државе (власти) или као историјски (и изгубљени) мит“, 8. научни скупи са међународним учешћем *Синерџија*, 2011.
- Петровић Д., „General characteristics of the basic concept of terrorism“, *Сирани њравни животи*, 4/2020.
- Савић М., „Сувереност држава између кризе међународног права и савремене политичке реалности“, *Политике*, 8/2014.
- Saul B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2006.
- Seršić M., „Article 51 of the UN Charter and the „war“ against terrorism“, *International terrorism: The future unchained* (eds. S.W. Becker, D. Derenčinović), Zagreb, 2008.
- Симеуновић Д., „Теоријско одређење тероризма“, *Међународни тероризам* (ур. Д. Вучићевић), Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2002.
- Stephens T., „International criminal law and the response to international terrorism“, *UNSW Law Journal*, 2/2004.
- Sthol M., „International Dimensions of State Terrorism“, *The State as Terrorist: The Dynamics of Global Violence and Repression* (eds. M. Sthol, G.A. Lopez), Greenwood Press, Connecticut, 1984.
- Schmid A., „Terrorism – The Definitional Problem“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2/2004.
- Thackrah J.R., *Dictionary of Terrorism*, Routledge, London and New York, 2004.
- Hindess B., „Territory“, *Alternatives: Global, Local, Political*, 3/2006.
- Cohan J.A., „Formulation of a State’s Response to Terrorism and State-Sponsored Terrorism“, *Pace International Law Review*, 14/2002.
- Шкулић М., „Тероризам и терористичке организације“, *Тероризам и људске слободе*, Тара, 2010.
- Шкулић М., *Међународно кривично њраво*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2020.
- Шкулић М., *Међународно кривично њправо – њросјорно важење кривичној њправа, кривично њправо међународној њорекла, међународна кривично-њравна њомоћ, зачеци кривичној њправа ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2022.
- Шурлан Т., „О потенцијалу тероризма за статус међународног кривичног дела“, *Међународна њолиџика*, 1143/2011

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation) – Judgement of 31 January 2024, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20240131-jud-01-00-en.pdf> asp. 30.03.2024.
- Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, <https://digitallibrary.un.org/record/202170?v=pdf>
- International Court of Justice – Judgement of 27 June 1986 – Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>
- Jackson R., *The Ghost of State Terror: Knowledge, Politics and Terrorism Studies*, 2008, <https://www.aber.ac.uk/en/media/departmental/interpol/csr/ghost-of-state-terror-richard-5.pdf>
- Maogoto J.N., „War on the enemy: Self-defence and State-sponsored terrorism“, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 4, 2003, 11, <https://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=6244&context=xpresso>
- Мишовић А., *Однос кривичне одговорности и одговорности државе за тероризам*, докторска дисертација, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2020, https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/18633/Disertacija_11584.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Piñero M.T., *El Terrorismo de Estado en Argentina. Una aproximación a las practicas genocidas durante la ultima dictadura militar*, <https://apdh.org.ar/sites/default/files/2020-07/Terrorismo%20de%20Estado%20y%20genocidio.pdf>
- Resolution 1373 (2001) adopted by Security Council UN on 28 September 2001, https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf
- Resolution 49/60 – Measures to eliminate international terrorism, adopted by the General Assembly UN on 9 December 1994, Annex <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/19/PDF/N9576819.pdf?OpenElement>
- Responsibility of States for International Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol 2 (part two), 2001, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf
- Sproat P.A., *An Investigation of the Concept of State Terrorism*, Ph.D. Thesis, Newcastle University, 1997, <https://core.ac.uk/download/pdf/153776026.pdf>
- United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf>

Irena Čučilović*

INTERNATIONAL RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR PARTICIPATION IN TERRORISM

Summary

The word „terrorism“ generally draws the focus of the general and professional public, the media and participants in political life, towards terrorist organizations as a carriers of terrorist activity, while different forms of state participation in terrorism remain out of debate and consideration. The fact is that most academic definitions of terrorism presume terrorist organizations as perpetrators of terrorist acts, and that none of the 11 global antiterrorist conventions recognize the state as a perpetrator of terrorist crimes. In scientific circles is taken a rather ambivalent attitude towards state terrorism, which ranges from the complete negation of the concept of state terrorism to the identification of state terrorism with certain forms of international criminal offenses in the narrower sense. On the other hand, based on declarations and resolutions of the General Assembly and the Security Council of the United Nations, it is clear that international law perceives the state as a possible carrier of terrorist activities, that is, it recognizes different forms of state participation in terrorism, so the objective of this paper is the question of the state's responsibility for participating in terrorism from the perspective of international law.

Keywords: terrorism, state terrorism, international responsibility of state.

* Attorney, irena@advokatskitim.rs.