

КРИЗА МЕЂУНАРОДНОГ ВАЗДУХОПЛОВНОГ ПРАВА

Неуспех Римских конференција о отмицама ваздухоплова

У времену од 28. августа до 21. септембра у Риму је одржана међународна (дипломатска) конференција ваздухопловног права и ванредна скупштина Међународне организације цивилног ваздухопловства са задатком да донесу нову конвенцију или допуне постојеће конвенције у борби против отмица и других видова напада на цивилне ваздухоплове. Обе конференције су се завршиле безуспешно, јер ниједан од предложених нацрта за нови инструмент или за побољшање старих докумената није добио двотрећинску већину, иако се на њима радило више од годину дана. Неуспех овакве врсте, у основи редак у међународном јавном праву, овога пута је, поред практичних проблема безбедности у међународном ваздушном саобраћају, поставио и једно шире и принципијелније питање — о улози и ефикасности међународног ваздухопловног права уопште.

Историјат проблема

Непосредни разлог за сазивање двеју конференција на нивоу владиних представника била је досадашња неефикасност међународне заједнице у борби против отмица, саботажа и других облика напада на авионе у међународном цивилном ваздухопловству. У анализама, које су претходиле конференцијама, Међународна организација цивилног ваздухопловства (ИКАО) је дошла до закључка да се три постојеће конвенције о кривичним делима у међународном ваздухопловном праву — Токијска из 1963, Хашка из 1970. и Монтреалска из 1971. године, споро ратификују или недоследно примењују у пракси ⁽¹⁾. У свакој од ових конвенција фигурира иста и заједничка санкција против учиниоца отмица и других кривичних дела угрожавања безбедности ваздухоплова — кажњавање криваца према националним законима земље у којој се затекну или њихова екстрадиција. Само пак, тумачење ових одредаба, најчешће ускраћивање екстрадиције или примена благих и неефикасних санкција из националних закона, довели су до неуједначености у примени конвенција,

(1) Видети Резолуцију Савета ИКАО-а документу LC/SC CR из 1972.

која се није могла предвидети у тренутку доношења ових докумената. На једној страни пажњу привлачио проблем недовољног броја ратификација Монреалске конвенције, која до данас није ступила на снагу, док су на другој страни били евидентни непоштовање и недоследна примена Токијске и Хашке конвенције. Оба разлога су имала за последицу повећани број отмица авиона и других кривичних дела, што је у крајњој линији довело у питање ефикасност и опстанак међународног цивилног ваздухопловства уопште.

Сазивању ванредне скупштине и посебне дипломатске конференције претходио је рад специјалног подкомитета ИСАО-а у Вашингтону 1972. године, који је светској ваздухопловној организацији препоручио усавршавање постојећих конвенција или доношење једне нове конвенције, у којој би се предвиделе и неке санкције против држава које не поштују Токијску, Хашку и Монреалску конвенцију. На основу препоруке Подкомитета, у јануару 1973. године у Монреалу је заседао Правни комитет ИСАО-а са задатком да припреми конкретне нацрте нових правних докумената, које ће усвојити дипломатска конференција и Скупштина ИСАО-а ⁽²⁾.

Правни комитет ИСАО-а, нажалост није успео да олакша посао највишим скуповима представника влада, јер је због непомирљивих интереса појединих земаља, уместо једног, припремио три нацрта за нове документе (совјетски предлог, француско-швајцарски-британски предлог и предлог скандинавских земаља). Правни комитет је после дуге и безуспешне дискусије практично само проследио Савету ИСАО-а све поднете предлоге, а једино је већином одлучио да је неприхватљив амерички нацрт о бојкоту ваздушног саобраћаја према земљама, које крше раније конвенције (оваква колективна санкција је супротна Повељи Уједињених Нација, јер је у искључивој надлежности Савета безбедности; такав начин реаговања групе држава је у супротности и са Бечком конвенцијом о уговорном праву, јер би се односио и на државе које нису чланице нове конвенције; бојкот саобраћаја је, најзад, неприхватљив и из техничких разлога, јер би због јединства светског саобраћаја погађао и земље које нису криве, итд. ⁽³⁾).

Савет ИСАО-а је прихватио препоруку Правног комитета да сви предлози, осим америчког, дођу до завршне фазе и заказао поменуће конференције у Риму ⁽⁴⁾. Због садржине предлога морала су да буду предвиђена

⁽²⁾ Комплетан материјал са седница специјалног подкомитета и Правног комитета ИСАО-а налази се у књизи *Comité juridique, 20ème session special, volume I i volume II, 1973, Montreal.*

⁽³⁾ На одбацивање америчког предлога одлучујући утицај су имале примедбе ИЛА-е (*International Law Association*), која је својим правничким ауторитетом скренула пажњу на проблем очувања основних принципа међународног јавног права. Видети члан 34 Бечке конвенције о уговорном праву.

⁽⁴⁾ Седница Правног комитета је сваког дана ризиковала да се прекине без икаквог резултата. У последњем тренутку је нађено једино могуће заједничко решење да се препоручи Савету ИСАО-а да све предлоге упути на скуп владиних представника. Такав компромисни предлог у Правном комитету поднела је аустријска делегација LC/Doc. n. 839). У жељи да очува иницијативу великог броја држава и компромис са Правном комитетом, Савет ИСАО је са задовољством примио и спровео поменућу препоруку.

два скупа — дипломатска конференција, која је надлежна за нову конвенцију и протоколе старих конвенција — и ванредна скупштина Међународне организације цивилног ваздухопловства, која је надлежна да мења и допуњује своју Повељу — Чикашку конвенцију из 1944 године. Одлучено је да конференције, састављене углавном од истих делегата, раде наизменично, дан за даном. Уочи римских састанака појавио се и четврти предлог, који је поднела Белгија ⁽⁵⁾, док је на самој дипломатској конференцији Грчка припремила и пети нацрт за измену Монреалске конвенције.

Треба поменути да је на сазивање конференција у Риму велики утицај имала дискусија, односно Резолуција Уједињених Нација о тероризму, као и рад специјалног комитета УН о ширим проблемима тероризма.

Најзад треба рећи да су на атмосферу уочи конференција утицале отмице авиона, које је тих дана извршио Израел над територијом друге суверене државе. Општи протести у свету и реакција међународне заједнице, који су уследили после ових аката „државног“ пиратства, тражили су од римских конференција да предвиде санкције, и то не само против појединаца — отмичара и других учинилаца кривичних дела из међународног ваздухопловног права, него и против држава, које организовано предузимају такве или сличне акте. У данима пред конференцију владао је оптимизам за рад ових скупова и веровање да ће, бар у правном погледу, проблем отмица и других напада на цивилне ваздухоплове, бити скинут са дневног реда.

Садржина неприхваћених предлога

Обе конференције, као што је речено на почетку, завршиле су се потпуним неуспехом, јер ниједан од нацрта није добио двотрећинску већину.

Основна замисао првобитног француског предлога, коме су се уочи ванредне скупштине ИСАО-а придружиле и Швајцарска и Велика Британија, била је измена Чикашке конвенције, коју као Повељу прихватају све чланице Међународне организације цивилног ваздухопловства ⁽⁶⁾. Полазећи од опште прихватљивости овог документа, аутори нацрта су сматрали да би било корисно и ефикасно да се у Чикашку конвенцију унесу одговарајући делови Хашке и Монреалске конвенције, који говоре о кривичним делима против цивилног ваздухопловства и предвиђају кажњавање криваца по националним законима или њихово изручење. У првој варијанти је предложено да се посредством члана 946 Чикашке конвенције захтева обавезна ратификација новог амандмана, у конвенцији, што би практично значило да земља која не ратификује амандман ни после годину дана од његовог ступања на снагу, престаје да буде чланица ИСАО-а. Пошто је овакав начин искључења из Међународне организације цивилног ваздухопловства за многе земље био неприхватљив,

(5) CAS Doc. n. 12 и

(6) A20—WP/2 і A20—WP/3 у документацији ванредне скупштине ИСАО-а у Риму.

аутори нацрта су у току скупштине ублажавали свој предлог. Крајњи компромис било је избацивање санкција из амандмана и искључиво инсистирање на уношењу у Чикашку конвенцију одредаба Хашке и Монреалске конвенције о кривичним делима и кажњавању по националним законима или изручењу криваца, док би се на одредбе амандмана односиле само опште и не много ефикасне санкције, које већ постоје у Чикашкој конвенцији (нпр., интервенција Савета ИСАО-а код тумачења Конвенције, ускраћивање права гласа одређеној земљи итд. — мере, које практично ни до сада нису коришћене (?). Међутим, чак ни овако развођен предлог није успео да добије потребну већину.

Совјетски предлог (касније се у току рада дипломатске конференције као званични подносилац овог нацрта појавила Бугарска) је инсистирао на протоколима Хашке и Монреалске конвенције (8). Суштину измена двају конвенција требало је да представљају одредбе о безусловној екстрадицији учиниоца отмица и других кривичних дела у корист државе у којој је ваздухоплов регистрован, са једним јединим изузетком да се то не односи на случај када је учинилац дела угрожавања безбедности ваздухоплова припадник државе на чијој се територији налази. Пошто је безусловна екстрадиција наишла на општи отпор учесника конференције (сви су је оцењивали као теоријски ефикасну, али истовремено и као нереалну меру која би због азила остала мртво слово на папиру у политички подељеном свету), Совјети су ублажили прву варијанту и као компромис понудили тзв. преференцијалну екстрадицију, односно давање предности екстрадицији над кажњавањем криваца по националном закону, уколико то није у супротности са самим националним законом или са уобичајеном праксом једне земље. Тиме је и совјетски оригинални предлог изгубио у својој оштрини, али му ни то није било довољно да обезбеди двотрећинску већину (9).

Предлог скандинавских земаља је полазио од потребе да се донесе нова конвенција, која би била независна од евентуалних измена у Чикашкој конвенцији. Према њиховом нацрту, о непоштовању ранијих конвенција расправља Савет ИСАО-а, испитивујући, пре свега, чињенице, а његовој седници може присуствовати, без права гласа и земља о којој се расправља (10). Ако је потребно Савет може да именује Комисију, састављену од експерата, са задатком да испита чињенице и да у одређеном року поднесе извештај са закључцима, који ће се доставити свим чланицама ИСАО-а, укључујући и државу у питању. У наставку поступка Савет ИСАО-а може да упути препоруку поменутој држави о томе како треба да

(7) Члан 87 и чл. 88 Чикашке конвенције из 1944 године (пуни назив — *Convention relative à l'Aviation civile internationale*).

(8) CAS Doc. n. 5 у документацији дипломатске конференције о ваздухопловном праву у РИМУ.

(9) У последњој фази рада дипломатске конференције сва три протокола, два оригинална совјетска за Хашку и Монреалску конвенцију, и трећи — грчки за Монреалску конвенцију, појавили су се у једном заједничком документу, као предлог саме Конференције. О протоколима се гласало два пута, али је резултат остао негативан.

(10) Прва варијанта здруженог скандинавског предлога се може наћи у радном папиру LC n. 831.

се понаша у вези са угрожавањем безбедности међународног ваздушног транспорта. Ако држава не прихвати препоруку и у одређеном року не предузме предложене мере, генерални секретар ИКАО-а, на захтев било које земље чланице нове Конвенције, сазива хитну конференцију свих држава-чланица Конвенције, којој присуствује и држава о којој је реч. Конференција такође може препоручити држави у питању да предузме одговарајуће мере да би се отклониле претње безбедности у међународном ваздушном саобраћају ⁽¹¹⁾. Скандинавски предлог, иако је за санкцију имао само моралну осуду земље која не поштује Токијску, Хашку и Монреалску конвенцију, није у другом делу конференције ни расправљан, нити је стављен на гласање, јер се у претходном гласању о принципима новог документа већина делегација изјаснила против политизације ИКАО-а, предложеног начина испитивања чињеница на територији једне суверене земље и рада самосталне комисије експерата.

Четврти предлог — Белгије, замишљен такође као нацрт нове самосталне конвенције, превиђао је једино Комисију од девет чланова, који би били независни од својих влада, са надлежношћу да испитују чињенице у вези са кршењем постојећих конвенција и упућују препоруке државама о томе како ове треба да се понашају. Предлог је такође отпао у фази дискусије и гласања о принципима новог документа, јер је велика већина делегација била против идеје да овако значајна овлашћења буду у рукама комисије изван Међународне организације цивилног ваздухопловства.

Најзад, дипломатска конференција је доста времена провела у обради оригиналног грчког предлога Протокола Монреалске конвенције, којим би се кривична дела саботаже и напада на ваздухоплове допунила и кривичним делом угрожавања безбедности путника и особља на аеродрому у фази укрцавања у авион или искрцавања из авиона (повод за ову допуну био је познати случај масакра на Атинском аеродрому у августу ове године). Приликом коначног гласања ни овај Протокол није добио две трећине гласова ⁽¹²⁾.

Слабљење међународног ваздухопловног права

Обе римске конференције су, као ретко који међународни скуп, биле неефикасне и стерилне од самог почетка. Стално присуство политике у дебати, а посебно сукоб интереса појединих земаља или боље речено појединих група земаља, нису дозволили ниједном предложеном концепту да буде разрађен до краја и прихваћен двотрећинском већином. Аутори предлога су, опет, са своје стране, и поред формалног доприноса кроз

(11) Основна замерка, коју су многе делегације упућивале нордијском предлогу, односила се на могућност упућивања препорука о понашању у међународним односима једној држави која није потписница нове Конвенције, као и давање велике надлежности Комисији експерата, што је веома много личило на одбачени амерички предлог и могло да значи његово поновно уношење у дневни ред, само под другим именом и „на мала врата”. Видети члан 3, став 3 и члан 5 поменутог нацрта

нацрте, практично и сами допринели неуспеху, јер су показали отсуство флексибилности за компромис и сарадњу на међународној трибини, залажући се само за своје предлоге или, чак и саботирајући предлоге других.

Убеђеност једног броја делегација да је на неефикасност римских конференција битно утицала процедура, која је на почетку рада прихваћена, брзо је демантована, јер се ни после накнадног поједностављивања процедуре није постигао никакав резултат. Наиме, првог дана рада је простом већином одлучено да ће се на дипломатској конференцији уобичајена двотрећинска већина за усвајање коначног документа рачунати на начин који је Чикашком конвенцијом предвиђен за рад скупштине ИСАО-а, а то значи да ће се две трећине позитивних гласова формирати од укупног броја делегација пријављених на конференцији, а не од делегација које су фактички присутне на гласању⁽¹²⁾. На крају конференције када се запало у кризу и веровало да овакав начин пребројавања гласова отежава доношење протокола, посебним гласањем је одлучено да се две трећине рачунају од делегација које су фактички присутне и гласале, како је то раније био случај на дипломатским конференцијама ваздухопловног права (нпр., Хашка 1970. и Монтреалска 1971. године). Нажалост, иако је за овакву двотрећинску већину био потребан мањи број позитивних гласова (код оваког гласања се уздржани рачунају као да нису гласали, док су код процедуре, која је на почетку одређена, њихови гласови улазили у негативне гласове), крајњи резултат је остао исти.

Идеја овог написа није била да детаљно анализира саме конференције, ставове појединих држава или активност југословенске делегације. Шири закључак који намеће римски неуспех не односи се само на признање међународне заједнице да у једном тренутку политичких превирања није била у стању да учини нови корак у борби за безбедност цивилног ваздухопловства. Пажњу аутора је нарочито привукла чињеница да међународно ваздухопловно право, иако у сталном порасту и развоју, почиње да се губи и бледи у кошмару међународних политичких односа. Такав се утисак, вероватно, не може стећи или не може показати код шире правне гране — међународног јавног права, коме својим највећим делом припада и само ваздухопловно право. Код овог последњег, међутим, када је реч о отмицама и нападима на ваздухоплове такав је закључак могућ, поготову што се не може оспоравати доскорашња ефикасност, богатство конвенцијама и општа прихватаљивост ове гране права.

Др Миодраг Трајковић

(12) За грчки предлог је било симпатија код готово свих земаља, јер се односно на један неспоран и од политике независан проблем у међународном ваздушном саобраћају. То што је и овај предлог на крају доживео судбину свих осталих предлога, вероватно треба тумачити резигнацијом и разочарањем, које је, после четири недеље рада и безуспешног гласања о главним протоколима, захватило већину делегација.

(13) О другачијем одређивању двотрећинске већине одлучено је на предлог Француске. Велике Британије и Швајцарске (поднесак CAS Doc. n. 11), које су измену у пословнику правдале потребом да се о истим или сличним проблемима на дипломатској конференцији и ванредној скупштини ИСАО-а одлучује на исти начин.

РЕЗЮМЕ

Кризис международного воздушного права

Автор статьи объясняет неуспех дипломатической конференции о воздушном праве и внеочередного заседания Международной организации гражданской авиации (ИКАО), посвященных проблемам незаконных актов против безопасности гражданской авиации.

Кроме анализа отклоненных проектов, автор указывает и на причины неуспеха этих двух международных заседаний.

SUMMARY

Crisis of International Air Law

The author of this article explains the failure of Diplomatic Air Law Conference and Extraordinary Assembly of International Civil Aviation Organisation (ICAO) on the problems of unlawful the acts against the safety of civil aviation (Rome, August 28 — September 21, 1973).

Together with analysis of the drafts not adapted, the author gives his comments of reasons for such a failure.

RÉSUMÉ

La crise du droit aérien international

L'auteur de l'article explique l'échec de la Conférence diplomatique du droit aérien et de l'Assemblée extraordinaire de l'Organisation internationale de l'Aviation civile (OACI), relatives aux problèmes d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'Aviation civile (Rome, 28 août — 21 septembre 1973).

En faisant une analyse des différents projets, qui n'étaient pas acceptés, l'auteur nous donne également son commentaire des raisons de cet échec.