

ДОПУНСКА ПРАВИЛА О ЗАШТИТИ И НЕПРИКОСНОВЕНОСТИ ДИПЛОМАТСКИХ ПРЕДСТАВНИКА

Један од исконских принципа међународног права од фундаменталног значаја за нормално одржавање веза и односа међу државама јесте неприкосновеност дипломатских представника. Још су стара теократска права полазила од становишта да су дипломате свете личности (*sancti habentur legati*). Ово схватање о посебном положају дипломатских представника није у основи ни доцније измењено. Отуда и правило, засновано на помечутом принципу, које тражи од државе пријем да дипломатском представнику државе именовања, и не само дипломатском, пружи посебну заштиту, чији степен, истина, варира према квалитету личности у питању, али то правило превазилази позитивно право. Оно је унето и у најновије инструменте о кодификацији правила која се тичу органа међународног општења (Бечка конвенција о дипломатским односима 1961, Бечка конвенција о конзуларним односима 1963, Конвенција о специјалним мисијама 1969). Приликом израде ових инструмената сматрало се да они и у њима предвиђени прописи представљају довољну заштиту представништва и представника држава у иностранству. Међутим, догађаји у последњих неколико година показују да ова заштита није на задовољавајући начин обезбеђена. Савремена политичка и идеолошка опозиција према постојећим владама у појединим земљама и пратећи унутрашњи нереди довели су до употребе антивладине политичке тактике, која има веома неповољне ефекте на међународне односе, посебно између држава које су тиме најнепосредније погођене. Она се састоји у нападу на страна дипломатско-конзуларна представништва и представнике, односно у киднаповању страних емисара високог ранга и њиховом задржавању као таоца, покушавајући тако да се територијална влада принуди на одређене политичке концесије које се обично изражавају у захтеву да се пусте на слободу тзв. политички затвореници и да им се омогући емигрирање, а понекад и да се поред тога отмичарима исплати повећа сума новца. Неиспуњење ових захтева водило је убиству киднапованог лица. Проблем у основи унутрашњег карактера интернационализован је чињеницом што су у питању страни државни представници који по међународном праву уживају специјалну заштиту.

Због метода и средстава којима се служи као и резултата које постиже, поменута тактика губи обележје политичке борбе и добија све карактеристике тероризма. Она се налази на истој линији аката насиља које врше емигрантске терористичке групе и појединци продирањем у дипломатско-

конзуларна представништва своје земље у иностранству и убијањем њених дипломатских представника. Драстичан пример за ово последње јесте убиство амбасадора В. Роловића, у Штокхолму.

Учесталост поменутих напада за последњих неколико година у разним деловима света узнемирила је у великој мери међународну јавност, тако да је у органима Уједињених нација дошло пре две године до покретања иницијативе о допуни прописа о неповредивости и заштити дипломатских представника и других лица која уживају посебну заштиту по правилима међународног права. Покренутој иницијативи уследио је конкретан рад Комисије за међународно право, која је на тражење Генералне скупштине УН одмах узела у разматрање поменуто питање и убрзо после тога, скративши донекле поступак, израдила „Нацрт чланова о спречавању и сузбијању злочина почињених против дипломатских агената и других лица која имају право на међународну заштиту“. ⁽¹⁾ Даља излагања посвећена су у основи садржини овог Нацрта пошто се претходно буде укратко изнео историјат питања у Уједињеним нацијама и нека његова решења на регионалном плану.

I

Питање неприкосновености лица која уживају посебну заштиту по међународном праву било је и раније предмет расправа у разним органима Уједињених нација. У њима су истицани бројни примери грубих повреда и агресивних напада којима су ова лица била изложена. Тако је, на пример, на XXII заседању Генералне скупштине 18. децембра 1967. године, поводом спора насталог између Гвинеје и Обале Слоноваче у вези са принудним заустављањем и хапшењем чланова гвинејске делегације која се враћала са V ванредног заседања Генералне скупштине, донета Резолуција 2328 (XXII) којом се тражи од држава-потписница Бечке конвенције о дипломатским односима, као и оних које јој нису приступиле, да предузму све потребне мере ради обезбеђења „примене правила међународног права која регулишу дипломатске односе и посебно ради заштите дипломатских мисија и омогућавања дипломатским представницима да извршавају задатке сходно међународном праву“. Међутим, доцнији догађаји су показали да се то свело само на апел који није дао очекиване резултате, јер је учесталост кривичних дела против ове категорије лица још више расла.

У таквој ситуацији, стални представник Холандије у Уједињеним нацијама упућује 5. маја 1970. године писмо ⁽²⁾ председнику Савета безбедности у којем у име холандске владе скреће пажњу на повећан број агресивних аката против дипломатских представника и истиче потребу предузимања мера за обезбеђење њихове заштите и неприкосновености, уз напомену да такви акти компромитују пријатељске односе међу државама и доводе у опасност међународни мир и безбедност. Истовремено захтева да

(1) За текст види годишњи извештај Комисије упућен Генералној скупштини (A/8710/Rev. I, chapitre III, B.).

(2) C/9789.

се с писмом упознају чланови Савета безбедности и одговарајући органи Уједињених нација. Тако је оно достављено Комисији за међународно право ⁽³⁾ и Међународном суду у Хагу, на што је председник Комисије одговорио и подсетио на њен прошли рад у овој области, као и прецизирао да ће Комисија наставити да се бави овим проблемом ⁽⁴⁾. Међутим, Комисија за међународно право није могла узети одмах питање у рад како је предложено на њеном XXIII заседању 1971. г., због недостатка времена, иако је констатовала да је предлог уместан а питање важно и хитно. У свом годишњем извештају о раду Генералној скупштини она је истакла да ће, ако се то од ње затражи, на свом заседању у 1972. години припремити потребан нацрт чланова и поднети га XXVII заседању Генералне скупштине УН ⁽⁵⁾.

Разматрајући овај извештај на свом заседању 1971. године Генерална скупштина је усвојила резолуцију којом: а) ставља у задатак Генералном секретару да од држава-чланица организације прибави мишљења и коментаре о питању заштите дипломата и да их достави Комисији за међународно право пре њеног заседања у 1972. години, и б) позива Комисију да што је могуће пре проучи ово питање у светлу поменутих мишљења и коментара држава-чланица, изради потребан нацрт правила и кад сматра погодним достави га Генералној скупштини ⁽⁶⁾.

Тако се питање неповредивости дипломатских представника држава и других лица која по међународном праву уживају посебну заштиту нашло на дневном реду Комисије за међународно право на њеном заседању 1972. године, на којем је она израдила текст Нацрта чланова и сходно свом Статуту поднела га Генералној скупштини УН која је узела Нацрт на знање и позвала државе, специјализоване установе и заинтересоване међународне организације да размотре његов текст и писмено доставе своје мишљење и примедбе ⁽⁷⁾. Истовремено је одлучила да се питање стави на дневни ред следећег XXVIII заседања Ген. скупштине у циљу коначне израде и усвајања одговарајуће конвенције.

С обзиром на учесталост терористичких напада на дипломатске представнике на разним странама света и озбиљност ситуације која је тиме створена, питање је било предмет разматрања и у неким регионалним организацијама општег карактера, конкретно у Организацији америчких држава и Европском савету. Тако је Генерална скупштина ОАД усвојила 30. јуна 1970. године, на свом ванредном заседању, Резолуцију бр. 4, којом је одлучно осудила акте тероризма и посебно киднаповање лица и уцене у вези с тим као злочине против човечности, а њихово извршење против представника страних држава још и као кршење не само људских права већ и норми које владају у међународним односима, посебно изјављујући да ови акти представљају обичне злочине и препоручујући државама чланицама

(3) А/ЦН.4/235.

(4) А/ЦН.4/236. За сва ова писма види такође Doc. Off. de l'Assemblée generale, vingt-cinquieme session, Suppl. 10. (A/8010) Rev. 1.

(5) А/8410, стр. 208.

(6) Део III резолуције 2780 (XXVI) од 3. децембра 1971.

(7) Рез. 2926 (XXVII) од 28. новембра 1972.

ОАД да, уколико то нису већ урадиле, усвоје одговарајуће мере да спрече или казне злочине ове врсте ⁽⁸⁾.

На основу ове резолуције Интерамерички правни комитет припремио је нацрт конвенције о тероризму и киднаповању лица у сврхе уцене ⁽⁹⁾, који је послужио као основ за доношење, у оквиру ОАД, „Конвенције о спречавању и кажњавању аката тероризма који узима облик злочина против лица као и уцена с њима скопчаних када такви акти имају међународне реперкусије”, која је усвојена на заседању ове Организације фебруара 1971. у Вашингтону ⁽¹⁰⁾. Ова Конвенција изражава тежњу да се преведе на правни језик и слије у правне норме одлучна осуда терористичког киднаповања коју је Генерална скупштина ОАД учинила у својој напред цигираној Резолуцији. Она ствара нову категорију међународних злочина против човечности кажњивих у свим државама чланицама ОАД без обзира на место извршења дела. Исто тако, она настоји да подстакне на сагласност и сарадњу у гоњењу ових злочина и покушава да мерама које национална законодавства предвиђају у погледу контроле над њима дадне потребну ефикасност ⁽¹¹⁾.

Европски савет је пошао другим путем. Он није донео никакав посебан међународни уговорни акт европског карактера који би се односио на питање заштите дипломатских представника, већ је само подсетио владе држава-чланица на обавезе које имају према страним представницима по међународном праву. С тим у вези Савет им је упutio низ препорука, у којима их позива да преиспитају мере безбедности које примењују у циљу обезбеђења заштите дипломатских и конзуларних представника, водећи при томе рачуна о одредбама Бечких конвенција о дипломатским и о конзуларним односима (1961. и 1963) и Конвенције о специјалним мисијама (1970), да исто тако размотре у којој мери њихово унутрашње право дозвољава примену оштрих санкција за извршиоце напада на поменуће представнике, као и да уско сарађују међу собом у циљу пружања ефикасне заштите овим лицима ⁽¹²⁾.

Ова Резолуција представља просту препоруку и не садржи чак ни позив заинтересованим државама да у вези с њом саопште да ли су и шта предузеле. Она оставља државама којима је упућена слободу да унесу или не унесу у свој унутрашњи поредак мере, иначе веома скромне, које им се препоручују.

II

У свом раду на поменутом Нацрту чланова, Комисија за међународно право се строго држала мандата који јој је дат Резолуцијом 2780 (XXVI) и његов домаћај ограничила на злочине почињене против дипломатских

⁽⁸⁾ OAC. Res., AG/Res.4/I.E/70 (1970).

⁽⁹⁾ OAC. Off.Rec./Сер.П.АГ/doc.68 (1970).

⁽¹⁰⁾ OAC.Off.Rec./Сер.П. АГ/Doc. 88, рев. 1. (1971).

⁽¹¹⁾ b. doc.A/ЦН.4/225 од 25. априла 1971, стр. 163.

⁽¹²⁾ Рез. No (70) 51 Савета Министара о заштити дипломатских мисија и конзуларних

представника и других лица која по међународном праву уживају специјалну заштиту, признајући истовремено да је питање ових злочина према наведеним лицима само један од аспеката много ширег проблема с којим се свет данас суочава, а то је проблем тероризма уопште. Према томе, ово је само једна, али веома важна, етапа у процесу формулисања правила која теже организовању међународне сарадње у циљу спречавања, сузбијања и кажњавања свих аката тероризма. Треба напоменути да је у вези с тим неколико чланова Комисије било мишљења да извршење постављеног задатка не треба ограничити само на злочине против напред наведених лица, већ поћи за неким примерима из најскорије праксе ⁽¹³⁾ и узети у обзир израду правила о заштити против аката тероризма уопште. Други су изразили сумњу у то, указујући на пример из доба Друштва народа када је донет правни инструмент који није никада ступио на снагу ⁽¹⁴⁾.

У току опште дебате о овом Нацрту, сем о питању његовог домашаја, било је такође примедби и у вези са методом рада, јер су неки чланови Комисије за међународно право сматрали да хитност поступка није довољан разлог да се напусти традиционална и у пракси проверена процедура коју је Комисија увек примењивала, а она се састоји у именовању специјалног известиоца са задатком да питање свестрано проучи и припреми преднацрт чланова који би затим Комисија детаљно разматрала. Ови приговори су долазили углавном од оних чланова Комисије који су заступали теорију „политичких злочина“ и принцип територијалног азила који у земљама Латинске Америке представља традиционално право.

Ипак, већина чланова Комисије за међународно право одбацила је горње примедбе, полазећи од захтева Генералне скупштине изражених у Резолуцији 2780 (XXVI) и одговора влада држава-чланица на питање које им је поставио Генерални секретар сходно наведеној Резолуцији. Од 26 примљених одговора, само су три изражавала негативан став према предузетој акцији. Тако је Комисија решила да убрза рад и донекле скрати поступак у изради нацрта допунских правила о заштити дипломатских представника и да га достави Генералној скупштини УН на њеном XXVII заседању.

На бази поднетих јој материјала и претходно вођених дискусија, Комисија за међународно право направила је и прихватила један текст под насловом „Нацрт чланова о спречавању и сузбијању злочина извршених против дипломатских представника и других лица која имају право на међународну заштиту“ ⁽¹⁵⁾, састављен од 12 чланова. Објашњавајући разлоге који су довели до усвајања ових чланова, Комисија истиче да „насилнички напади против дипломатских представника и других лица која уживају посебну заштиту сходно међународном праву, имају за последицу не само озбиљно рушење самог механизма којем је циљ да обезбеди међу-

(13) На пр. Конвенција за сузбијање незаконитих аката уперених против безбедности цивилне авијације, потписана у Монреалу 23. септембра 1971. или Конвенција за сузбијање незаконите заплене (узаклепања) ваздухоплова, потписана у Хагу 16. септ. 1970.

(14) Convention pour la prévention et la répression du terrorisme conclue le 16 nov. 1937. (Doc.C.546 (1). M.383 (1). 1937. V.).

(15) A/8710/Rev. 1., chapitre III, B.

народну сарадњу ради очувања мира, учвршћења међународне безбедности и унапређења општег благостања народа већ, такође, и спречавање испуњења и остварења циљева и принципа Повеље Уједињених нација” (16).

Полазећи од постојећих правних обавеза држава, каже се даље, чији је циљ ефикасно обезбеђење неприкосновености и заштите лица у питању, „Нацрт чланова настоји да се овај циљ постигне подстицањем на међународну сарадњу ради спречавања и сузбијања извршења злочина против ових лица”. У наставку се посебно подвлачи да се у Нацрту тежи томе „да азила не буде дат ником у погледу кога има разлога веровању да је починио тежак злочин против лица која уживају међународну заштиту”.

Мада овај Нацрт чланова Комисије за међународно право, ако га једном прихвати Генерална скупштина, треба да буде саставни део савременог дипломатског права, очигледно је да он добрим делом обухвата појмове из упоредног кривичног права, што није нимало чудно када се има у виду да је његово доношење изазвано најновијом криминалном праксом против дипломатских представника и лица која уживају специјалну заштиту по међународном праву. Ова међународно заштићена лица која Нацрт чланова има у виду, широко су дефинисана у члану 1. у којем је тако, *ratione personae*, одређен његов домашај. На првом месту, ту су изричито поменути шефови држава и шефови влада (чл. 1 ал. а). Они имају право на специјалну заштиту (укључујући и чланове њихове породице који их прате) кад год путују у иностранство или се налазе у страниј држави без обзира на природу њиховог пута или посете, то ће рећи, независно од тога да ли то имас лужбени, неслужбени или приватни карактер.

Комисија је истакла да овако широк захтев у погледу пружања специјалне заштите лицима поменутиим у алинеји а) чл. 1. поставља међународно обичајно право. Међутим, по њеном мишљењу, не постоји никакво опште прихваћено правно правило по којем би и други чланови владе имали право на исту заштиту свагда и у свакој прилици када се налазе у страниј земљи, мада тенденције развоја међународног права иду у том правцу. Они имају право на специјалну заштиту само када у иностранство путују службено (17). Из тог разлога нису посебно ни поменути у овом члану, као што је урађено са шефовима држава и влада, већ су обухваћени општом формулом важећом и за друга лица која уживају посебну заштиту по међународном праву. Ова формула у алинеји б) цитираног члана садржи низ услова који се траже да би се имало право на такву заштиту. Ту је прописано да поменути лица морају бити службене личности државе или функционери међународне организације и да, сходно општем међународном праву или неком међународном споразуму, морају имати право на специјалну заштиту у сврху или из разлога вршења функција у име те државе или односне међународне заједнице. Заштита се простире и на чланове њихове породице. То значи, на пример, да један дипломатски представник који се налази на одмору у некој трећој држави не би имао право на специјалну заштиту. Из тога следи закључак да је основни циљ овог Нацрта чланова у ствари искључиво заштита система комуникација изме-

(16) Ibid., Chap. III. A. par. 67.

(17) B. A/8710 p. 256.

бу држава, односно, тачније речено, да се гарантује посебна заштита свим лицима која долазе на територију одређене државе или на њој бораве ради обављања међународних функција или представљања своје земље.

Приликом израде наведене формуле у циљу одређивања круга лица која имају право на специјалну заштиту по међународном праву, Комисија се налазила пред одлуком да ли да то учини путем једне опште формуле или позивањем на категорије лица за која поједини међународни инструменти предвиђају неповредивост и заштиту, као што је то на пример Бечка конвенција о дипломатским односима (чл. 29 и 37) или Бечка конвенција о конзуларним односима (чл. 40). Предност је дата првој алтернативи и у Нацрт чланова унета општа формула као најбољи начин да се одговори израженим жељама Генералне скупштине у корист ширег домаћаја овог инструмента *ratione personae*. Употребљена формула је, свакако, нешто прецизнија него што је она предвиђена у чл. 1. раније цитиране Конвенције донете у оквиру ОАД која говори само о „лицима којима држава има дужност да да специјалну заштиту сходно међународном праву“⁽¹⁸⁾ и која је била доста критикована, али би мало детаљнија анализа показала да и овде може бити извесних нејасноћа.

Друга важна одредаба коју садржи Нацрт чланова Комисије за међународно право тиче се природе злочина које треба спречити или казнити односно против којих се мора пружити пунa међународна заштита, као и компетенција за њихово кажњавање. Тако се у члану 2. који је томе посвећен, третирају два различита али међусобно повезана питања: прво се тиче домаћаја Нацрта чланова *ratione materiae*, односно одређивање поља његове примене путем одређивања злочина који су по његовим одредбама инкриминисани; друго се односи на утврђивање надлежности државе да гоне и кажњавају извршиоце тих злочина. Што се тиче првог питања, у наведеном члану су шире формулисане две категорије инкриминисаних аката: а) насилни напади против личности или слободе међународно заштићених лица, и б) насилни напади на службене просторије или приватну резиденцију ових лица, који могу да угрозе њихову личност и слободу. Разуме се да су такође инкриминисани и претња, покушај или учешће у завери у таквим нападима.

Наведени акти сачињавају злочине према овом Нацрту „ако су извршени намерно без обзира на мотиве“ којима се извршилац руководио. Постојање намере је овде неопходан елеменат, а што се тиче израза у погледу мотива, он само потврђује општи принцип да је код извршења кривичних дела намера одлучујући фактор а не мотив који је довео до његовог извршења. Таква кривична дела, сходно члану 2. Нацрта, државе су дужне да сматрају злочином по свом националном законодавству било да су извршене на домаћој или страниј територији. Израз „намерно извршење“ и „без обзира на мотиве“, иако можда садрже елементе таутологије, Комисија је употребила хотимично и с разлогом, да би тиме појачала тезу да је насилни напад на лица која уживају специјалну заштиту по међународном праву

(18) Richard D. Kearney, The Twenty-Fourth session of the International Law Commission, AJIL, No 1 (1973) p. 88. За текст конвенције в. ОАС, Off. Rec., сер. II. Gen. Ass. doc. 88. Rev. 1. and Cor. 1.

обичан злочин међународног значаја, а не политичко кривично дело. Зато је у коментару уз члан 2. Нацрта истакла да предвиђени услови морају бити примењени од свих држава чак иако је, на пример, извршилац киднаповања једног амбасадора био инспирисан нечим што се њему чини или што држава сматра као веома узвишен мотив ⁽¹⁹⁾.

Што се тиче другог питања које се третира у цитираном члану 2. и дужности држава да дела наведена у њему сматрају злочинима по свом унутрашњем праву за које ће предвидети строге казне, водећи рачуна о природи дела, Нацрт чланова „се инспирише принципом универзалности за утврђивање надлежности у сврху суђења за злочине у њему набројане” ⁽²⁰⁾. Одређујући на тај начин основу јурисдикције у погледу предвиђених дела, овај Нацрт чланова се сврстава, у том погледу, у исту категорију као и конвенције које предвиђају сарадњу ради спречавања и сузбијања злочина за које је заинтересована целокупна међународна заједница, као што су трговина робљем или опојним дрогама ⁽²¹⁾.

Када је реч о одређивању дела на која се односе одредбе овог Нацрта, треба истаћи да се, за разлику од конвенције донете у оквиру ОАД која је употребила мало другачији начин, општом формулом без давања подробнијег правног садржаја жели омогућити свакој држави да, приликом допуне свог унутрашњег законодавства ради допуњавања прописа које Нацрт садржи, слободно употребљава дефиниције и терминологију која постоји у систему њеног кривичног права.

Принцип универзалности којим се Нацрт инспирише у погледу надлежности суђења за предвиђене злочине од битног је значаја да би се осигурало правилно дејство одредаба о екстрадицији, које су формулисане у његовом шестом и седмом члану. Тако чл. 6. потврђује начело које лежи у основи целог Нацрта чланова и по којем извршиоца предвиђених злочина треба или издати или му судити (*aut dedere aut iudicare*). Према овом члану, држави на чијој се територији налази лице за које се претпоставља да је извршило такав злочин, даје се могућност да бира или да дозволи његову екстрадицију или да без изузетка и одлагања ствар преда домаћим властима у цељу гоњења и евентуалног суђења према процедури која је у складу с њеним законодавством. Могућност избора не постоји ако нема захтева за екстрадицију. У том случају, држава у питању је дужна само да осумњиченог преда својим властима ради гоњења.

Одредбе члана 7. Нацрта последица су онога што предвиђа претходни члан 6. Њима се смера да се у погледу злочина који су у њему предвиђени упрости захтев за екстрадицију између заинтересованих држава. Тако се предвиђа да се злочини обухваћени Нацртом чланова, који нису поменути у постојећим уговорима о екстрадицији као подобни за издавање, сматрају ипак њим обухваћени, па према томе и да подлежу екстрадицији. Ако нека држава дозвољава издавање криваца само на основу уговора, она може сматрати овај Нацрт као правни основ за екстрадицију, уколико такав услов не постоји, злочини предвиђени у Нацрту биће при-

(19) A/8710, стр. 265.

(20) Ibid.

(21) Ibid.

знати као случајеви који подлежу екстрадицији. Треба нагласити да ће се у оба наведена случаја екстрадиција вршити сходно правилима поступка државе од које је издавање затражено. У случају истовременог постојања више захтева за издавање, првенство има држава на чијој је територији злочин био извршен. Ово је само реафирмација давања примата принципу територијалитета у питањима кривичне јурисдикције.

Овде је потребно, у вези с напред реченим, подсетити да се у цитираном члану 7. ништа не каже о томе која је држава овлашћена да тражи екстрадицију лица обвиненог за извршење злочина у питању. Међутим, члан 5. Нацрта намеће обавезу држави на чијој се територији налази дотично лице, да о томе обавести заинтересоване државе, а посебно државу где је злочин извршен, државу чији је држављанин окривљено лице и државу чији је држављанин међународно заштићено лице против кога је напад извршен. У коментару уз наведени члан се каже да ће то омогућити свакој држави за коју извршени злочин представља посебан интерес, да сама одлучи да ли ће тражити издавање лица које се сматра да је виновник тога злочина.

Држава на чијој се територији налази лице осумњичено да је починило неки злочин обухваћен у Нацрту чланова, има право да не удовољи захтеву за издавање из разлога који нису од већег значаја (на пример држављанство окривљеног лица, брига због могуће пристрасности суда или страх од рђавог поступка према њему), али је дужна да ствар преда својим надлежним властима. Међутим, као што је наглашено у коментару уз чл. 6. Нацрта чланова, за односну државу не постоји никаква обавеза ни у погледу суђења ни у погледу кажњавања. Ствар је поменутих власти да одлуче о поступку суђења и евентуалног изрицања казне под уобичајеним условом из области уговорног права да одлука буде донета *bona fide* уз вођење рачуна о свим околностима које су с тим у вези.

Нацрт чланова полази од тога да је за успешну борбу против вршења предвиђених злочина и заштиту односних лица потребно предузмати не само мере сузбијања већ такође и спречавања, посебно путем међународне сарадње. У ту сврху за државе се предвиђа двострука обавеза: а) предузимање превентивних мера како би се осујетила свака припрема извршења поменутих кривичних дела на сопственој територији без обзира на место где до извршења треба да дође; б) приступање размени обавештења и усклађивању административних мера у циљу спречавања ових припрема. Овде је Нацрт поставио опште правило без улажења у детаље извршења наметнуте обавезе. У њему је изражен већ утврђени принцип међународног права по којем је свака држава дужна да се постара како њена територија не би била коришћена за припремање злочина који треба да буде извршен на територији друге државе. Предвиђене мере ако се прихвате, представљају читав преображај у погледу држања појединих националних законодавстава према тзв. политичким злочинима, јер у неким земљама не постоји репресија против акција припремања злочина, него само против аката чињења ⁽²²⁾.

(22) М. Бартош, Допунски прописи о заштити дипломата, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 1—2 (1972), стр. 67.;

У оквир међународне сарадње спада такође и обавеза држава предвиђена у чл. 10. Нацрта чланова, по којој су државе дужне да сарађују у сваком кривичном поступку који је покренут у вези са злочинима предвиђеним Нацртом чланова и да једна другој пружају најширу могућу судску помоћ укључујући и достављање свих потребних доказа који су им на располагању.

Свакако да један део међународне сарадње на сузбијању поменутих злочина представља и систем нотификација који је у Нацрту чланова предвиђен као неопходан начин за ефикасно извршење обавеза садржаних у његовим одредбама које ће државе преузети његовим прихватањем. Серија ових нотификација, од којих су неке више-мање процедуралног карактера, почиње чланом 4. Нацрта, према којем је држава на чијој је територији извршен злочин а починилац побегла, обавезна да саопшти свим другим државама које су везане прихваћеним одредбама све прикладне чињенице и сва расположива обавештења у погледу злочина и идентитета његовог извршиоца. Она се наставља чланом 5. о дужности обавештења у случају када окривљени буде откривен на територији друге државе, да би се завршила обавезом предвиђеном у чл. 11, да је држава у којој је поступак кривичног гоњења вођен дужна да преско Генералног секретара УН саопшти његове резултате.

Као што је напред речено, државе се обавезују да за злочине које Нацрт чланова обухвата пропису најстроже казне. Али се ништа не каже о којим је казнама реч. С обзиром да се у погледу врсте и тежине казне национална законодавства знатно разликују, остављено је државама да сходно својем унутрашњем законодавству одреде које су то најстроже казне које ће применити на злочине у питању. Исто тако, остављено је државама (чл. 9) да у погледу рока до којег се може покренути поступак кривичног гоњења саме одреде законска ограничења, а он може бити само онај који њено унутрашње законодавство предвиђа за најтеже злочине. Ова последња одредба је компромис између две тезе које су постојале међу члановима Комисије за међународно право: по једној, требало је предвидети да за односне злочине нема застаревања; по другој, то питање у склопу Нацрта чланова уопште није требало помињати.

Последња одредба коју садржи Нацрт чланова посвећена је механизму за решавање спорова који могу настати међу државама око његове примене или тумачења. С обзиром на разлике у гледиштима које су о томе постојале у оквиру Комисије за међународно право у чл. 12. Нацрта дате су две различите верзије. По првој (названа верзија А) предвиђа се процедура концилијације која се заснива на чл. 66. Бечке конвенције о уговорном праву, са извесним модификацијама предвиђеним у Нацрту чланова о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама (чл. 82) и неким допунама које је наметао сам Нацрт о којем је овде реч. Друга верзија (или: верзија Б), која у основи преузима решење из Конвенције о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилне авијације донете у Монтреалу 1971. године, предвиђа једну врсту факултативе арбитраже. Наиме, она предвиђа прибегавање обавезној арбитражи, али оставља странама-уговорницама могућност формулаци-

ња резерви у погледу ове одредбе. Која ће од две наведене варијанте добити подршку и потврду, зависиће од става држава које су позване да што је могуће пре доставе своја мишљења и примедбе о овом Нацрту чланова чија је садржина укратко изложена у овом напису.

* *

*

Као што се могло видети из предњег излагања, којем није био циљ да проблем разматра на теоретском плану, већ само да укаже како је настао и шта је до сада предузето за његово решавање, у питању су акти насиља почињени у сасвим одређене сврхе. Ма како их посматрали, ови акти представљају повреду међународног права и постављају врло деликатно питање међународне одговорности за његово непоштовање и кршење. ⁽²³⁾ Међутим, прибегавање традиционалним правилима међународне одговорности често не пружа сасвим сигурно сву жељену ефикасност. Зато многи сматрају да се убудуће ради о проблему међународне сарадње у циљу спречавања и сузбијања поменутих аката насиља који добијају карактер међународних злочина, јер с обзиром на циљеве, методе и учесталост, ниједна држава не може бити сигурна да је поштеђена сваког изненађења и појаве. У тим условима, дакле, није реч толико о примени правила међународне одговорности колико о потврди и заштити основног интереса, који је данас заједнички свим државама, израженог у обезбеђењу сигурности система њиховог међусобног општења. Пошто данашња киднаповања и други акти насиља против слободе и физичког интегритета дипломатских и других представника страних држава доводе у питање традиционална правила међународних односа и представљају озбиљну претњу њиховом нормалном вођењу и одвијању, кодификација правила и принципа о специјалној заштити односних лица је неопходна и хитна, како би се учврстила међународна сарадња и јасније одредио одговарајући механизам за спречавање и кажњавање поменутих терористичких аката. Потребно је, како каже проф. Бартош, ⁽²⁴⁾ у овој области међународног права, место искључиве надлежности, увести начело солидарности између држава и акцијом заснованом на том начелу омогућити боље односе међу њима и у зачетку уништити међународни тероризам.

Др Богдан Бабовић

(23) Guy Feuer, L'assassinat du Comte Spreti. En refusant d'échanger l'ambassadeur de la République fédérale, le gouvernement guatémaltèque a violé le droit international, Le Monde diplomatique, mai 1970; Philippe Cahier, Les actes de harcèlement des diplomates peuvent engendrer la responsabilité internationale des Etats, Le Monde diplomatique, février 1971.; Patrick Juillard, Les enlèvements des diplomates, AFDI, 1971, p. 206.

(24) М. Бартош, оп. цит., стр. 69.

РЕЗЮМЕ

Дополнительные правила о защите неприкосновенности дипломатических представителей

Исконный принцип международного права — неприкосновенность дипломатических представителей — в таком виде, в каком он включен в современные кодификационные инструменты, в последнее время оказался недостаточным вследствие разных террористических нападений на дипломатические представительства и на представителей, в силу чего в органах ООН был возбужден вопрос о дополнении международных положений, относящихся на ограждение дипломатических представителей и остальных лиц, пользующихся особой защитой по положениям международного права. Автор вначале делает краткий обзор того, что до сегодняшнего дня по данному вопросу достигнуто в органах Объединенных Наций, начиная со дня когда несколько лет назад было приступлено к его рассмотрению, и вплоть до выработки текста „Проекта статей о предотвращении и о борьбе с преступлениями, совершенными над дипломатическими представителями и остальными лицами, пользующимися правом на международную защиту“. Данный проект комиссия Международного права представила Генеральной Ассамблее ООН на ее XXVII сессии осенью 1972 года. Одновременно автор знакомит с деятельностью и результатами работы некоторых международных региональных организации (Организация американских государств, Европейский совет) в рамках своих компетенций также рассматривавших данный вопрос, а особо говорит о межамериканской конвенции по предотвращении и наказывании актов терроризма, принятой в 1971 году.

Главное внимание в своей работе автор посвятил указанному Проекту статей, выработанному комиссией Международного права ООН. Коснувшись вначале вопроса распространения действия Проекта вообще и методов работы, принятых при его выработке, в статье более подробно дается анализ отдельных глав положений Проекта, относящихся как на круг лиц, на которые он распространяется (*ratione personae*) так и на пределы его действия, посредством определения преступлений, инкриминируемых по его положениям (*ratione material*). Касается также и установления компетенции государств возбуждать преследование и привлекать к ответственности исполнителей.

SUMMARY

Supplementary regulations about protection and inviolability of diplomatic representatives

Ancient principle of international law about inviolability of diplomatic representatives, as it is registered in the current instruments of codification, because of various terroristic attacks against diplomatic representations and against representatives, resulted recently as insufficient; owing to that initiatives were undertaken within the organs of United National to complement regulations about protection of diplomatic representatives and other persons, that according to international law are titled to special protection. At the beggining the author gives a short survey of what has been achieved on this matter, within the organs of United Nations, from the moment when initiative was given, untill the elaboration of the text »Draft of articles about prevention and suppression of crimes committed against diplomatic representatives and other persons that are titled to international protection« which was presented by the Commission for international law to the General Assembly of UN on its XXVII session in autumn 1972. Contemporarily, was indicated the work and the results of some international regional organiza-

tions (The Organizations of American states, European counsel) which were also concerned with this question in the limits of their competence, end especially the inter-american Convention about prevention and punishment of acts of terrorism, brought about in february 1971.

The esence of his exposition, the author dedicates to the mentioned Draft of articles elaborated by the Commission for international law of UN. After some considerations about the limits of the Draft in general, and of methods of work addopted during its elaboration, more detaled analyses is made of most important ordinances, of the Draft, as to the group of persons to which it is related (*ratione personae*), as well as of the field of its application by determination of crimes which are according to its ordnanced incriminable (*ratione materiae*), and also for determination of competence of states to pursue and punish executors of these crimes. Specially accentuated is the question of extradition and the principle affirmed in the Draft according to which executors of anticipated crimes should be extradited or judged (*aut dedere aut iudicare*), of duties of states to the international collaboration and the undertakement of measures not only for surppression, but also for prevention of the anticipated crimes, as well as about mechanism for solving the conflicts that can rise between states about the application and interpretation of ordinances of the Draft. In the analysis, periodically comparations are made with the already mentioned Inter-american convention of 1971.

In the conclusion author underlines that in this field of international law, instead of exclusive authority it is necessary to introduce the principle of solidarity of states, and with the action based on this principle, enable better relations between them, and destroy terrorism in its origin.

RÉSUMÉ.

Les règles complémentaires relatives à la protection et à l'immunité des représentants diplomatiques

Le principe de droit international qui existe depuis les temps les plus reculés, relatif à l'immunité des représentants diplomatiques, tel qu'il se trouve dans les instruments de codification contemporains, s'est avéré insuffisant dans la période actuelle, par suite de différents actes de terrorisme dirigés contre les représentations et les représentants diplomatiques, à cause de quoi l'initiative a été prise par les organes des Nations Unies de compléter les prescriptions internationales qui se rapportent à la protection des représentants diplomatiques et des autres personnes qui d'après le droit international jouissent d'une protection particulière. L'auteur a d'abord exposé un aperçu sommaire de ce qui a été réalisé jusqu'à présent dans les organes des Nations Unies en cette matière, depuis le moment que l'initiative a été prise il y a quelques années de procéder à l'étude de cette question jusqu'à l'élaboration du texte du »Projet des articles relatifs à l'empêchement et à la répression des infractions commises contre les représentants diplomatiques et les autres personnes qui ont droit à la protection internationale«, que la Commission de droit international a présenté à l'Assemblée Générale des Nations Unies lors de sa XXVIIe session en automne 1972. En même temps l'attention est attirée sur l'activité et les résultats de certaines organisations régionales internationales (L'Organisation des Etats américains, le Conseil Européen) qui s'occupent aussi de cette question dans la sphère de leur compétence, et en particulier sur la Convention interaméricaine relative à l'empêchement et à la punition des actes de terrorisme adoptée en février 1971.

L'essence de son exposé l'auteur a consacré au Projet des articles mentionné plus haut, que la Commission de droit international des Nations Unies a élaboré. Après avoir effleuré la question de la portée du Projet en

général et la méthode de travail qui a été adoptée à l'occasion de son élaboration, dans son exposé l'auteur a analysé avec un peu plus de détails les principales dispositions du Projet tant en ce qui concerne le cercle de personnes auxquelles il se rapporte (*ratione personae*), qu'au sujet de la détermination du champ de son application par la voie de la détermination des infractions qui sont incriminées par ses dispositions (*ratione materiae*), ainsi que quant à la détermination de la compétence de l'Etat de poursuivre et punir les auteurs de ces infractions. Il est question en particulier de l'extradition et du principe confirmé dans le Projet d'après lequel les auteurs des infractions prévues doivent être soit livrés soit déferés à la justice (*aut dedere aut iudicare*), de l'obligation des Etats d'accéder à la collaboration internationale et à prendre des mesures dans le but non seulement de la répression mais aussi de l'empêchement des infractions prévues, ainsi que sur le mécanisme pour le règlement des conflits qui peuvent surgir entre les Etats au sujet de l'application et de l'interprétation des dispositions du Projet. Dans l'analyse les comparaisons sont effectuées ça et là avec les dispositions de la Convention interaméricaine de 1971 mentionnée plus haut.

Dans la conclusion l'auteur a souligné que dans ce domaine du droit international il est nécessaire d'introduire, au lieu de la compétence exclusive, le principe de la solidarité des Etats et par l'action fondée sur ce principe réaliser de meilleurs rapports entre eux et exterminer dans l'embryon le terrorisme international.