
**TERORIZAM
I LJUDSKA PRAVA
POSLE JEDANAESTOG
SEPTEMBRA
2001. GODINE**

VOJIN DIMITRIJEVIĆ

**I. “UOBIČAJENO” ZNAČENJE
POJMA “TERORIZAM”**

Pojam terorizma ne može se lako definisati. U stanju smo da ga prepoznamo kao pojavu i da shvatimo da zaslužuje osudu, ali još uvek ne umemo da ga precizno odredimo. “Uspešan” teroristički akt sadrži jedan element koji se javlja u svim terorističkim aktima, ma kako drastični oni bili, a to je njegova nekonvencionalnost: on odudara od svih normi; njega niko ne očekuje i on se oglašava o sva pravila političkog fer-pleja, poštene igre u onom sasvim elementarnom značenju reči. Ne mislim, dakle, ni na pravne propise (mada oni važe čak i u krvavim sukobima: setimo se samo normi ratnog prava, koje važe i u međunarodnim i u internim sukobima) ni na neka “etička” ograničenja kakva, recimo, važe i među kriminalcima.

Da bi bili dramatični i nepredvidljivi, teroristički akti moraju konstantno da krše sva pravila. Zato neki veliki teroristički poduhvati iz XIX veka izgledaju gotovo bezazleno u poređenju s atentatima i razaranjima u XX stoleću. No, napad na Svetski trgovinski centar u Njujorku, koji je označio početak XXI veka, čak je i njih bacio u zasenak. Ne samo što je tom prilikom ubijeno nekoliko hiljada ljudi nego je još nekoliko stotina ljudi iskorišćeno zarad ubijanja drugih ljudi, kao kakva jeziva municija. Svet se sad već navikao na samoubilačke napade gde pojedinci žrtvuju život kako bi naudili onima koje smatraju svojim neprijateljima i kako bi svima drugima uterali strah u kosti.

Šta je još svojstveno onom činu nasilja koji označavamo kao teroristički? Ako zanemarimo neka prilično apartna shvatanja, većina komentatora smatra da je teroristički napad po svojoj prirodi politički čin — njegova je poruka politička i on želi da postigne političke rezultate, ili bar njegovi počinio-

ci imaju političke ciljeve. Na sudu bi se možda još i moglo raspravljati o tome da li je namera iza nekog konkretnog terorističkog čina zaista bila politička ili nije, ali ovde se možemo držati i uobičajenog značenja reči “političko”. Iz sudske prakse mnogih zemalja proistekao je u međuvremenu bogat korpus stručnih komentara o političkim zločinima, i to naročito u vezi s ekstradicijom, pošto se ona po pravilu isključuje za počinioce političkih delikata.¹

Još jedan važan element terorističkog akta jeste priroda njegovog cilja, preciznije, njegova dva cilja. Za razliku od “čistog” političkog ubistva, čiji počinitelj želi da ukloni žrtvu s političke scene i da tako dovede do političke promene, kod tipičnog terorističkog akta konkretna žrtva je manje-više nevažna. Cilj je tu mnogo širi: to su svi oni koji su bliski žrtvi i koji će, tako se bar očekuje, posle napada promeniti svoje političko ponašanje. Ono što povezuje konkretnu žrtvu i širi cilj jeste strah (što i jeste izvorno značenje latinske reči *terror*). Zato konkretna žrtva, primarni cilj terorističkog čina, po pravilu ima velik simbolički značaj. Ugrožavanjem tog simbola treba zaplašiti sve i svakog ko je povezan s njim, svakog ko se poistovećuje s njim. Najpogodnija žrtva terorističkih napada uvek su bila uniformisana lica, jer ona simbolizuju državu, vlast ili organizaciju za koju rade. Žrtvu u uniformi može da ostane bez imena, bez lica, a tako je i mediji predstavljaju: “jedan vojnik, dvanaest policajaca, posada helikoptera” itd. Takođe i nežive stvari, objekti, poput spomenika ili važnih zdanja, mogu postati mete politički motivisanih terorističkih napada. Napad na kule bliznakinje Svetskog trgovinskog centra i na Pentagon upravo govori o tome. Tačno je da je broj ljudi koji su pri tom poginuli bio ogroman, ali za teroriste oni su svi bili “kolateralna šteta” u sasvim doslovnom značenju te reči. Napadače, naime, nisu zanimali ljudi u tim zgradama, oni su želeli da ispale hitac u srce svetskog kapitalizma, globalizacije, američke premoći, američkog militarizma i čega sve ne. Svako ko je pratio televizijske izveštaje sigurno je zapazio da ljudi evakuisani iz ruševina u Njujorku i njihova rodbina nikako nisu bili “tipični” Amerikanci, da se nikako nisu uklapali u stereotip arogantnih vladalaca svetom, belih anglosaksonaca protestantske vere (WASP) — naprotiv, bili su to mahom crnci ili hispanoamerikanci.

Sledeći element u nekoj obazrivoj definiciji terorizma ujedno je i najsporniji. Naime, teroristički čin zaslužuje svaku osudu zato što je moralno neprihvatljiv. Drugim rečima, on pogađa “nevine” ljude, bilo da ih teroristi svesno biraju kao cilj napada, bilo da ih prosto prihvataju kao uzgredne žrtve. Ti ljudi nisu “krivi” — krivi ne u nekom strogo pravnom smislu nego u jednom širem: oni nisu

¹ V. Ivan Shearer, *Extradition in International Law*, 1971.

lično odgovorni za ono što teroristi smatraju zlom protiv kog se bore. Nažalost, i krivica se može tumačiti na različite načine: Hans Peter Šlajer (Schleyer), koga je otela i ubila nemačka RAF (*Rote Armee Fraktion*, Frakcija Crvene armije), bio je “kriv” zato što je bio predsednik Udruženja poslodavaca Nemačke, što je, dakle, bio “najvažniji nemački kapitalista”. Turisti koji su se vraćali s letovanja na Majorki takođe su bili “krivi”: njihov je avion otet i prinudno spušten usred pustinje, a otmičari su smatrali da su njihovi taoci frivolno uživali u čarima letovanja dok se narod Palestine zlopata pod izraelskim jarmom, ili pak da su se provodili na račun bedno plaćenih stranih radnika iz zemalja Trećeg sveta. Jedan francuski anarhista svojevremeno je rekao da sigurno ne bi ubio nevinog čoveka ako bi sad izašao na ulicu i ubio prvog buržuja na koga naiđe.

Pošto se nevinost žrtve već može tako različito tumačiti, u javnosti stalno postoji potreba da se povuče razlika između “dobrih” i “loših” terorista, to jest postoji sklonost da se “dobri” teroristi uopšte i ne zovu teroristima nego gerilcima, borcima za slobodu, pobunjenicima, pripadnicima pokreta otpora itd.

87 Tako su i ljudi širom sveta različito reagovali na zločin počinjen 11. septembra 2001. Islamski fundamentalisti smatraju da su svi Amerikanci krivi za razna nepočinstva svoje vlade i njenih saveznika. U siromašnijem delu evropskog kontinenta, odnosno u zemljama koje su nekad bile pod komunističkom vlašću, reakcija je, reklo bi se, zavisila od toga da li ljudi misle da su SAD bitno doprinele svrgavanju prosovjetske vlasti. Tamo gde su SAD ljudima ostale u sećanju kao neprijatelj ili kao moćan protivnik, reakcije su bile različite, kao na primer ponegde u Jugoslaviji i Makedoniji. Iako niko nije otvoreno odobravao nasilje protiv SAD, svakako jeste postojala neka potajna zluradost, osećaj da je ovaj teroristički čin pravična osvetila i da su ga Amerikanci zapravo i zaslužili.

Šta je u glavi teroriste i kakvim se rezultatima on nada, to možemo samo da nagađamo. Teroristi su uglavnom iracionalni ljudi. Mnogi od njih računaju i s tim da će sistem reagovati veoma žestoko. Teroristi često umeju da kažu da im je cilj bio da “raskrinkaju” državu, da je nagnaju da pokaže svoje pravo lice. No, osnovna razlika između terorističkih napada u prošlosti i napada od 11. septembra jeste to što su oni prvi bili prostorno ograničeni na jednu državu, eventualno na grupu država, dok je ova potonja akcija bila uperena na svet u celini. U izvesnom smislu, taj napad je na krajnje neočekivan način potvrdio neke argumente zagovornika globalizacije: saradnici i sledbenici Osame bin Ladena (ako pođemo od toga da je on mozak koji stoji iza čitave operacije) zapravo predstavljaju “pokret besa”, ljude koji nikako ne žele da prihvate da se svet polako homogenizuje i da će i dalje biti u vlasti trgovinskih mreža i kulturnih matrica koje nameću (ili makar simbolizuju) SAD.

S druge strane, javnost u SAD i istaknutije ličnosti tamošnjeg javnog života shvatili su ovaj napad kao napad na svoju zemlju i njene vrednosti i reagovali u proverenom patriotskom maniru. Vlada SAD bila je prinuđena da dela odlučno, da učini nešto upečatljivo. Međutim, koliko god bilo tačno da su SAD supersila, one su supersila samo u poređenju s drugim državama; prema ostalim akterima, uključujući tu i “privatne” terorističke organizacije nepoznate veličine, supersila je moćna koliko i ma koja druga država. Ogromna vojna mašinerija SAD poseduje ne samo neophodnu vojnu opremu nego i potrebno iskustvo, veštinu i obučenos, te zato može da pobeđi u klasičnom ratu. A sad, prinuđeni da delaju brzo ali nesposobni da se prilagode situaciji u kojoj treba da se bore protiv nekakvog neuhvatljivog transnacionalnog neprijatelja, političari u SAD zaključili su da za svoje protivnike najpre proglase Avganistan i njegovu vlast, talibane.

Ako se o terorizmu išta može reći s kakvom-takvom sigurnošću, onda je to da se na osnovu samog terorističkog akta u stvari ništa ne može zaključiti. On ne potvrđuje da su njegovi počinioci brojni. Bez obzira na strah koji seje, teroristički akt ne kazuje da njegovi organizatori imaju mnogo sledbenika — naprotiv, možda ih imaju i premalo, pa ne mogu da dobiju podršku demokratskim sredstvima, obezbeđivanjem većine. Isto tako, teroristički zločin ne ukazuje ni na to da u njegovoj pozadini stoji neki pravedan razlog, da su njegovi počinioci u pravu u nekom pravnom ili moralnom smislu. Teroristički činovi načelno se ne mogu smatrati simptomom za neko nepodnošljivo stanje: ozbiljni i krvavi talasi terorizma javljali su se i u najbogatijim i u najsiromašnijim zemljama, u demokratskim državama i u tiranijama. Setimo se samo neobičnog odsustva terorizma u nekim od najcrnijih totalitarnih sistema u istoriji, u Hitlerovoj Nemačkoj ili u Staljinovom Sovjetskom Savezu (iako su u SSSR-u osuđivani i pogubljeni toliki “teroristi”).²

88

2. PРАВNA DEFINICIЈА ТЕРОРИЗМА

Terorizam je “loš” na isti onaj način na koji je i demokratija “dobra”. U nešto manje licemernim vremenima, dakle pre Prvog svetskog rata, političari, publicisti i pisci neuvijeno su priznavali da terorizam smatraju legitimnim i korisnim taktičkim sredstvom, ili čak da su i sami bili teroristi.³ Ugledne ličnosti nisu se libile da izraze sumnju u prednosti demokratije ili čak da joj se otvoreno suprotstave. No, kako je 1928. usvojen Brijan–Kelogov pakt, kojim je rat proglašen nelegalnim sredstvom

2 V. Vojin Dimitrijević, *Terorizam*, 2000, 139 ff.

3 U vreme Francuske revolucije bio je kompliment reći da je neko *un vrais homme de terreur*.

za rešavanje sukoba, nijedna država više nije objavila rat: vojni napadi otpočinjali su bez najave i upozorenja, a sama reč "rat" zamenjena je maštovitim eufemizmima. Tako sad gotovo sve političke partije imaju u svom nazivu reč "demokratska", a i mnoge države su se same zvanično nazvale "demokratskim republikama". U zavisnosti od stanovišta, i podela na "dobre" i "loše" teroriste praćena je isto tako inventivnom terminologijom.

Zbog svega toga skoro je nemoguće dati pravnu definiciju terorizma, naročito u međunarodnom pravu. Čitalac je sigurno primetio da smo, govoreći o tome kako teroristi krše elementarna pravila političkog fer-pleja i čovečnosti, morali da pribegnemo rečima "nekonvencionalan" i "koji odstupa od norme". Naime, reč "nezakonit", upotrebljena u jednoj od prvih modernih međunarodnih konvencija za borbu protiv terorizma,⁴ nije bila od naročite koristi, pošto konvencija u mnogim slučajevima ostaje u okvirima nacionalnog zakonodavstva, tj. legalnost ili nelegalnost neke radnje određuje prema zakonima koji važe u dotičnoj državi. Države imaju pravo da u svojim zakonima kao teroristički proglašavaju svaki čin (čak i onaj u kom se nasilje ne primenjuje) ili da neki čin koji bi se inače smatrao terorističkim ne gone krivično. Ako se pridržava takvih merila, međunarodna zajednica lako može da postane oruđe u rukama najrepresivnijih režima.

89

U želji da izbegnu vrednosne sudove, ali i da budu efikasne, međunarodne organizacije reagovala su na terorističke akte od slučaja do slučaja. Pošto su se šezdesetih pojavili prvi ekstremno levičarski teroristi i teroristi iz narodnooslobodilačkih pokreta, usvojeno je nekoliko konvencija kojima se neka izrazito destruktivna dela proglašavaju krivičnim:

- ✱Konvencija o suzbijanju nezakonitih otmica vazduhoplova (Hag, 16. decembar 1970);
- ✱Konvencija o sprečavanju nezakonitih akata protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva (Montreal, 23. septembar 1971);
- ✱Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih lica, uključujući i diplomatske agente (Njujork, 14. decembar 1973);
- ✱Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca (Njujork, 17. decembar 1979);
- ✱Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala (Beč, 3. mart 1980);
- ✱Protokol o suzbijanju nezakonitih akata nasilja na međunarodnim civilnim aerodromima, dodat uz Konvenciju o sprečavanju nezakonitih akata

⁴ Konvencija o suzbijanju nezakonitih otmica vazduhoplova, Hag, 16. decembar 1970.

upravljenih protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva (Montreal, 24. februar 1988);

✱Konvencija o suzbijanju nezakonitih akata nasilja protiv bezbednosti u pomorskom saobraćaju (Rim, 10. mart 1988);

✱Protokol o suzbijanju nezakonitih činova protiv bezbednosti na fiksnim platformama na kontinentalnom pragu (Rim, 10. mart 1988).

Ovi instrumenti međunarodnog prava uglavnom se nazivaju antiterorističkim, ali oni nigde ne pominju samu reč terorizam. Navedene konvencije prosto opisuju ona dela koja se smatraju opasnim, osuđuju ih bez obzira na namere i motive njihovih počinilaca, a definicije koje koriste ujedno su i šire i uže od uobičajenog značenja reči terorizam, onako kako smo ga opisali na početku — uže zato što pokrivaju samo jedan deo sredstava kojima se moderni terorizam služi (npr. otmica vazduhoplova), a šire zato što obuhvataju i akte koji se uglavnom ne smatraju terorističkim jer namere i motivi njihovih počinilaca nisu politički. Tako, na primer, napad na osobu koja uživa međunarodnu zaštitu ima istu težinu kao i otmica ministara iz zemalja OPEC-a u Beču (incident iz 1973. godine koji je bio povod za donošenje Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih lica, uključujući i diplomatske agente).

90

Dva novija pravna instrumenta iz ove oblasti, međutim, upućuju na terorizam već i u svom nazivu:

✱Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada (Njujork, 15. decembar 1997);

✱Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma (Njujork, 10. januar 2000).

Mogli bismo se ponadati da su ove dve novije konvencije dale nešto bolju definiciju terorizma. Međutim, prva konvencija sasvim se drži stare tradicije. U čl. 2 samo se kao krivično delo definišu neki postupci koje teroristi koriste: isporuka, podmetanje ili aktiviranje “eksploziva ili drugih smrtonosnih naprava na javnim mestima, u javnim zgradama ili zgradama vlade, sredstvima javnog saobraćaja ili infrastrukturnim postrojenjima” s namerom da se neko ubije, da mu se nanese ozbiljna telesna povreda ili da se prouzrokuje razaranje širih razmera koje će “kao posledicu imati ili moći da ima znatnu materijalnu štetu”. Ova se definicija može odnositi i na dela koja nisu nužno “teroristička” u uobičajenom značenju. Drugim rečima, nije jasno zašto bi bombaški napad opisan u čl. 2 bio teroristički, kako to sugerise ime Konvencije, niti šta je razlika između tog čina i “običnog”, neterorističkog razara-

nja, recimo u sukobu beskrupuloznih suparničkih preduzetnika, a i ono može da izazove veliku materijalnu štetu.

Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma otišla je i korak dalje. Član 2 glasi:

1. Krivično delo u smislu ove konvencije čini lice koje na bilo koji način, neposredno ili posredno, protivzakonito i svesno stavlja na raspolaganje ili prikuplja finansijska sredstva s namerom da ih upotrebi, ili znajući da će ona biti upotrebljena, u celini ili delimično, za izvođenje:

(a) radnje koji predstavlja krivično delo prema nekom od ugovora navedenih u aneksu, ili

(b) bilo koje druge radnje izvedene s namerom da se usmrti civilno lice ili da se nanese teška telesna povreda civilnom licu ili licu koje ne učestvuje aktivno u oružanom sukobu, ukoliko takvo delo, po svojoj prirodi ili kontekstu, ima za cilj da zastraši stanovništvo ili da prisili vladu ili međunarodnu organizaciju da nešto učini ili ne učini.

91 2. (a) Kad ratifikuje, prihvati, odobri ovu konvenciju ili joj pristupi, država ugovornica koja nije potpisala neki od ugovora navedenih u aneksu može da objavi da u primeni ove konvencije neće u obzir uzeti neki ugovor naveden u stavu 1 (a). Ovakva odluka prestaće da važi čim taj ugovor stupi na snagu i u zemlji potpisnici Konvencije, a ona će biti dužna da o tome obavesti depozitara...

U stvari, i ovde se definicija u prvom svom delu drži tradicije, ali joj dodaje još i momenat cirkularnosti i otvorenosti. S obzirom na prirodu fenomena kojim se Konvencija bavi, finansiranje terorizma tek je dodatni delikt povezan sa samom finansiranom aktivnošću, tj. s terorizmom. Tako je terorizam u stvari ono što je definisano u ranijim "antiterorističkim" dokumentima, pomenutim u Aneksu konvencije.⁵ Pri tom sam Aneks nije statičan: u čl. 23 kaže se da potpisnici Konvencije

5 Trenutno (1. septembar 2002) tekst Aneksa glasi:

1. Konvencija o suzbijanju nezakonitih otmica vazduhoplova, usvojena u Hagu, 16. decembra 1970;

2. Konvencija o sprečavanju nezakonitih akata upravljenih protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva, usvojena u Montrealu, 23. septembra 1971;

terorističkim mogu da proglase svaki čin definisan nekim drugim međunarodnim dokumentom:

1. Aneks se može dopuniti drugim relevantnim ugovorima koji su:
 - (a) otvoreni za učešće svih država;
 - (b) stupili na snagu;
 - (c) bar 22 države potpisnice ove konvencije ratifikovale, prihvatile, odobrile ili im pristupile.

2. Pošto Konvencija stupi na snagu, svaka država potpisnica može da predloži takvu dopunu. Predlog za dopunu treba podneti depozitaru u pismenoj formi. Depozitar će obavestiti sve zemlje potpisnice o predlozima koji su u skladu sa čl. I i tražiti njihov stav o tome da li predloženu dopunu treba usvojiti.

3. Predložena dopuna smatraće se prihvaćenom ako se najmanje jedna trećina svih zemalja potpisnica ne usprotivi tome, i to u pisanoj formi i u roku od 180 dana pošto su obavestene o predlogu.

4. Prihvaćena dopuna aneksa stupiće na snagu za sve države potpisnice 30 dana pošto i poslednja među njima deponuje svoj instrument ratifikacije, prihvatnja ili odobravanja takve dopune...

92

3. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih lica, uključujući i diplomatske agente, usvojena na zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 14. decembra 1973;

4. Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca, usvojena na zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 17. decembra 1979;

5. Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, usvojena u Beču, 3. marta 1980;

6. Protokol uz Konvenciju o sprečavanju nezakonitih akata upravljenih protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva o suzbijanju nezakonitih činova nasilja na međunarodnim civilnim aerodromima, usvojen u Montrealu, 24. februara 1988;

7. Konvencija o suzbijanju nezakonitih činova nasilja protiv bezbednosti u pomorskom saobraćaju, usvojena u Rimu, 10. marta 1988;

8. Protokol o suzbijanju nezakonitih činova protiv bezbednosti na fiksnim platformama na kontinentalnom pragu, usvojen u Rimu, 10. marta 1988;

9. Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada, usvojena na zasedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 15. decembra 1997.

I, obrnuto, država potpisnica Konvencije može da isključi iz Aneksa dokument koji iz bilo kog razloga nije ratifikovala, pa čak može da proceni i da neki konkretni akt uopšte nije teroristički.

S druge strane, čl. 2.1 (b) u definiciju unosi nov element jer pokušava da definiše teroristički napad što šire, kao svaki čin izveden “s namerom da se usmrti civilno lice ili da se nanese teška telesna povreda civilnom licu ili licu koje ne učestvuje aktivno u oružanom sukobu, ukoliko takvo delo, po svojoj prirodi ili kontekstu, ima za cilj *da zastraši stanovništvo ili da prisili vladu ili međunarodnu organizaciju da nešto učini ili ne učini.*”⁶

93 Nešto slično postoji i u čl. 1 Evropske konvencije o suzbijanju terorizma (1977). Kako bi olakšala ekstradiciju “terorista”, Konvencija nekim krivičnim delima navedenim u tom članu oduzima svojstvo političkih delikata ili prestupa povezanih s političkim deliktima, ili deliktima s političkom pozadinom, kako ne bi ometala ekstradiciju počinitelja takvih dela između zemalja potpisnica Konvencije. Prvi deo spiska “depolitizovanih”, tj. “terorističkih” krivičnih dela takođe se poziva na one “antiterorističke” konvencije koje su postojale i u vreme kad je usvojena Evropska konvencija protiv terorizma,⁷ ili na krivično delo definisano u nekoj od konvencija koje su upravo u postupku usvajanja, kakvo je, na primer, “teško krivično delo koje podrazumeva napad na život, fizički integritet ili slobodu lica koje uživa međunarodnu zaštitu, uključujući tu i lica s diplomatskim statusom, ili krivično delo otmice, uzimanja talaca ili protivzakonitog lišavanje slobode”, kasnije uneseno u Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih lica, uključujući i diplomatske agente, od 1973. godine, ili pak “krivično delo otmice, uzimanja talaca ili protivzakonitog lišavanja slobode”, kasnije uneseno u Međunarodnu konvenciju protiv uzimanja talaca iz 1979. godine.

Anticipirajući neke ugovore koji će biti potpisani mnogo kasnije, čl. 1 Evropske konvencije protiv terorizma utvrđuje da ni “krivično delo korišćenja bombi, granata, raketa, automatskog vatrenog oružja, pisma-bombe ili paketa-bombe, ukoliko njihova upotreba ugrožava ljude”, ne treba označiti kao političko, kako se time ne bi ometala ekstradicija.

6 Kurziv moj.

7 “a. krivično delo obuhvaćeno Konvencijom o suzbijanju nezakonitih otmica vazduhoplova, potpisanom u Hagu, 16. decembra 1970; b. krivično delo obuhvaćeno Konvencijom o suzbijanju nezakonitih akata upravljenih protiv bezbednosti civilnog vazduhoplovstva, potpisanom u Montrealu, 23. septembra 1971.”

U panici koja je zavládala posle stravičnog događaja od 11. septembra 2001, pravnici užurbano pokušavaju da pronađu opštiju pravnu definiciju terorizma. Članice Ujedinjenih nacija, iz razumljivih razloga, nisu mogle da se usaglasе oko obuhvatnije definicije koja bi se unela u neki obavezujući pravni dokument.⁸ Važna Rezolucija 1373 (2001), koju je Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija usvojio 28. septembra 2001. i koja obavezuje sve članice Ujedinjenih nacija zato što je usvojena na osnovu VII glave Povelje Ujedinjenih nacija, odnosi se samo na “terorističke akte”, “akte međunarodnog terorizma” i “terorističke napade”. Isto to ponovljeno je i u potonjoj Rezoluciji 1377 (2001), usvojenoj 12. novembra 2001.

Zato je Komisija Evropske unije reagovala brže. Samo nedelju dana kasnije ona je Savetu ministara EU podnela svoj Predlog okvirne odluke o borbi protiv terorizma.⁹ Cilj tog predloga je da se “uspostavi minimum pravila koja se odnose na sastavne elemente krivičnog dela i na zakone za fizička i pravna lica koja su počinila terorističko delo ili su odgovorna za njegovo izvođenje” (čl. 1).

Iako nadahnut ranijim pokušajima na međunarodnom nivou da se terorizam definiše i suzbije, ovaj predlog se na njih uopšte ne poziva. Svesna toga da je većina terorističkih akata gotovo istovetna mnogim običnim zločinima, te da je kao takva kažnjiva u svim zemljama Evropske unije, Komisija je takva krivična dela pobrojala, ali je pokušala da definiše onaj presudni element koji takve akte izdvaja baš kao terorističke. Prema čl. 3 (1) Predloga, teroristički akt može biti delo koje zakoni pojedinačnih zemalja članica definišu kao: ubistvo; telesnu povredu; kidnapovanje ili uzimanje talaca; iznuđivanje, krađu ili pljačku; nezakonito zauzimanje ili oštećivanje zgrada vlade ili drugih zvaničnih objekata, sredstava javnog saobraćaja, infrastrukture, javnih mesta i javnog vlasništva; proizvodnju, posedovanje, nabavku, prenos ili isporuku oružja ili eksploziva; oslobađanje otrovnih materija ili izazivanje požara ili poplava, podmetanje eksplozija, ugrožavanje ljudi, imovine, životinja ili čovekove okoline; prekidanje ili ometanje sistema za snabdevanje vodom, strujom ili nekim drugim važnim resursom; ometanje informacionih sistema ili pretnja da će se počiniti neki od ovde navedenih prestupa. Ova krivična dela se, dakle, mogu okarakterisati kao teroristička samo ako ih je “namerno počinila osoba ili grupa ljudi, i to protiv jedne ili više država, njihovih institucija ili ljudi, a s ciljem da se oni zastraše i da se ozbiljno izmeni ili uništi političko, ekonomsko ili društveno ustrojstvo zemlje”.

94

8 V. zajedničko pismo organizacija *Amnesty International* i *Human Rights Watch*, Njujork, 28. januar 2002:

<http://hrw.org/press/2002/01/terror012802-ltr.htm>.

9 COM (2001) 521, konačna verzija od 19. septembra 2001.

Krivična dela poput “rukovođenja terorističkom grupom” i “zagovaranja, podržavanja ili učestvovanja u terorističkoj grupi” postaju jasnija ako pogledamo njihove definicije u čl. 3 (2), gde se teroristička grupa definiše kao “organizacija s jasnom strukturom i s više od dva člana koja zajedno izvode teroristička dela navedena u stavu I”.

U čl. 5 Predloga detaljno se pominju i kazne i sankcije. Zahvaljujući prirodi ovakvog okvirnog tipa odluke predviđenog pravnim sistemom EU organi Unije mogu svojim članicama da predlažu visinu kazne koju smatraju “efikasnom i srazmernom, i pogodnom da odvraća od sličnih dela”.

Zanimljivo je da u čl. 6, u kome se pominju otežavajuće okolnosti, Komisija, zaokružujući spisak preporuka za kažnjavanje, pribegava jeziku “starog” nacionalnog zakonodavstva određenih zemalja ili dvostranih ugovora koji se protiv terorizma bore tako što nekim zločinima osporavaju političku prirodu (npr. belgijska klauzula o atentatu). Naime, “kazne i sankcije navedene u čl. 5 mogu se pooštriti ukoliko je terorističko delo: (a) izuzetno okrutno, ili (b) pogađa veći broj ljudi ili je izuzetno drastično i događa se učestalo, ili je (c) počinjeno protiv predsednika države, ministara ili nekog drugog lica koje uživa međunarodnu zaštitu, poslanika u skupštini, sudija, sudija za prekršaje, službenika u kaznenim i popravnim ustanovama i pripadnika policije”. Uz nešto preterivanja mogli bismo reći da se ovo na međunarodnom nivou do pre četiri decenije i onako smatralo terorističkim aktom. Čini se da se sad suočavamo s dve vrste terorističkih krivičnih dela, običnim i teškim.

95

Kao što je već rečeno, zakonodavcima pojedinačnih zemalja bilo je kudikamo lakše da definišu terorizam po svojoj meri. Oni mogu da definišu teroristički čin kao delo gde postoji namera da se “naruši ustavni poredak ili ozbiljno ugrozi javni mir”¹⁰ ili “demokratski poredak”¹¹ — ustavni poredak, javni mir i demokratija onako kako ih razume određeno društvo ili određena vlast.¹² Polazi se, dakle, od zajedničkih i utvrđenih vrednosti koje ne moraju nužno da važe u celom svetu, ali važe na regionalnom nivou, npr. u Evropskoj uniji.¹³

¹⁰ Čl. 571 španskog krivičnog zakona.

¹¹ Čl. 270 italijanskog krivičnog zakona.

¹² Setimo se samo čuvene definicije koju je dao bivši predsednik Argentine Videla: on kaže da je terorista “svako ko širi ideje suprotne zapadnoj i hrišćanskoj civilizaciji”. V. N. Chomsky — E. S. Herman, *The Washington Connection and Third World Fascism*, 1979, str. 267.

¹³ V. Commission of the European Communities, Explanatory Memorandum accompanying the Proposal for a Council Framework Decision, 2001/0217 (CNS), str. 6 ff.

Momenat zastrašivanja, koji je u međunarodnopravnim dokumentima odnedavno prisutan u nešto apstraktnijim definicijama terorističkih akata, našao se i u krivičnim zakonima pojedinih zemalja (npr. u francuskom krivičnom zakonu, čl. 421 (I), portugalskom krivičnom zakonu, čl. 300, i u Zakonu o terorizmu Velike Britanije iz 2000. godine). Time je način na koji terorizam deluje ipak nešto bolje opisan, a stalo se i u zaštitu moralnih vrednosti, bez obzira na konkretna politička ubeđenja. Međutim, zastrašivanje je sastavni deo i mnogih drugih, "običnih", dakle neterorističkih krivičnih dela. Da bismo dobili nešto užu definiciju, ovakva dela moramo da povežemo s političkim ciljevima, ali tu se na međunarodnom nivou mišljenja i stavovi mogu razilaziti.

3. KAKO SE TERORIZAM I BORBA PROTIV TERORIZMA ODRAŽAVAJU NA POŠTOVANJE LJUDSKIH PRAVA?

Poznato je da terorizam krši prava svojih direktnih i svojih sekundarnih žrtava. Teško da postoji i jedno međunarodno priznato ljudsko pravo na koje delo okarakterisano kao terorističko ne utiče: pravo na život, pravo na fizički integritet (zabrana mučenja, neljudskog ophođenja i ponižavanja), sloboda i bezbednost ličnosti, pravo na privatnost, sloboda mišljenja, savesti i veroispovesti, sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i udruživanje, pravo na mirno uživanje imovine.

Upravo zbog toga terorizam i jeste moralno neprihvatljiv, baš zbog toga je pravno gonjenje i kažnjavanje počinilaca terorističkih dela opravdano. Terorizam svedoči o moralnoj otupelosti ljudi koji mu pribegavaju, o njihovom ciničnom uverenju da "nevinost" nije važna kad je u pitanju ostvarenje terorističkih ciljeva ili da teroristi zapravo vode rat protiv smrtnih neprijatelja, rat u kom su sva sredstva dozvoljena.

Teroristi nikad nisu postigli one grandiozne ciljeve koje stalno navode kao svrhu svojih aktivnosti. Anarhisti nisu uništili nijednu državu. Italija nije postala ono što su *Brigate Rosse* želele. Nemačka nikad nije doživela socijalističku revoluciju o kojoj je maštala *Rote Armee Fraktion*. Urbana gerila iz Latinske Amerike nije uspela da stvori komunistička društva na tom kontinentu. IRA nije uspela da odvoji Alster od ostatka Ujedinjenog Kraljevstva, i tako dalje, i tako dalje. Međutim, jedan cilj teroristi su uvek uspevali da ostvare, pa makar i delimično: mnogi od njih su, naime, tvrdili da žele da "raskrinkaju" državu koju napadaju, da je nateraju da pokaže svoje "ružno lice", naročito ako ta država tvrdi da je demokratska. Otkako su se šezdesetih pojavili veliki, internacionalizovani talasi terorizma, život je u mnogim zemljama postao daleko manje ugodan i manje slobodan.

Dramatične terorističke napade ili sistematske terorističke kampanje uvek je pratilo osećanje straha, pa je javnost uvek vršila pritisak na svoje političare i očekivala od njih da reaguju odlučno, da preduzmu efikasne mere kontrole kako bi sprečili slične terorističke napade, da sude ljudima za koje se pretpostavlja da su povezani s terorističkim krugovima i da ih kazne kako bi odvratili potencijalne teroriste, ili prosto da se osvete.

Eliminisanje terorizma bilo bi dovoljno teško čak i da smo uspeli da objasnimo uzroke njegovog nastanka; tada bi međunarodna zajednica mogla da se suoči s tom vrstom kriminala ne samo putem represivnih mera nego i uz pomoć širih, sistematičnijih mera koje se ne oslanjaju samo na policiju i njen rad. Međutim, uzroci terorizma ne mogu se nedvosmisleno utvrditi, a pogotovu ne uzroci međunarodnog terorizma. Do sad se oni nisu mogli ubedljivo povezati sa stepenom razvijenosti neke zemlje, političkim ili ekonomskim teškoćama, postojanjem ili nepostojanjem demokratije i sl. Teroristički “uzorak” previše je mali da bismo na osnovu njega mogli da izvodimo valjane zaključke. Zato do sada, ni na nivou jedne države ni na međunarodnom nivou, i nije bilo mnogo ozbiljnih predloga za dugoročan, koordinisan pristup ovom problemu i za uklanjanje korena i uzroka terorizma. Reakcije koje čujemo odmah po nekom malo dramatičnijem terorističkom napadu ne možemo uzeti za ozbiljno — ipak su to najčešće površne moralističke osude, a ponekad se mogu čuti i reči simpatije za teroriste i njihove deklarirane ciljeve. Takvi su se komentari najčešće svodili na preporuke vladama da udovolje zahtevima terorista — posle toga, navodno, terorizma više neće biti. Međutim, zahtevi terorista ponekad se teško mogu razumeti, oni mogu biti i sasvim neprihvatljivi za demokratsko društvo, tj. mogu se kositi s mišljenjem i stavovima većine.

97

U takvoj situaciji teroristi mogu da slave svoju sitnu pobjedu. Ako se uzroci terorizma već ne mogu odstraniti, ako su zahtevi terorista neprihvatljivi ili se nikako ne mogu ispuniti, jedino sredstvo koje državi ili grupi država preostaje nalazi se u domenu (policijske) prevencije ili represije putem zakonskih sankcija.

Sve to može da ugrozi ljudska prava, i to na tri načina.

Pre svega, postojeća prava mogu se ograničiti formalnim zakonskim aktivnostima: recimo, dopunjuju se postojeći zakoni, uvode se novi koji ograničavaju prava i slobode koje su teroristi “zloupotrebili”, a sve s ciljem da se teroristima ograniči prostor za delanje i da se olakša njihovo privođenje i kažnjavanje. Drugo, postojeći zakoni mogu se protumačiti i u nešto restriktivnijem duhu, ponekad i u diskriminatornom, što će uticati kako na ljude sklone terorističkom nasilju tako i na širu javnost. I treće, opšta atmosfera straha, panike i podzrivosti utiče i na institucije koje sprovode zakone, utiče na njihovu moć rasuđivanja i ponašanje u situacijama u

kojima koriste svoja diskreciona prava. Bilo je slučajeva u kojima su razjareni građani uzimali pravdu u svoje ruke i sami se starali o svojoj bezbednosti; i posle II. septembra mogli smo da vidimo brojne inicijative koje su podsećale na to.¹⁴

Na međunarodnom nivou pažnja se usmerila na redefinisavanje terorizma i proširenje definicije ovog pojma u pravcu o kom je već bilo govora. Napadi koji do sad nisu važili kao teroristički postali su teroristički, u zavisnosti od namere njihovih počinitelaca, a nju je na sudu teško dokazati ili opovrgnuti.

Ad hoc komisija koju je Generalna skupština Ujedinjenih nacija ustanovila Rezolucijom 51/210 od 17. decembra 1996. imala je zadatak da izradi nacrt jedne opšte konvencije za borbu protiv međunarodnog terorizma. Komisija nije uspešla da obavi taj posao zbog političkih, ideoloških i pravnih problema, ona nije uspešla da definiše zločin međunarodnog terorizma niti da pitanju oružanog sukoba priđe sa stanovišta humanitarnog prava (čl. 2 i 18 nacrta).¹⁵ Čak je i ovaj nedovršeni nacrt pobudio ozbiljne sumnje kod nekih velikih međunarodnih nevladinih organizacija: one, naime, smatraju da bi odredbe Nacrta mogle da se protumače i na način koji bi doveo u pitanje načela međunarodnog humanitarnog prava, akte o zaštiti ljudskih prava i međunarodne standarde za zaštitu izbeglica. Kritičari su zamerili to što ne postoji odredba koja bi sprečila da se išta u toj Konvenciji sukobljava s odredbama Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i drugih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, prava izbeglica i međunarodnog humanitarnog prava u konkretnim situacijama i okolnostima na koje bi se Konvencija odnosila. Oni smatraju da bi postojeći tekst mogao da "oslabi poziciju prihvaćenih principa i primenu međunarodnog humanitarnog prava ili odredbi o zaštiti ljudskih prava". Mogao bi se steći utisak da neke odredbe ovog nacrta određena dela počinjena tokom oružanih sukoba koji nemaju međunarodni karakter, dela koja sadašnje međunarodno humanitarno pravo ne zabranjuje, pretvaraju u krivična dela međunarodnog ranga. Kao primer navode se pravila međunarodnog prava o oružanim sukobima koji nemaju međunarodni karakter: naime, pripadnicima pobunjeničkih snaga ta pravila ne za-

98

14 Posle napada od II. septembra 2001. FBI je uhapsio i bez osnova držao bar 1.100 stranih državljana. O ovom i sličnim primerima v. Sean D. Murphy, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", u: *American Journal of International Law*, vol. 96 (2002), str. 470 ff. V. i "For whom the Liberty Bell tolls", *The Economist*, 31 August 2002, str. 18 ff.

15 V. Second progress report to the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights by Kalliopi K. Koufa, Special Rapporteur on terrorism and human rights, E/CN.4/Sub. 2/2002/37, str. 9 ff.

branjuju upotrebu sile protiv neprijateljskih vladinih snaga ili protiv njene imovine, pod uslovom da se poštuju osnovna pravila koja važe za takvu upotrebu sile. Takva upotreba sile trenutno se ne smatra međunarodnim zločinom, iako bi, sa stanovišta prava jedne države, ona i te kako mogla važiti kao krivično delo.

Još jedna sporna tačka jeste i nekažnjivost pripadnika vladinih snaga za ekscese počinjene u “antiterorističkim operacijama”. Događa se da pripadnici vojske ozbiljno krše ljudska prava čak i u mirnodopskim prilikama: tada se na njih ne primenjuje međunarodno humanitarno pravo, ali ni odredbe ove opšte konvencije.

Kritičari Nacrta smatraju da on može ozbiljno da ugrozi i slobodu izražavanja.

Formulacija koja se odnosi na najrazličitije vidove “potpomaganja” terorizma mogla bi omogućiti kažnjavanje osoba koje na miran način podržavaju političke ideje koje se možda slučajno podudaraju s ciljevima neke oružane grupe.

Što se prava na azil i izbeglički status tiče, novi nacrti sužavaju obavezu države da podnosiocima zahteva za azil i izbeglice ne vraća na teritoriju na kojoj bi njihov “život i sloboda bili ugroženi zbog rasne, verske ili nacionalne pripadnosti, odnosno zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi, ili zbog političkog stava”, kako je to do sad propisivala Konvencija o statusu izbeglica od 28. jula 1951. godine (čl. 33 (1), pravilo *non-refoulement*).

Tako su izbeglice i podnosioci zahteva za azil zapravo grupa koja je najviše pogođena novim zakonskim ograničenjima, motivisanim strahom od terorizma i željom da se on spreči policijskim merama.

Rezolucija 1373 Saveta bezbednosti poziva zemlje članice UN da, između ostalog,

(f) u skladu s odredbama nacionalnog i međunarodnog prava, uključujući tu i međunarodne standarde poštovanja ljudskih prava, preduzmu odgovarajuće mere pre no što nekome odobre status izbeglice, kako bi se uverile u to da osoba koja je podnela zahtev za azil nije planirala ili pomagala izvođenje terorističkih dela, ili da nije i sama učestvovala u njima;

(g) u skladu s odredbama međunarodnog prava, preduzmu potrebne mere kako počinioци, organizatori ili saučesnici u terorističkim delima ne bi zloupotrebljavali izbeglički status, i da pozivanje na političke motive ne prihvate kao osnov za neizručenje lica za koja se sumnja da su povezana s terorističkim delima.

U radnoj verziji dokumenta Komisije EU o unutrašnjoj bezbednosti i potrebi njenog usklađivanja s međunarodnim obavezama i instrumentima bezbedno-

sti,¹⁶ preporučuje se reakcija koja počiva na nešto širem tumačenju drugog pasusa navedenog člana 33 Konvencije o statusu izbeglica od 1951. Tu se, naime, tvrdi da osoba koja uživa međunarodnu zaštitu ne može koristiti povlastice navedene u prvom stavu tog člana “ukoliko postoji osnovana sumnja da bi ona mogla predstavljati opasnost po bezbednost zemlje članice u kojoj se nalazi, ili ukoliko dotična osoba predstavlja opasnost po društvo te zemlje članice a već joj je izrečena presuda za neki težak zločin koja je postala pravosnažna”. Osoba osumnjičena za to da, u širem smislu te reči, “podržava” terorističke ciljeve može biti, dakle, sprečena da uđe u zemlju lakše nego ranije i vraćena na teritoriju na kojoj su njen život i sloboda ugroženi diskriminacijom. Pošto se izbegla lica sada mogu deportovati već i zbog “osnovane sumnje”, odluke administrativnih vlasti o dodeljivanju azila i statusa izbeglice sada će još teže moći da se ospore.

U istom duhu i Plan za borbu protiv terorizma koji je Ministarski savet Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju usvojio u Bukureštu propisuje da se “adekvatnom primenom klauzule o zabrani ulaska u zemlju iz Konvencije o statusu izbeglica (1951) i njenog Protokola (1967) onemogući davanje azila osobama koje su učestvovalе u terorističkim aktima”.¹⁷

Videćemo kakve će posledice imati ovakve međunarodne inicijative. Sve će zavistiti od toga kako će zemlje članice međunarodnih organizacija tumačiti njihovo značenje i njihove implikacije. Ograničenja ljudskih prava u zakonodavstvu pojedinih zemalja, opravdavana kao odgovor na terorizam, neće uticati samo na one dve nezaštićene grupe ljudi već i na mnoge druge građane i strane državljane.

Najproblematičnije ograničenje prava koja bi inače imale osobe osumnjičene ili optužene za krivična dela nalazi se u Vojnoj naredbi predsednika SAD o lišavanju slobode, tretmanu i suđenju određenim stranim državljanima u ratu protiv terorizma od 13. novembra 2001. Naime, odeljak 2 (a) primeniće se na “svako lice koje nije državljanin SAD” a za koje predsednik “s vremena na vreme i pismenim putem proceni”:

- (I) da se osnovano može pretpostaviti da je takvo lice u datom trenutku:
 - (i) bilo ili još uvek jeste član organizacije poznate pod imenom Al-Ka-ida;
 - (ii) učestvovalo, potpomagalo ili odobravalо, ili se udruživalо kako bi počinilo dela međunarodnog terorizma, ili dela za njegovu pripremu,

¹⁶ COM (2001) 743, konačna verzija.

¹⁷ MC (9), DEC/1 od 4 . novembra 2001, aneks, čl. 26.

a koja su nanela štetu ili pretela da će naneti štetu ili su imala za cilj da nanesu štetu ili druge nepoželjne posledice po SAD, njene državljane, nacionalnu bezbednost, inostranu politiku ili ekonomiju; ili je
(iii) poznato da je skrivalo jedno ili više lica opisanih u stavovima (i) ili (ii) odeljka 2(a)(I) ove naredbe, i

(2) da je u interesu SAD da se ova naredba primenjuje na takva lica.

Prema odeljku 3, Sekretar za odbranu može da uhapsi svaku osobu na koju se ova naredba može primeniti i da je drži na odgovarajućem mestu izvan ili unutar SAD. Odeljak 4 predviđa da će licima na koja se ova naredba primenjuje suditi “vojne komisije, i to za bilo koje i za svako krivično delo za koje su vojne komisije nadležne, a za koje se pretpostavlja da su ih ta lica počinila”. Članove tih vojnih komisija imenuje sam Sekretar; on određuje i “pravila za vođenje postupaka pred vojnim komisijama”. Vojne komisije mogu da “zasedaju u svako doba i na svakom mestu”, one imaju zadatak “i da utvrde činjenično stanje i da primenjuju zakon”, one kao dokaz mogu da prihvate “ono što bi, prema mišljenju predsedavajućeg te vojne komisije, svaka razumna osoba prihvatila kao uverljivo”, i one imenuju i tužioce i braniocce.

101 Ova komisija može da donosi presude i izriče kazne dvotrećinskom većinom. Presude i izrečene kazne mogu da revidiraju i preinače Predsednik SAD ili Sekretar za odbranu. Komisije mogu da izreknu “kazne predviđene važećim zakonom, uključujući tu i doživotni zatvor i smrtnu kaznu”.¹⁸

Ozbiljne zamerke ovoj naredbi mogu se uputiti i sa stanovišta međunarodnih normi, naročito onih u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, koji su SAD ratifikovale.

Licima na koje se odeljak 2(a) odnosi može se suditi, i ona se mogu kažnjavati za krivično delo terorizma koje je definisano veoma široko i neodređeno, što ne zadovoljava merila navedena u čl. 15 pomenutog Pakta. Osim što je cirkularna, ova definicija je i proizvoljna jer zavisi od toga da li će izvršna vlast proceniti da li je “u interesu SAD” da se na takva lica primeni ova naredba ili ne, što bi moglo biti u sukobu s čl. 9.I Pakta o građanskim i političkim pravima. Time što odgovornost

¹⁸ Za tekst same naredbe i instruktivnu analizu presedana u zakonodavstvu SAD, v: Jennifer Elsea, *Terrorism and the Law of War: Trying Terrorists as War Criminals before Military Commissions*, Congressional Research Service, Washington 2001. Za detaljnu raspravu o ovoj naredbi v. članke u odeljku “Agora: Military Commissions”, u: *American Journal of International Law*, vol. 96 (2002), str. 320 ff.

za najteža krivična dela ograničava na nedržavljanu SAD Naredba ozbiljno krši načelo nediskriminacije, sadržano u čl. 2. I i čl. 26 Pakta. Princip *nulla poena sine lege* takođe je narušen pozivanjem na “kazne predviđene važećim zakonom”, pa čak i na mogućnost doživotne robije ili smrtne kazne, što znači da je za dužinu kazne ostavljen veoma širok prostor.

Vojne komisije koje će suditi osobama lišenim slobode ne ispunjavaju kriterijume za sud ili tribunal koji može da sudi za krivična dela navedena u čl. 14 Pakta: one nisu ni “nezavisne” niti su “osnovane po zakonu”. Optuženi nemaju pravo da sami izaberu branioca, a osuđeni nemaju pravo da se žale višem sudu. Osim toga, ova naredba ne isključuje samo nadležnost sudova SAD nego i nadležnost međunarodnih sudova; u odeljku 7 stoji:

b) Što se tiče svakog pojedinačnog lica na koje se ova naredba odnosi:

(1) vojni sudovi imaju isključivu nadležnost za krivična dela koje je dotično lice počinilo; a

(2) dotično lice neće moći da, neposredno ili posredno, koristi nikakva pravna sredstva ili da pokrene nikakav postupak, niti će neko drugi u njegovo ime moći da koristi pravna sredstva ni postupak pred (i) sudom SAD ili pojedinih saveznih država, niti pred (ii) sudom neke strane države, niti pred (iii) nekim međunarodnim sudom.

102

Neka od navedenih prava ne mogu se derogirati čak ni u “situacijama u kojima je ugrožen opstanak nacije” (čl. 4 Pakta o građanskim i političkim pravima). Što se tiče drugih prava zajamčenih Paktom koja se u takvim situacijama mogu ukidati, SAD nisu obavestile druge zemlje potpisnice Pakta o tome koje su konkretne odredbe stavljene van snage i zašto (na šta ih inače obavezuje čl. 4.3).

Osim toga, Naredba je sporna i sa stanovišta nacionalnog zakonodavstva samih Sjedinjenih Američkih Država.¹⁹

Iako je sva pažnja sada usmerena na SAD, ne treba isključiti mogućnost da su mnoge druge zemlje reagovala na sličan način, naročito da su neki neugodni režimi povećali stepen represije prema svojim političkim protivnicima ili ljudima koji pripadaju etničkim i verskim manjinama. Organizacija *Human Rights Watch* tvrdi da su Australija, Belorusija, Egipat, Indija, Izrael, Jordan, Kina, Kirgistan, Ma-

19 V. “Letter from Law Professors and Lawyers to the Honorable Patrick J. Leahy”, 5. decembar 2001, na: <http://www.yale.edu/lawweb/liman/letterleahy.pdf>.

kedonija, Malezija, Rusija, Sirija, Uzbekistan i Zimbabve “iskoristile” II. septembar kako bi se obračunale s “političkim protivnicima, separatističkim ili verskim grupacijama, računajući s tim da u takvoj situaciji njihova praksa neće naići na osudu”.²⁰

Slične tendencije mogle su se opaziti i prilikom ranijih talasa terorizma i ranijih terorističkih zločina velikih razmera. Neka ograničenja ljudskih prava kojima je zakonodavac pribegavao u takvim situacijama ostala su na snazi. Na sve to su uvek uticale predrasude. Krajem XIX veka svaki Rus je važio kao potencijalni terorista. Tokom sledećih nekoliko decenija policija i grupe koje su se same starale za svoju bezbednost proganjale su sve anarhiste, pa čak i one sasvim miroljubive. Šezdesetih i sedamdesetih godina XX veka u Evropi su svi radikalni levičari i Palestinci odmah potpadali pod sumnju da su teroristi, dok je u Latinskoj Americi to važio za sve komuniste. Sada su predmet opšteg podozrenja muslimani ili Arapi.²¹

103 Predrasude nisu nikakva retkost. Ako laici smatraju da država ima pravo da ograniči zakonska prava ljudima za koje pretpostavlja da su teroristi, možda im treba oprostiti. Međutim, ako profesionalni pravnici i pravnici iz akademskih krugova ne shvataju da upravo ispravno i pošteno suđenje, pretpostavka da je čovek nevin sve dok se ne dokaže suprotno, kontrola pravosuđa i druga relevantna ljudska prava postaju naročito značajni ako je određena osoba osumnjičena ili optužena za težak zločin pa joj preti najstroža kazna, onda je situacija alarmantna: čovek se sada može naći u ozbiljnoj opasnosti samo zato što ga je neki predstavnik izvršne vlasti proglasio teroristom.

20V. http://www.hrw.org/campaigns/september_11/opportunismwatch.htm.

Čarls Tejlor (Taylor), predsednik Liberije, jedva je dočeka da, po uzoru na Vojnu naredbu SAD, tri svoja protivnika, uključujući tu i jednog novinara, proglasi “nelegalnim borcima”; v. *The Economist* (napomena 14), str. 20.

21 U SAD “Arapi su tokom prošle godine bili predmet pooštrenog nadzora. Iako vlasti poriču da se rukovode rasističkim nazorima, ostaje činjenica da su one bez ikakvog jasnog kriterijuma maltretirale muslimane i Amerikanke arapskog porekla, npr. putem programa FBI za sistematsko saslušavanje nekih 5.000 ljudi arapskog porekla”, *The Economist* (napomena 14), str. 19.