

# MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI BORBE PROTIV TERORIZMA I NACIONALNO KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO

## -Okvirna odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma -

*doc. dr Dragana Kolarić*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Apstrakt:** Terorizam dobija posebnu dimenziju nakon događaja od 11. septembra 2001. godine. Svet u celini postao je svedok sazrevanja i javljanja nove ere terorizma - ere globalnog terorizma. Brojni napadi, pre svega, na sredstva javnog saobraćaja u Londonu, Madridu i Moskvi, proteklih godina su svetskoj javnosti pokazali da, od pre izvesnog vremena, i evropskim zemljama pretila velika opasnost od terorističkih napada. To je dovelo do brojnih reakcija EU koje su se sastojale u sastancima, zaključcima, akcijama, inicijativama i odlukama. Autor posebnu pažnju posvećuje analizi Okvime odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma iz 2002. godine kao i izmenama i dopunama iste iz 2008. godine. Poseban odeljak je posvećen analizi nacionalnog krivičnog zakonodavstva, kao i pitanju njegove usklađenosti sa ovim vrlo značajnim sekundarnim izvorom prava EU. Za Srbiju, kao državu koja nastoji što pre postati punopravnim članom EU, od velikog značaja je pratiti aktivnosti EU i njenih članica na području borbe protiv terorizma.

**Ključne reči:** terorizam, Okvima odluka, Savet EU, Krivični zakonik Srbije, krivično delo

### Uvodne napomene

Savremeni, odnosno terorizam XXI veka, predstavlja jednu od najtežih globalnih pretnji bezbednosti, prouzrokuje nove, kompleksne rizike, a posledice od terorističkih napada su sve razomije. Njegovi protagonisti koriste legalnu infrastrukturu protivnika za izvršenje napada. Uz konvencionalna sredstva, teroristi sve češće kao efikasna sredstva upotrebljavaju benzin, đubrivo, hemijske materije, kompjuterske mreže i druga predmete koji su u svakodnevnoj upotrebi. To upućuje da je danas logistika terorizma sve jednostavnija i teško uočljiva (Sieber, 2009: 353). Najnovije terorističke metode rezultat su upotrebe novih tehnologija, prelaska terorističkih grupa preko međunarodnih granica i promene izvora podrške. Upotreba informacionih tehnologija, kao što su Internet i mobilni telefoni, proširila je opseg delovanja terorističkih grupa. Upravo sredstva globalnog informacionog doba dovela su do novih, sa terorizmom blisko povezanih, ponašanja koja se svode na regrutovanje potencijalnih članova i privlačenje simpatizera. Mnogobrojne terorističke grupe šalju snažne političke poruke široj javnosti *online*. Imaju zvanične i nezvanične *web*-stranice lako za pretragu, i skoro sve su dostupne na engleskom jeziku (Cronin, 2009: 67). Globalizacija je terorističkim organizacijama omogućila i da prelaze međunarodne granice jednostavno, lako kao što su povezani poslovni i trgovinski interesi. Ukidanje barijera duž cele severnoameričke slobodne trgovinske zone i EU olakšala je protok i dobrog i lošeg.

Terorizam dobija posebnu dimenziju nakon događaja od 11. septembra 2001. godine. Svet u celini je postao svedok sazrevanja i javljanja nove ere terorizma - ere globalnog terorizma/ terorizma globalnog domašaja, čija je motivacija pre svega etnonacionalistička i religijska (Cronin, 2009: 63). Napadi na sredstva javnog saobraćaja u Londonu, Madridu i Moskvi proteklih godina su svetskoj javnosti pokazali da i evropskim zemljama pretila opasnost od terorističkih napada, što je dovelo do brojnih reakcija i aktivnosti EU (sastanci, zaključci, inicijative i odluke).

Pojavni oblici terorizma i sredstva za njegovo sprečavanje i kontrolu dugo su već predmet razmatranja UN i pojedinih regionalnih organizacija. Na međunarodnom planu doneto je više značajnih

dokumenata u cilju preciziranja pojma terorizma, kao i mera i postupaka koji se preduzimaju u pravcu njegovog sprečavanja. U ovom radu se analizira Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma od 13. juna 2002. godine (*Council Framework Decision on Combating Terrorism, 2002/475/JHA*) sa izmenama i dopunama koje su učinjene 2008. godine (*Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*), i nastoji se utvrditi u kojoj meri je nacionalno krivično zakonodavstvo harmonizovano sa ovim sekundarnim izvorom prava EU. Treći stub EU koji se odnosi na policijsku i pravosudnu saradnju uključuje i usklađivanje zakonodavstva država članica radi omogućavanja što efikasnije borbe protiv terorizma. Okvime odluke kojima se usklađuje zakonodavstvo država članica obavezuju države u pogledu rezultata koji treba ostvariti, ali prepuštaju vlastima svake države da odaberu oblik i metodu kojom će ostvariti željeni rezultat. One nemaju direktan uticaj pa ja zato potrebno doneti propise kojima će se izvršiti implementacija u nacionalno zakonodavstvo. Za Srbiju, koja nastoji da što pre postane punopravni član EU, od izuzetne je važnosti da prati aktivnosti EU i njenih članica na području borbe protiv terorizma. Najkorisnije za svaku državu, pa i Srbiju je da izvrši reviziju pojedinih inkriminacija u svom krivičnom zakonodavstvu i time pokrije oblasti koje međunarodni akti smatraju vrednim uključivanja u odredbu o terorizmu i sa njim povezanim krivičnim delima.

Pitanje preciznog određenja pojma terorizma predstavlja izuzetno težak zadatak. To je posebno izraženo u krivičnom zakonodavstvu. Sa jedne strane, granicu nameće osnovno načelo krivičnog prava, načelo zakonitosti, i njegov segment *lex certa* koji ukazuju da treba izbegavati generalne klauzule tj. ponašanja koja predstavljaju krivično delo i kazne za njega moraju biti u što većoj meri određene. U suprotnom, postoji veliki rizik od tumačenja nedovoljno određenih odredbi što se odražava na pravnu sigurnost građana. Terorizam i njegovi pojavi oblici u savremenom dobu predstavljaju pravi izazov za nacionalno krivično pravo koje mora voditi računa i o legitimnosti i granicama krivičnopravne zaštite. Pregledom najnovijih međunarodnih mera u oblasti borbe protiv terorizma uočava se obaveza pravljenja balansa između potrebe prevencije terorističkih akata u zaštiti nacionalne bezbednosti i delimičnog zadiranja u neka fundamentalna prava: slobodu udruživanja, slobodu religije itd, i principe pravne države.

### **Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma**

Etimološki posmatrano reč terorizam vodi poreklo od latinske reči *terror* što znači užas, strah odnosno vladavina zastrašivanjem, način vladanja ulivanjem straha i nasiljem (Vujaklija, 1975; 947). Uočava se da su najugledniji rečnici razočaravajuće nepredusretljivi kada je u pitanju objašnjenje ovog termina. Uglavnom se radi o određenjima koja terorizmu daju istorijsku i političku konotaciju. *Oxford English Dictionary* ističe značenje koje je u isto vreme i previše bukvalno i previše istorijsko. Terorizam, je sistem terora, tj. vladavina zastrašivanjem od strane vladajuće partije u Francuskoj tokom revolucije 1789-94, tj. politika koja teroriše one protiv kojih je usvojena, upotrebljavanjem metoda zastrašivanja (Hoffman, 2009: 4). Kad je u pitanju savremeno shvatanje pojma terorizam, ovaj opis je potpuno beskoristan. Eventualno drugi deo definicije, koji ukazuje na izazivanje straha kao osobinu terorizma, može biti od male pomoći. *Black's Law Dictionary* ističe da terorizam karakteriše upotreba nasilja ili pretnja nasiljem u cilju (nameri) zastrašivanja ili izazivanja panike, naročito kao sredstvo za vršenje uticaja na političko postupanje (*Black's Law Dictionary*, 2004: 1512). Ovo objašnjenje terorizmu daje politički koncept. To je prva, ključna karakteristika terorizma na kojoj se striktno insistira u uporednoj pravnoj teoriji (Hoffman, 2009: 5). U pitanju je nasilje, koje se može manifestovati na različite načine, primerjeno u *političke svrhe*, tj. bitno je da postoji namera zastrašivanja građana, po pravilu, iz političkih motiva. Druga osobina terorizma je, upravo, *korišćenje neke opšte opasne radnje ili akta nasilja*. Do trećeg elementa terorizma dolazimo posrednim putem. Kada neko želi da izvrši uticaj na političko delovanje on, u stvari, pokušava da nametne svoje stavove, doduše, na specifičan način a to je upotrebom sistema zastrašivanja. Ova činjenica naglašava još jednu fundamentalnu

karakteristiku terorizma - da se radi o *isplaniranom, iskalkulisanom i, u pravom smislu reči sistematičnom aktu*. Dakle, za postojanje terorizma, između ostalog, neophodno je postojanje dva elementa: objektivnog, koji podrazumeva da je preduzeta neka opšte opasna radnja ili akt nasilja i subjektivnog koji se ogleda u nameri zastrašivanja. Publicitet koji stvara nasilje, teroristima omogućava da pojačaju svoj uticaj i moć kada su u pitanju političke promene bilo na lokalnom ili međunarodnom nivou. Može se reći da postoje određene generalne karakteristike svih terorističkih akata, bez obzira da li je krivično delo upereno protiv jedne države i njenog ustavnog uređenja, ili se viši na međunarodnom nivou. Terorizam je postao globalni problem, i sve nacije su postale ranjive na ovakve napade (Gardner, Andersen, 2006: 430).

Savet EU, kao jedno od najvažnijih i odlučujućih tela EU, je 13. juna 2002. godine usvojilo Okvimu odluku o borbi protiv terorizma. Ova Odluka je bila mnogo korisnija nego bilo koji drugi međunarodni instrument tada dostupan, jer je doprinela ujednačavanju odredbi krivičnog zakonodavstva koje se odnose na terorističke akte. U uvodu odluke se ističe da je EU zasnovana na univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, na principu demokratije i principu vladavine prava. S obzirom da terorizam najozbiljnije krši ta načela, države članice su shvatile da se ne mogu same uspešno nositi s tom pretnjom. Okvima odluka nastoji da stvori platformu za zajednička zakonska rešenja u borbi protiv terorizma. Određivanje krivičnog dela terorizma i sa njim povezanim krivičnim delima u Okvimoj odluci ima za cilj usklađivanje nacionalnih zakonodavstava država članica. Treba istaći da je EU i ranije naglašavala potrebu za jedinstvenim instrumentom ratifikacije kada su u pitanju krivična dela terorizma.<sup>1</sup>

Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma ima trinaest članova. Najpre ćemo analizirati Okvimu odluku iz 2002. godine jer ona predstavlja temelj protivterorističke politike EU, a onda ćemo ukazati na izmene i dopune iz 2008. godine, kao i razloge zbog kojih su one učinjene. Za nacionalno krivično zakonodavstvo najvažniji su: član 1. kojim se jedinstveno za celo područje EU definiše terorizam, član 2 kojim se određuje teroristička grupa, član 3 gde se nabrajaju krivična dela koja su povezana sa terorizmom, član 5 koji se odnosi na krivične sankcije, član 6 koji govori o posebnim osnovima za ublažavanje kazne, i članovi 7 i 8 koji se odnose na odgovornost pravnih lica i krivične sankcija koje se prema njima mogu primeniti.

Krivično delo terorizma (odnosno teroristički akt) se definiše kao akt koji, s obzirom na svoju prirodu ili kontekst, može ozbiljno naneti štetu državi ili međunarodnoj organizaciji i koji je učinjen sa namerom: ozbiljnog zastrašivanja stanovništva, primene prinude prema vladi ili međunarodnoj organizaciji da ona nešto učini ili ne učini, ozbiljne destabilizacije ili uništavanja osnovnih političkih, ustavnih, ekonomskih ili društvenih struktura zemlje ili međunarodne organizacije. Sam teroristički akt se ostvaruje izvršenjem nekog od uobičajenih krivičnih dela propisanih KZ svake zemlje, kojima uprava ta specifična namera, odnosno cilj koji se želi postići daje mogućnost za kvalifikaciju kao krivičnog dela terorizma.<sup>2</sup> U tom smislu, krivično delo terorizma se može ostvariti: napadima na život ili telesni integritet osobe; otmicom ili uzimanjem talaca; prouzrokovanjem velikih razaranja vladinih ili javnih građevina, transportnog sistema, infrastrukture, uključujući i informacione sisteme, fiksnih platformi lociranih na kontinentalnom pojasu, javnih mesta ili privatne imovine s verovatnošću ugrožavanja ljudskih života ili nanošenja ekonomskih

---

<sup>1</sup> EU je usvojila niz pravnih akata radi suzbijanja terorizma: Odluka Saveta iz 1998. godine kojom se u nadležnost EUROPOLA stavljaju krivična dela učinjena ili koja će verovatno biti učinjena radi izvršenja terorističkih aktivnosti protiv života, tela, ličnih sloboda ili imovine, Preporuka Saveta iz 1999. godine o saradnji u borbi protiv finansiranja terorizma, Zaključci Evropskog saveta iz Tamparea 1999. godine, i Zaključci Evropskog saveta iz Santa Maria de Fera iz juna 2000. godine, i dr.

<sup>2</sup> Namera predstavlja takvo delovanje učinioa krivičnog dela gde on rukovođen ostvarenjem nekog cilja preduzima radnju da bi taj cilj ostvario. Dakle, namera i cilj su usko povezani.

gubitaka; otmicom aviona, broda ili drugog sredstva javnog transporta ili transporta robe; proizvodnjom, posedovanjem, sticanjem, prevozom, snabdevanjem ili korišćenjem oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili hemijskog oružja, i istraživanjem i razvojem, biološkog i hemijskog oružja; ispuštanjem opasnih materija ili izazivanjem požara, poplava ili eksplozija koje imaju za posledicu ugrožavanje ljudskih života; ometanje snabdevanja vodom, strujom ili drugim prirodnim resursima, koje ima za posledicu ugrožavanje ljudskih života; i pretnje da će se učiniti neko od pomenutih dela (član 1 Okvime odluke).

Teroristička grupa se određuje kao strukturisana grupa više od dva lica, osnovana na određeno vreme i koja deluje sporazumno u cilju vršenja krivičnog dela terorizma. Strukturisana grupa znači da se radi o grupi koja nije slučajno formirana, da ne treba da ima formalno definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu. U okviru terorističke grupe pravi se razlika između lica koja vode terorističku grupu i učesnika u aktivnostima terorističke grupe. Učestvovanje u aktivnostima grupe uključuje i pribavljanje informacija ili materijalnih sredstava, odnosno finansiranje aktivnosti na bilo koji način sa znanjem da takvo učestvovanje doprinosi kriminalnim aktivnostima terorističke grupe (član 2 Okvime odluke). Kao krivična dela koja su povezana sa terorizmom Okvima odluka navodi: tešku krađu, falsifikovanje dokumenata i iznudu (član 3 Okvime odluke).

Kada je u pitanju kažnjavanje, ističe se da krivične sankcije treba da budu delotvorne, srazmerno težini učinjenog dela i odvraćajuće. U principu, to je sintagma koja se može naći i u drugim međunarodnim dokumentima. Za vođu terorističke grupe predviđeno je da najviša kazna ne sme biti manja od 15 godina, dok se za učestvovanje u terorističkoj grupi ističe da ta kazna ne sme biti manja od osam godina. Za ostala krivična dela povezana sa terorizmom odmeravaće se strože kazne od onih koje se inače izriču za obične oblike takvih dela (član 5. Okvime odluke). Dakle, s obzirom na raspon kazni pravi se razlika između tri situacije. Prvi i najteži oblik krivičnog dela je vođenje terorističke grupe, zatim sledi učestvovanje u terorističkoj grupi i potom sva ostala krivična dela koja su doprinela izvođenju terorističkog akta. Okvima odluka predviđa i situacije u kojima može doći do ublažavanja kazne. To će biti moguće ako nadležni organi saznaju neke informacije do kojih inače ne bi mogli doći na drugi način, ili u slučaju sprečavanja, odnosno ublažavanja posledica terorističkog čina, ili u slučaju identifikovanja i predaje ostalih učinilaca, i sprečavanja izvođenja novih terorističkih krivičnih dela (član 6 Okvime odluke).

Osim fizičkih lica za teroristički akt odgovaraće i pravna lica. To će biti u slučaju kada je krivično delo terorizma učinjeno u interesu ili za korist pravnog lica. Dakle, i pravna lica se mogu smatrati odgovornim za bilo koje krivično delo navedeno u članovima 1. do 4. Okvime odluke ako ih je učinilo lice koje postupa u interesu tj. u korist pravnog lica a on ima moć da zastupa pravno lice, ili ovlašćenje za donošenje odluka u ime pravnog lica ili je ovlašćen da obavlja nadzor unutar pravnog lica. Pravno lice odgovara i za propuštanje nadzora ili kontrole od strane odgovornog lica usled čega je došlo do izvršenja krivičnog dela. U pitanju je koncepcija izvedene odgovornosti, po kojoj pravno lice ne odgovara za sopstveno krivično delo već za krivično delo svog odgovornog lica. Odgovornost pravnog lica zasniva se na krivici odgovornog lica. Kažnjavanje pravnih lica može, osim novčane kazne, obuhvatiti i zabranu javnih povlastica i primanja pomoći, privremenu ili trajnu zabranu obavljanja delatnosti, stavljanje pod sudski nadzor i privremeno ili trajno zatvaranje objekata korišćenih za izvršenje dela (član 7 i 8 odluke).

U Briselu (*Bruxelles*) je 28. novembra 2008. godine doneta Okvima odluka Saveta EU (2008/919/JHA) o izmenama i dopunama Okvime odluke (2002/475/JHA) o borbi protiv terorizma. Kao razlozi za izmene i dopune navodi se da su terorističke pretnje brzo evoluirale u poslednjih nekoliko godina, da je *modus operandi* terorista promenjen. Organizacija terorističkih kampova za obuku širom sveta, kao i upotreba novih tehnologija, posebno Interneta kao izvora informacija o terorističkim sredstvima i metodama dovodi do potrebe inkriminisanja i drugih ponašanja koja su blisko povezana sa izvršenjem krivičnog dela terorizma. Ove izmene i dopune odnose se, pre svega, na član 3. Okvime odluke iz 2002. godine u kome se nabrajaju krivična dela povezana sa terorizmom. Pored krivičnih dela teške krađe, falsifikovanja dokumenata

i iznude, kao dela koja su povezana sa terorizmom, smatraju se još: javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje za terorizam i obuka za terorizam. Javna provokacija u cilju izvršenja terorističkog krivičnog dela podrazumeva distribuciju, ili na drugi način stavljanje na raspolaganje poruka za javnost, sa namerom da se podstakne izvršenje krivičnog dela terorizma, bez obzira da li će krivično delo biti učinjeno ili ne. Regrutovanje za terorizam označava traženje drugih lica koja će izvršiti neku od radnju navedenih u članu 1. Okvime odluke. Obuka za terorizam znači pružanje instrukcija u izradi ili korišćenju eksploziva, vatrenog ili drugog oružja ili štetne i opasne materije, ili u drugim specifičnim metodama ili tehnikama, u cilju višenja jednog od dela navedenih u članu 1 Okvime odluke, znajući da su te veštine za ovu namenu. Članice EU se obavezuju da izvrše implementaciju ovih izmena i dopuna do 9. decembra 2010. godine i o tome podnesu izveštaj Generalnom sekretarijatu Saveta i Komisiji.

Dakle, Okvime odluke Saveta EU i Okvima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma, se primenjuju tek nakon implementacije u nacionalno krivično zakonodavstvo. One, kao što je ranije pomenuto, dozvoljavaju izvestan stepen diskrecije tokom procesa usaglašavanja. Zemlje članice biraju način harmonizacije ali je neophodno da Odluke EU imaju efekta i da se realizuje cilj. Ipak, kako se u teoriji ističe, ova Odluka sadrži relativno detaljne odredbe što redukuje broj mogućih strategija zemljama članicama (Nuotio, 2006: 1009). Zbog toga se u poslednje vreme nailazi na veliki broj teorijskih radova koji preispituju odredbe međunarodnih instrumenata i zauzimaju vrlo kritički stav prema njima. Suštinski važno za krivično zakonodavstvo je preispitivanje potrebe za uvođenjem novih krivičnih dela u KZ-e, imajući u vidu legitimnost i granice krivičnopravne zaštite. Postavlja se pitanje da li se radnje krivičnih dela javna provokacija na izvršenje terorizma, kao i regrutovanje i obuka za terorizam mogu pokriti postojećim odredbama u nacionalnim krivičnim zakonodavstvima (Ibidem, 1009).

Veliki broj članica EU je inoviralo svoja krivična zakonodavstva isprovocirani Okvimom odlukom Saveta EU ali i drugim okolnostima. Tako npr. *Krivični zakonik Nemačke*, podstaknut brojnim napadima u drugim evropskim zemljama ali i na svom podneblju, kao što su neuspešni bombaški napadi na dva regionalna voza u Dortmundu i Koblencu u septembru 2006. godine, hvatanje lica koja su najverovatnije pripadnici islamske džihad organizacije u jesen 2007. godine, uvodi nove kaznene odredbe u Krivični zakonik (paragraf 89a i 89b). Kako se ističe državnim institucijama, između trenutka u kome pripreme radnje postaju očigledne i izvođenja napada, ostaje veoma kratak period u kome treba da reaguju i spreče nameravanu štetu po život, telo ili imovinu. Ono što je karakteristično za islamski terorizam je sve veća decentralizacija, tanano, prozračno i labavo povezivanje u određena udruženja, na prvi pogled sakrivena obuka i regrutovanje za višenje terorističkih krivičnih dela, što utemeljuje interes države da interveniše već kada su u pitanju pripreme radnje za izvršenje krivičnog dela terorizma (Bader, 2009: 2853). Paragraf 89a nosi naziv "Pripremanje teškog dela nasilja koje ugrožava državu" i njime se konkretizuju pripreme radnje. Neophodno je da se priprema teško delo nasilja koje ugrožava državu. Prema stavu 1. paragrafa 89a teško delo nasilja koje ugrožava državu, je krivično delo protiv života (ubistvo ili umorstvo) ili protiv lične slobode (u slučajevima §239a i §239b), koje je prema okolnostima namenjeno i pogodno da ugrozi stanje bezbednosti neke države ili međunarodne organizacije ili ustavne principe Nemačke. Tako se kažnjavaju izričito svaka obuka, odnosno omogućavanje obučavanja drugom licu u izradi ili rukovanju vatrenim oružjem, eksplozivima, eksplozivnim ili zapaljivim materijama, nuklearnim ili radioaktivnim materijama, kao i materijama koje sadrže ili mogu da razviju otrov, drugim materijama koje ugrožavaju zdravlje, posebnim napravama potrebnim za izvršenje dela ili ostalim veštinama koje služe izvršenju jednog od navedenih dela u stavu 1 (stav 2. tačka 1. § 89a). Pored ovih radnji sankcionišu se i izrada, nabavka ili ustupanje takvog oružja, materija ili naprava, kao i nabavka ili čuvanje predmeta ili materijala koji su povezani sa tim. Paragraf 89b Krivičnog zakonika Nemačke nosi naziv "Uspostavljanje odnosa za izvršenje teških dela nasilja koja ugrožavaju državu" i njime se inkriminiše lice koje u nameri da se obuča za izvršenje teškog dela nasilja koje ugrožava državu prema §89a stav 2. tačka 1, uspostavlja ili održava odnose radi

udruživanja u smislu §129a (stvaranje terorističkog udruženja), takođe i u vezi sa § 129b (zločinačka i teroristička udruženja u inostranstvu)<sup>3</sup>. Takođe, radi implementacije Okvime odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma paragraf 129a je radikalno izmenjen 22.12.2003. godine (Schäfer, 2008: 299). Radi se odredbi koja se odnosi na stvaranje terorističkog udruženja. Prema staroj verziji kažnjavalo se lice koje osniva ili kao član sudeluje u udruženju čiji je cilj ili delatnost vršenje određenih krivičnih dela nabrojanih u tačkama 1 do 3 stava 1. Prema novoj verziji, krivična dela nabrojana u tačkama 1 i 2 stava 1 su zadržana<sup>4</sup>, a tačka 3 ranijeg stava 1 je sada sastavni deo stava 2 i dopunjena je brojnim drugim krivičnim delima.<sup>5</sup> I prema stavu 2 kažava se lice koje osniva ili kao član sudeluje u udruženju čiji su ciljevi i aktivnosti usmerene na vršenje krivičnih dela nabrojanih u tom stavu. Prema novoj verziji nije dovoljno samo da ciljevi ili delatnost udruženja budu usmereni na vršenje krivičnih dela navedenih u ovom stavu nego delo mora biti učinjeno sa namerom da se stanovništvo znatno zaplaši, ili da se vlada ili međunarodna organizacija silom ili pretnjom upotrebe sile prinude da nešto učine ili ne učine, ili da se politička, ustavna, privredna ili ekonomska struktura države ili međunarodne organizacije unište ili ugroze ili da se načinom izvršenja ili posledicama dela može znatno naškoditi državi ili međunarodnoj organizaciji.

*Krivični zakonik Italije* je, u skladu sa najnovijim međunarodnim trendovima, inovirao odredbe koje se odnose na krivično delo terorizma. Krivična dela koja se odnose na borbu protiv terorizma svrstana su u drugu od tri knjige italijanskog KZ, u grupu krivičnih dela koja nosi naziv "Krivična dela protiv međunarodnog subjektiviteta države" - članovi 270, 270-bis, 270-ter, 270-quarter, 270-quinquies, 270-sexies (Beltrani, 2008: 537). Član 270 - "subverzivne organizacije" postoji kad neko u državi promovise, osniva, organizuje i vodi udruženja usmerena da upotrebom nasilja uspostave diktaturu jedne društvene klase nad drugom ili da podrivaju ekonomski ili društveni red primenom nasilja ili da nasilno suzbijaju politički i pravni sistem države. Kazna je zatvor od pet do deset godina. Svako ko učestvuje u gore opisanoj grupi kazniće se zatvorom od jedne do tri godine. Član 270-bis inkriminiše osnivanje terorističkih udruženja. Ova odredba predviđa kaznu zatvora od sedam do petnaest godina za svakoga ko je proglašen krivim zbog unapređenja, uspostavljanja, organizovanja, upravljanja ili finansiranja grupa koje vrše nasilne aktivnosti u cilju rušenja demokratske strukture države ili unapređenja terorističkih ciljeva, kao i kaznu od pet do deset godina zatvora za lica koja se pridružuju takvim grupama. Ova odredba je proširena i na terorističke aktivnosti koje se sprovode protiv druge države ili međunarodne organizacije. Član 270-ter predviđa kao samostalno krivično delo pružanje pomoći učiniocima krivičnih dela iz članova 270 i 270bis. Odredbom 270-quarter uvodi se u KZ Italije krivično delo regrutovanje u svrhu vršenja terorizma, a obuka pojedinaca za vršenje terorističkih aktivnosti precizirana je članom 270-quinquies. Član 270-sexies daje definiciju terorističkih činova koji uključuju nasilne aktivnosti koje bi, prema svojoj prirodi i kontekstu, mogle naneti veliku štetu zemlji ili međunarodnoj organizaciji i više se s namerom zastrašivanja populacije ili sprečavanja državnih vlasti ili međunarodne organizacije u sprovođenju bilo koje aktivnosti, ili u cilju destabilizovanja ili uništavanja fundamentalnih političkih, ustavnih, ekonomskih ili socijalnih struktura zemlje ili međunarodne organizacije. Ova definicija je direktno inspirisana članom 1. Okvime odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma.

<sup>3</sup> Novinu u KZ Nemačke predstavlja §1296 - "Zločinačka i teroristička udruženja u inostranstvu". Ovde se ističe da se §129a takođe primenjuje i na terorističke grupe u inostranstvu.

<sup>4</sup> Krivična dela ubistvo, umorstvo, genocid, zločin protiv čovečnosti, ratno zločini (tačka 1) i dela protiv lične slobode u slučajevima §239a ili §2396 (tačka 2).

<sup>5</sup> Teške telesne povrede, krivična dela protiv životne sredine, neka krivična dela iz Zakona o oružju, itd.

## Nacionalno krivično zakonodavstvo

Pokušaj predlaganja koncepta koji Krivični zakonik Srbije (u daljem tekstu KZ) treba da zauzme u oblasti borbe protiv terorizma ne predstavlja nimalo lak zadatak. Našoj zakonodavnoj kulturi nedostaje jedno preciznije značenje, sigurno zbog toga što terorizam, pored toga što se odnosi na ponašanje koje je kažnjivo po KZ, predstavlja i istorijski koncept sa snažnim emotivnim i političkim teretom.<sup>6</sup>

Važeći KZ stupio je na snagu 1. januara 2006. godine i od tada je dva puta noveliran.<sup>7</sup> U pogledu zaštitnog objekta i usmerenosti namere kao subjektivnog elementa bića krivičnog dela pravi se razlika između terorizma i međunarodnog terorizma. Krivično delo terorizma postoji kada učinilac u nameri ugrožavanja ustavnog uređenja ili bezbednosti Srbije izazove eksploziju ili požar ili preduzme neku drugu opšteopasnu radnju ili izvrši otmicu, uzimanje talaca ili samovoljno lišavanje slobode nekog lica ili drugi akt nasilja ili preči preduzimanjem kakve opšteopasne radnje ili upotrebom nuklearnog, hemijskog, bakteriološkog ili drugog opšteopasnog sredstva i time izazove osećanje straha ili nesigurnosti kod građana (krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti RS). Pre izmena i dopuna KZ iz 2009. godine kao tipičan akt nasilja se u zakonskom tekstu navodila samo otmica. Zakonodavac je očigledno smatrao da je potrebno izmeniti postojeći zakonski opis krivičnog dela terorizma da bi se napravila razlika u odnosu na radnju izvršenja krivičnog dela međunarodnog terorizma. Štaviše, osim u pogledu nekih pitanja, danas postoji tendencija da se krivičnopravna reakcija na terorizam izjednači bez obzira na to da li je on upravljen prema domaćoj državi, stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji, što je donekle, bar kada je u pitanju radnja izvršenja osnovnog oblika došlo do izražaja u prvobitnom tekstu KZ Srbije iz 2005. godine (Stojanović, Kolarić, 2010). Međunarodni terorizam vrši lice koje, u nameri da naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji, izvrši otmicu nekog lica ili neko drugo nasilje, izazove eksploziju ili požar ili preduzme druge opšteopasne radnje ili preči upotrebom nuklearnog, hemijskog, bakteriološkog ili drugog sličnog sredstva (krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom).

Komparativnim tumačenjem odredbi koje regulišu krivično delo terorizma u drugim zemljama došli smo do zaključka da je pristup koji ima KZ Srbije u tretiranju ovog problema anahron i previše uzak. Naime, granica razlikovanja između dva pomenuta krivična dela je uglavnom napuštena tj. terorizam treba posmatrati kao jedinstveno krivično delo sa osobinama koje su zajedničke bez obzira da li je usmeren na narušavanje ustavnog uređenja jedne zemlje ili međunarodnog poretka i bezbednosti. Najznačajniji međunarodni dokumenti u oblasti borbe protiv terorizma (Okviima odluka Saveta EU o borbi protiv terorizma, Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma i dr) polaze od koncepcije po kojoj se u okviru jednog krivičnog dela propisuje terorizam koji je usmeren protiv domaće ili strane države, ili međunarodne organizacije.

Dalje, naš KZ, kada je u pitanju krivično delo terorizma, predviđa da je kažnjivo njegovo pripremanje. Prema koncepciji koju zastupa naš KZ pripremanje krivičnog dela više nije opšti institut. Zato kada zakonodavac želi da kazni pripremanje nekog krivičnog dela on bi to trebao da učini na način kojim pripremanje određuje kao zasebno krivično delo. Tu se, formalno gledajući, i ne radi o pripremnim radnjama, jer ih je zakon podigao na rang radnje izvršenja (Stojanović, 2005: 201). Međutim, kada su u pitanju krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije, postoji jedno hibridno rešenje (Stojanović, 2007: 693). Ukidanje opšte odredbe o pripremnim radnjama znači da zakonodavac ne može više da propisuje pripremanje nekog krivičnog dela kao kažnjivo bez navođenja u čemu se to pripremanje sastoji. Ipak, ovaj stav nije dosledno sproveden jer je zakonodavac kod većine krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije predvideo i kažnjavanje za pripremanje bez preciziranja, kod svakog

<sup>6</sup> Na našim prostorima je svakako najzastupljeniji etnonacionalistički ili separatistički terorizam.

<sup>7</sup> "Službeni glasnik RS" br. 85/2005, 72/2009. i 111/2009.

krivičnog dela posebno, u čemu se one sastoje što bi bio obavezan po novom pristupu (kod svakog krivičnog dela treba precizirati pripremne radnje kao posebno krivično delo), već u jednom zajedničkom članu (član 320. st. 2) na uopšten način navodi šta predstavlja pripremanje tih krivičnih dela (Stojanović, 2005: 202). Pripremanje krivičnog dela terorizma, kao i ostalih krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti se može sastojati u nabavljanju ili osposobljavanju sredstava za izvršenje krivičnog dela, u otklanjanju prepreka za izvršenje krivičnog dela, u dogovaranju, planiranju ili organizovanju sa drugim izvršenja krivičnog dela ili u drugim radnjama kojima se stvaraju uslovi za neposredno izvršenje krivičnog dela (član 320 st. 2 KZ). Pripremanje, takođe, predstavlja i upućivanju ili prebacivanju na teritoriju Republike Srbije lica ili oružje, eksploziva, otrova, opreme, municije ili drugog materijala radi izvršenja krivičnog dela iz ove grupe (član 320. st. 3).

Kada je u pitanju međunarodni terorizam, izmenama i dopunama KZ Srbije<sup>8</sup>, uneta je odredba po kojoj se pripremanje međunarodnog terorizma kažnjava (član 391 st. 4). Zakonodavac precizira u čemu se to pripremanje sastoji na isti način kao i kod člana 320 st. 2 KZ (član 391 st. 5). Ovde je zakonodavac dosledniji jer je, posebno, kod ovog krivičnog dela precizirao pripremne radnje. Međutim, to je učinjeno samo okvonom definicijom koju smo već naveli i kojom su samo delimično obuhvaćena nova krivična dela (javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje za terorizam i obuka za terorizam).

Propisivanjem pripremanja kao samostalnog krivičnog dela je opravdano ako je u pitanju velika vrednost zaštitnog objekta a intenzitet njegovog ugrožavanja u velikoj meri izražen. Intervencije u oblasti krivičnog prava na koje nas upućuju međunarodni dokumenti za sprečavanje terorizma zahtevaju stoga prethodnu procenu posledica sa brižljivim odmeravanjem interesa za bezbednost i slobodu (Sieber, 2009: 353). Vrednost zaštitnog objekta se ovde svakako ne dovodi u pitanje. U oblasti borbe protiv terorizma radi se o legitimnoj zaštiti. Strah od kriminala i velikih rizika koji prete savremenom društvu dovode i do povećane potrebe za bezbednošću građana. Zato se, načelno, pozdravlja činjenica da se zakonodavac poslužio krivičnim pravom za postizanje svrhe, a to je da se interveniše već u fazi pripremanja krivičnog dela terorizma pomoću novih krivičnih dela kod kojih su radnje pripremanja izvršenja krivičnog dela terorizma podignute na rang radnje izvršenja - pripremanje napada putem regrutovanja i obuke, širenje odgovarajućih uputstava i sl. U pitanju su pripremne radnje koje se samo delimično mogu podvesti pod postojeće odredbe krivičnog zakonodavstva Srbije i kojima se teško može prigovoriti da su neopravdane. Nova krivična dela nalaze svoje opravdanje upravo u pravnim dobrima koja su ugrožena. Učinilac omogućava da se već u ranom stadijumu, iz načina njegovog ponašanja, raspozna da će on povrediti i/ili podržati povredu pravnog dobra (Bader, 2009: 2855). On što je bitno sa stanovišta načela legaliteta to je da se krivično delo predstavi sa dovoljnom određenošću, tj. bitno je da zakonodavac precizno odredi biće krivičnog dela tako da područje njegove primene jasno proizilazi iz teksta ili se, u svakom slučaju, može utvrditi tumačenjem norme (Ibidem, 2855).<sup>9</sup> Pripremanje terorizma i međunarodnog terorizma, na način kako je to formulisano u KZ, otvara mnogo više dilema u pravcu preispitivanja legitimnosti i određenosti norme, posebno kada su u pitanju "druge radnje kojima se stvaraju uslovi za neposredno izvršenje krivičnog dela", nego uvođenje novih krivičnih dela.

## Zaključne napomene

Krivični zakonik Republike Srbije još pravi distinkciju između krivičnog dela terorizma (član 312 KZ) i krivičnog dela međunarodnog terorizma (član 391 KZ). Opravdanost postojanja dve inkriminacije je

---

<sup>8</sup> "Sl. glasnik RS" br. 72/2009.

<sup>9</sup> Захтева за одређеношћу кривичноправних норми не искључује коришћење појмова у кривичном праву, којима је потребно тумачење од стране судије.



spoma. Imajući u vidu globalizaciju nasilja jasno je da je terorizam jednako zlo za sve, celu međunarodnu zajednicu, stoga treba napustiti dosadašnji dualitet terorističkih inkriminacija s obzirom na objekat zaštite (protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije – protivdržavni i međunarodni terorizam). Isto tako, bez obzira na političku konotaciju terorizma postoje razlozi da se izvrši tzv. depolitizacija ovog krivičnog dela, odnosno da se u krivičnom pravu pribegne fikciji da terorizam nije političko krivično delo. Jedan od razloga je da se ukloni prepreka za ekstradiciju s obzirom da se za politička krivična dela ne vrši ekstradicija (a terorizam ne zaslužuje tu privilegiju), dok je drugi razlog da se teroristi žigošu kao obični kriminalci, a ne kao politički delinkventi. To je danas, inače, univerzalna tendencija u svetu (Stojanović, Kolarić, 2010).

Krivično delo terorizma ima višestruke karakteristike po kojima se razlikuje od dela iz oblasti opšteg kriminaliteta. U pitanju je organizovana akcija koja najčešće ima političku podršku i zahteva finansijsku potporu, kao i pristup raznim vrstama oružja (u poslednje vreme imamo sve više upozorenja koja ukazuju da čak i nuklearni materijal može dospeti u posed terorističkih grupa i organizacija). Očuvanje bezbednosti nacije zahteva adekvatan zakonski odgovor na rizike koje nosi terorizam. Inkriminacija terorizma i sa njim povezanim krivičnim delima predstavlja poseban izazov za demokratska društva, jer neke zakonske odredbe koje bi omogućile krivičnopravnu reakciju mogu i da ograniče osnovna prava građana. Sa druge strane, blag zakonski pristup problemu kakav predstavlja krivično delo terorizma može predstavljati rizik za bezbednost društva. Terorizam se pokazao kao kompleksno pitanje i za međunarodne organizacije i za nacionalna krivična zakonodavstva.

Imajući u vidu Okvimu odluku Saveta EU o borbi protiv terorizma neophodno je izmeniti i dopuniti KZ Srbije u nekoliko pravaca. Prvo, neophodno je članu 391 KZ (međunarodni terorizam) promeniti naziv (terorizam) i sadržaj radi potpune usklađenosti s definicijom terorizma iz člana 1. Okvime odluke Saveta EU o borbi protiv terorizma od 13. juna 2002. godine. Okvima odluka je doneta radi harmonizacije pravnih sistema država članica i boljeg doprinosa u suprotstavljanju međunarodnom terorizmu. Brisanje terorizma kao krivičnog dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije u skladu je sa zahtevima Evropske komisije, ali i skorašnjim i nedavnim trendovima u uporednom pravu.<sup>10</sup> Naravno, ovakva izmena zahteva usklađivanje sa ostalim odredbama unutar KZ Srbije (npr. odredbe o prostomom važenju krivičnog zakonodavstva). Definicija terorizma iz Okvime odluke može se okarakterisati kao *conditio sine qua non* uspešne borbe protiv terorizma. Njen značaj je ogroman jer ona jedinstveno za celo područje EU definiše terorizam.

Takođe, neophodno je razmisliti o načinu implementacije člana 3 Okvime odluke i uvođenju novih krivičnih dela: javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje i obuka za terorizam. U pitanju su krivična dela koja spominje i Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma (*Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism CETS No. 196*).<sup>11</sup> Konvencija Saveta

---

<sup>10</sup> Svoje krivično zakonodavstvo sa relevantnim međunarodnim dokumentima u oblasti borbe protiv terorizma uskladile su i Hrvatska i Slovenija. Važeći *Kazneni zakonik Republike Hrvatske* stupio je na snagu 1. januara 1998. godine. Od tada je u više navrata noveliran. Poslednje izmene i dopune rezultat su harmonizacije sa međunarodnim izvorima i evropskom pravnom tekovinom. Uvedena su dva nova krivična dela i to: javno poticanje na terorizam (član 169a) i novačenje i obuka za terorizam (član 169b). Takođe, definicija krivičnog dela terorizma (član 169) je usklađena sa Okvimom odlukom Veća EU o borbi protiv terorizma. Republika Slovenija je donela potpuno nov *Kazenski zakonik RS* koji je stupio na snagu 1. novembra 2008. godine. Član 108. koji reguliše terorizam je proširen u skladu sa *acquis communautaire*. I Slovenija uvodi nove inkriminacije: podsticanje javne glorifikacije terorističkih akata (član 110) i regrutovanje i obuku za terorizam (član 111).

<sup>11</sup> Konvencija je doneta u Varšavi 16. maja 2005. godine, a stupila na snagu 1. juna 2007. godine. Naša zemlja je ratifikovala Konvenciju – "SL. Glasnik RS – Međunarodni ugovori", br. 19/2009.

Evrope o sprečavanju terorizma je regionalna konvencija kojom se nastoje popuniti postojeće praznine globalnih antiterorističkih konvencija. Naglasak je na prevenciji odnosno uklanjanju uzroka međunarodnog terorizma. Međutim, problem je postizanje odgovarajućeg balansa između potencijalno konfliktnih imperativa – neophodna zaštita civilnog društva i bezbednosti od terorističkih pretnji i održavanje adekvatnog standarda zaštite ljudskih prava. Tu se radi o osetljivom području na kome mogu biti ugrožena temeljna ljudska prava kao što su sloboda izražavanja i/ili okupljanja. Neke zemlje gonjenje za ova krivična dela uslovljavaju odobrenjem od strane nadležnog organa (u Hrvatskoj je to Glavni državni tužilac, u Sloveniji ministar pravde itd.). U tom pravcu bi mogla razmišljati i Republika Srbija i za krivično gonjenje okrivljenog za krivična dela javna provokacija za izvršenje krivičnog dela terorizma, regrutovanje za terorizam i obuku za terorizam predvideti kao dodatni uslov posebno odobrenje republičkog javnog tužioca.

## Literatura

1. Bader, M. (2009), Das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten, *Neue Juristische Wochenschrift*, München: Beck Verlag.
2. Black's Law Dictionary. (2004), St.Paul: Thomson West.
3. Beltrani, S. (2008), *Corso di Diritto Penale*, Parte generale e parte speciale, Padova: Wolters Kluwer Italia.
4. Gardner, T. Andersen, T. (2006), *Criminal Law*, Belmont: Thomson Wadsworth.
5. Hoffman, B. (2009), Defining Terrorism, in *Terrorism and Counter Terrorism, Readings and Interpretations – third edition*, Prepare by Russell D. Howard, Reid L. Sawyer, Natasha E. Bajema, Boston: Higher education.
6. Kurth Cronin, A. (2009), Behind the Curve, Globalization and International Terrorism, in *Terrorism and Counter Terrorism, Readings and Interpretations – third edition*, Prepare by Russell D. Howard, Reid L. Sawyer, Natasha E. Bajema, Boston: Higher education.
7. Nuotio, K. (2006), Terrorism as a Catalyst for the Emergence, Harmonization and Reform of Criminal Law, *Journal of International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press.
8. Patané, V. (2006), Recent Italian Efforts to Respond to Terrorism at the Legislative Level, *Journal of International Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press.
9. Schäfer, J. (2008), Aus der Rechtsprechung des BGH zum Staatsschutzstrafrecht, *Neue Zeitschrift für Strafrecht-Rechtsprechungs Report*, München: Beck Verlag.
10. Sieber, U. (2009), Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, München: Beck Verlag.
11. Stojanović, Z. (2005), *Krivično pravo-opšti deo*, Beograd: Pravna knjiga.
12. Stojanović, Z. (2007), *Komentar Krivičnog zakonika*, Beograd: Službeni glasnik.
13. Stojanović, Z. Kolaric, D. (2010), *Krivičnopravno reagovanje na teške oblike kriminaliteta*, Beograd: Pravni fakultet.
14. Vujaklija, M. (1975), *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Savremena administracija.

## Summary

Terrorism is assuming a new dimension in the aftermath of the September 11, 2001 attacks. The whole world is facing the development of terrorism and the beginning of a new era of terrorist activities – the era of Jihad. Numerous attacks, first of all those on transport networks in London, Madrid and Moscow, have shown to the global public that even European countries were under the serious threat of terrorist attacks since some time ago. Different types of terrorism, as well counter-terrorism means, are one of the main UN topics, but also the issue for discussion within some regional organizations. Many important documents have been adopted at the international level in order to define terrorism, and measures and actions to be undertaken in combating terrorism. In this paper the Council Framework Decision on Combating Terrorism of 13 June 2002 adopted by European Union will be discussed and we will try to establish to which extent national criminal justice legislation is harmonized with that secondary source of EU law. The third pillar of the European Union concerning, first of all, police and judicial cooperation includes also harmonization of member states' legislation in order to provide more successful fight against terrorism. Framework decisions on harmonization of member states' legislation oblige those states to bring desired results, but they allow to the national government of each member states to choose their own way and method to bring those desired results. They have no direct impact, therefore it is necessary for them to provide regulations for implementation of these standards in national criminal justice legislation. For the Republic of Serbia, as a state trying to become as soon as possible a member state of the EU, it is of great importance to follow activities of the EU and its member states relating to counter-terrorism. The most useful action to undertake by any state, including Serbia, is to make a review of some incriminations in its own criminal justice legislation in the way to include issues involved as important to define terrorism by international treaties and related crimes.

Definition of terrorism is a very difficult task, especially in the field of criminal justice legislation. On one hand, the basic criminal law principle imposes some restrictions – the principle of legality and the requirement of *lex certa* which imply avoiding of general provisions, i.e. acts qualified as criminal offences and punishments for those acts must be prescribed precisely to the maximum extent possible. Otherwise, there is a great risk of different interpretations of poorly precise provisions which affects legal security of citizens. On the other hand, in modern times terrorism and its forms represent a challenge to the national criminal law that has to take into account legitimacy and limitations of criminal law protection. If we make a review of the most recent international measures in the field of counter-terrorism, we can come to conclusion that some balance should be created between the need to prevent terrorist attacks, i.e. to protect civil society and the security, which could affect to some extent fundamental rights like freedom of association, freedom of religion etc., and the rule of law.