

Luc Reydams:  
*Universal Jurisdiction: International and  
Municipal Legal Perspective*  
Preface William A. Schabas  
(Oxford University Press, New York, 2003,  
XVIII + 258, ISBN: 0-19-925162-2)

Прва монографија која се бави концепцијом универзалне надлежности у међународном праву заправо је измењена и допуњена докторска дисертација Лука Рејдамса (Luc Reydams), доцента у Центру за грађанска и људска права у Индијани, САД (Center for Civil and Human Rights, Notre Dame Law School). У питању је исцрпна и компаративна анализа универзалне надлежности у међународном праву на енглеском језику, у којој аутор прецизно и свеобухватно истражује ситуације у којима држава гони и кажњава починиоце тешких злочина међународног права.

Монографија се појавила у тренутку поновног покретања расправе о концепту универзалне надлежности и њеном месту у међународном праву. Од XVII века, када је овај концепт прихваћен у међународном обичајном праву за дело пиратерије, па све до друге половине XX. века, када је овај основ надлежности прихваћен и за друге међународне злочине, нема значајније расправе о овом институту.

Аутор наглашава да се први пут заинтересовао за начело универзалности још 1994. године. Тада су све новинске агенције писале о избеглицама из Руанде, које су у Белгији поднеле тужбу против других руандских држављана, који су учествовали у масакру над сопственим грађанима. Од тог тренутка, пријављен је већи број суђења по основу универзалне надлежности, него у целокупној историји модерног међународног права. Како су све постојеће студије о универзалној надлежности или застареле, или не обрађују савремену праксу држава, тако је аутор закључио да је потребно бавити се овим питањем у једној свеобухватној студији.

Да би се објаснила концепција универзалне надлежности, потребно је поћи од самог појма надлежности у међународном праву. Тако, надлежност представља законито правно овлашћење

државе да обавља одређене државне функције, или овлашћење државе да појединце и ствари потчини свом правном поретку. Аутор наглашава, да појам надлежности има уже значење у овој студији, и односи се на међународни капацитет или овлашћење државе на основу међународног права да гони и казни починиоце тешких злочина, или суверено право једне државе да створи и примени своје кривично право.

Држава може засновати следеће надлежности у кривичним стварима:

1. територијалну надлежност;
2. персоналну надлежност у односу на починиоца дела (активна пресоанална надлежност);
3. персоналну надлежност у односу на жртву (пасивна персонална надлежност);
4. заштитну надлежност; и
5. универзалну надлежност.

Уобичајено је да надлежност за злочине заснује територијална држава, дакле она на чијој територији је кривично дело учињено. Стални међународни суд правде је 1927. године у својој одлуци, у познатом случају *Lotus*, пронашао да је „начело територијалног карактера кривичног права у свим правним системима основно“. Ово начело има бројне предности у односу на друге основе за заснивање надлежности. У ситуацији када се суди у држави на чијој територији је злочин учињен, најлакше је извести доказе, позвати странке пред суд, заштитити права оптуженог (разумевање правног система једне земље и језик на којем се води поступак), омогућити једном друштву да се суочи са последицама учињених злочина и створити виши степен одговорности делиоца правде према друштву у којем се води поступак.

Међутим, када је реч о међународним злочинима, начело територијалитета показује и своја знатна ограничења. Државе често нису способне или вољне да гоне и казне починиоце најтежих злочина, јер су они, углавном, највиши државни службеници те земље. Уз прећутну сагласност и њихову помоћ врши се највише злочина. До ерозије територијалног принципа доводи и технолошки напредак у свету, као и пораст броја међународних организација. Такође, масовне миграције и велика покретљивост лица условљава и ерозију персоналног концепта.

Како је то у поменутом случају *Lotus* истакнуто, „територијалитет у кривичном праву ... не представља апсолутно начело међународног права“. Ова пресуда, потврдила је важно правило о праву на успостављање надлежности државе уколико међународно

право такво овлашћење не забрањује. Суд је закључио да међународно право регулише област екстратериторијалне надлежности над странцима и да међународно право признаје конкурентну надлежност. Ова одлука и данас остаје једина међународна одлука о праву државе на успостављање кривичне надлежности.

Универзална надлежност значи правну способност тужиоца или истражног судије било које државе да води истрагу или гони појединце за међународне злочине који су почињени ван њене територије, где не постоји персонална веза са том државом (активна или пасивна), или штета за интересе те државе (заштитни принцип). Суштина овог концепта јесте у томе да свака држава може да гони и кажњава учиниоце тешких злочина, без обзира на њихово држављанство, држављанство самих жртава или места извршења злочина. За разлику од осталих начина за заснивање надлежности, овде се не тражи никаква веза са државом која жели да процесуира случај.

Универзална надлежност, овако широко дефинисана, своје оправдање налази у постојању одређених злочина који се негативно одражавају на међународну заједницу као целину, попут геноцида, ратног злочина, злочина против човечности, трговине робљем и мучења. У питању су најтежи злочини данашњице. Као такве окарактерисале су их све државе, а интерес целокупне међународне заједнице јесте да учиниоци оваквих тешких злочина буду изведени пред лице правде.

Лук Рејдамс поделио је ову монографију на два дела, бавећи се прво питањем универзалне надлежности у међународном праву. У овом делу, аутор идентификује међународне правне проблеме који настају у ситуацији када држава заснива универзалну надлежност, објашњава и коментарише теоријски концепт универзалне надлежности и истражује међународне текстове који обухватају овај институт.

Како ниједна озбиљнија студија не може заобићи доктринарни поглед на предмет свог истраживања, тако је и аутор ове монографије започео студију управо анализирајући три главна теоријска тумачења универзалне надлежности: кооперативни општи принцип универзалности (*co-operative general universality principle*), кооперативни ограничени принцип универзалности (*co-operative limited universality principle*) и једностранни ограничени принцип универзалности (*unilateral limited universality principle*).

Аутор потом истражује међународне текстове који садрже принцип универзалне надлежности, делећи их на међународне конвенције, резолуције међувладиних тела и званичне нацрте и студије. Анализирајући знатан број међународних конвенција, Рејдамс указује на то да су државе закључиле много мултилатералних конвен-

ција са казним одредбама, а неке од тих конвенција успостављају и систем универзалне репресије.

Пре Другог светског рата, донето је око стотину конвенција које садрже казнене одредбе, и односе се на трговину робљем, ропство и принудни рад, тероризам, дрогу и сличне повреде међународног права. Државе се углавном обавезују да криминализују одговарајуће понашање, док се израз „међународни злочин“ или „злочин по међународном праву“ још увек не појављује. Само три конвенције успостављају основу за екстратериторијалну надлежност и захтевају сузбијање одговарајућег понашања на универзалном плану. То су Међународна конвенција за сузбијање фалсификовања новца, Конвенција за сузбијање недозвољене трговине опасним дрогама и Конвенција за спречавање и кажњавање тероризма.

Три наведене конвенције уводе у међународно право прву верзију клаузуле „изручити или судити“ (*aut dedere, aut judicare*). Њихова заједничка карактеристика је и у томе што оне у фокус стављају интересе држава, што признају да државни агенти нису типична група прекршитеља и што повреде у питању углавном садрже транснационални елемент.

После Другог светског рата, услед активности међународних организација, донет је велики број конвенција које инкриминишу одговарајућа понашања. Аутор објашњава само неке од њих, међу којима и Конвенцију о спречавању и кажњавању злочина геноцида, Женевске конвенције које се односе на заштиту жртава оружаног сукоба, Конвенцију за заштиту културних добара у време оружаног сукоба, Конвенцију о праву мора, Међународну конвенцију о сузбијању и кажњавању злочина апартхејда, Конвенцију за сузбијање незаконите отмице ваздухоплова и Конвенцију против тортуре и других сурових, нечовечних или понижавајућих поступања или кажњавања.

Анализирајући поменуте конвенције, аутор закључује да данас око тридесет конвенција успоставља систем универзалне репресије за одређене повреде. Углавном све конвенције садрже клаузулу *aut dedere, aut judicare*, која је 1970. године модернизована, и која добија свој императивни карактер у смислу јасног успостављања међународне обавезе. Женевске конвенције из 1949. године, Конвенција о заштити културних добара, Конвенција о праву мора, Конвенција о апартхејду и Конвенција о тортури иду и корак даље, јер садрже самосталне одредбе о универзалној надлежности.

У одељку који се бави резолуцијама међународних тела, аутор прво објашњава карактер оваквих одлука, наглашавајући да оне нису извор међународног права, али могу указивати на *opinio juris* држава по одређеном питању. Потом аутор анализира неколико резолуција које су усвојене као одговор на одређене догађаје

који су се десили у ближој и даљој прошлости, међу којима су: Принципи међународне сарадње у откривању, хапшењу, изручењу и кажњавању лица која су крива за ратне злочине и злочине против човечности из 1973. године, Резолуција Савета безбедности бр. 978 која се односи на успостављање *ad-hoc* Трибунала за Руанду и резолуције које се односе на хапшење Пиночеа, бившег председника Чилеа.

У последњем одељку, кроз анализу нацрта и званичних извештаја, који могу бити основа за будуће резолуције, принципе или конвенције, Рејдамс указује на савремене трендове који су везани за институт универзалне надлежности. Аутор анализира најзначајније међу њима, разматрајући Нацрт европске конвенције о сукобу надлежности у кривичним стварима, Нацрт кодекса о злочинима против мира и безбедности човечанства, као и извештаје специјалних извештача и експерата у Уједињеним нацијама.

У другом делу своје студије, аутор се бави питањем универзалне надлежности у националним правним системима, илуструјући како је овај концепт прихваћен и примењен у законодавствима четрнаест земаља. Рејдамс је више него успешно обрадио начин на који су државе имплементирале ову међународну обавезу, анализирајући правни систем и праксу Аустралије, Аустрије, Белгије, Канаде, Данске, Француске, Немачке, Израела, Холандије, Сенегала, Шпаније, Швајцарске, Велике Британије и САД. Као први критеријум у одабиру земаља, аутор је узео оне чији кривични статuti признају принцип универзалне надлежности, или имају богату праксу у односу на овај институт. Други критеријум био је представљање главних правних система (континенталног и англосаксонског система), као и доминантна улога неких великих сила на међународној сцени данашњице. Не постоји ниједна друга студија која пружа овако опсежну компилацију и критику релеватног националног права.

Треба истаћи да се у овом делу обрађује искључиво надлежност судских тела у односу на злочин, а не и деликт, чиме питање универзалне грађанске надлежности остаје изван делокруга овог рада. Ипак, аутор наглашава да уколико је универзална кривична надлежност допуштена на основу међународног права, на основу те чињенице допуштена је и универзална грађанска надлежност (принцип *qui peut le plus peut le moins*). Међутим, чини се да овакво питање захтева много опсежнију расправу, јер велики број теоретичара сматра да накнада штете жртвама одговарајућих међународних злочина није сврха постојања овог института, већ управо гоњење и кажњавање злочинаца. Наведени недостатак, ипак, не умањује вредност ове студије, посебно ако се узме у обзир

опсежна расправа о положају жртве у поменутиим правним системима, примени принципа забране ретроактивне примене кривичних закона и принципа *ne bis in idem*.

Аутор је посебно обузет проблемом гоњења и суђења у одсуству (*in absentia*), где држава може гонити лице без обзира на то да ли је окривљени ухапшен, или на било који начин присутан на територији државе форума. Рејдамс сматра да се у пракси појавило само неколико оваквих случајева и указује на то да модерне конвенције предвиђају гоњење или изручење тек онда када је злочинац ухапшен. Међутим, аутор је могао указати на неке документе људских права, који забрањују суђење у одсуству. Тако из дословног тумачења чл. 14, ст. 3 д) Међународног пакта о грађанским и политичким правима не произлази могућност суђења уколико оптужени није присутан. Генерални секретар УН такође је подржао ову интерпретацију у свом извештају о препорукама за оснивање *ad-hoc* трибунала за бившу Југославију. Иако је Комитет за људска права у Општем коментару бр. 13 заузео став да у изузетним околностима може бити дозвољено суђење у одсуству, Комитет је нагласио да је у таквим ситуацијама још више потребно строго поштовање права на одбрану. Ови и многи други извори представљају незаобилазан материјал на који мора бити упућено када се говори о суђењу *in absentia*.

Аутор је желео да повеже закључке до којих је дошао у првом и другом делу своје студије, одговарајући на три унапред постављена питања. Прво, до које мере су различити доктринарни ставови о универзалној надлежности уочљиви у националној пракси обрађених правних система? Друго, који се правни закључци могу извести из националне праксе држава? И коначно, који утицај има оснивање Међународног кривичног суда на савремену праксу држава и обрнуто, у односу на концепт универзалне надлежности?

У односу на прво постављено питање, аутор закључује да пракса држава рефлектује сва три доктринарна концепта универзалне надлежности. Ипак, од обрађених правних система највише је оних који признају кооперативни ограничени принцип универзалности, где је акценат пре на *негативној обавези* држава да не пруже уточиште лицу које је починило озбиљне повреде међународног права, него на *позитивној обавези* држава да заснују универзалну надлежност.

Друго питање указује на статус који концепт универзалне надлежности има у савременом међународном праву, па Рејдамс закључује да је на основу обрађене праксе држава тешко извући неки релевантан закључак. При том, он посебно узима у обзир број обрађених правних система у односу на укупан број држава у

међународној заједници. То наводи на закључак да је у већини правних система овај концепт занемарен, или да не постоји. Такође, како је за настанак обичаја важно да се државе саглашавају са одговарајућом праксом, а она није у потпуности конзистентна, тешко да би се могао извући закључак о постојању међународног обичаја у односу на овај концепт. Посебно се такав закључак не би могао извући за суђење *in absentia*, које је забележено само у неколико случајева.

Да би се одговорило на треће питање, мора се поћи од Статута Међународног кривичног суда, који је ступио на снагу 1. јула 2002. године. На основу члана 5 Статута, Међународни кривични суд има надлежност за геноцид, злочине против мира, ратне злочине и злочине против човечности. Иако је преко 80 одсто делегата из разних земаља на дипломатској конференцији у Риму подржало предлог Републике Кореје да се Међународном кривичном суду призна иста универзална надлежност коју имају и државе по међународном праву, преовладало је мишљење да из тог разлога неке државе неће приступити Римском статуту и да ће га активно бојкотовати. Тако је надлежност Суда предвиђена само за одређена кривична дела, а на основу принципа комплементарности. То значи да Међународни кривични суд има надлежност тек онда када је држава невољна или није у могућности да суди за поменуте злочине.

Питање међусобног односа и паралелне коегзистенције Међународно кривичног суда и заснивања универзалне надлежности држава, остало је ван домашаја студије Лука Рејдамса, иако оно заокупља велику пажњу бројних аутора. Како је израелски суд у случају *Ајхман* (Eichmann) истакао, „злочини, који погађају целокупно човечанство и потресају савест народа, представљају озбиљне повреде права народа (*delicta juris gentium*) ... међународно право у одсуству Међународног суда, има пошребу за судским и законодавним орџанима сваке државе који ће пружити дејство кривичним забранама и довести криминалице пред суд“. Из ових речи се може закључити да државе имају овлашћење да заснивају међународну надлежност само услед неопстојања једног сталног кривичног суда. Ипак, изгледа да стварност рефлектују речи Филија Кирша (Philippe Kirsch), који је у свом чланку о Међународном кривичном суду нагласио да „нико не очекује од Међународног кривичног суда, да сам сиречи сва кривична дела. Међународни кривични суд мора бити само део скупа мера које подржавају културу одговорности, укључујући и повећан број домаћих процеса за таква дела, већу употребу универзалне надлежности и бољу међународну сарадњу у сузбијању међународних злочина“.

Уједно, ово је и ауторов закључак, који сматра да ће будућа пракса држава бити под великим утицајем међународне кампање о постизању одговорности и сузбијању тешких повреда људских права. Томе ће допринети управо свест људи да злочин почињен над неким удаљеним народима, заслужује подједнаку осуду као и исти такав злочин над сопственим народом. Мноштво међународних и, преваходно, унутрашњих сукоба, указује на непостојање адекватних механизма за њихово спречавање, али исто тако и недовољан број механизма за суђење и кажњавање злочинаца. Ипак, државе нерадо пристају да воде поступак против неког појединца уколико не постоји територијална или персонална веза, или изричита уговорна обавеза да се лице гони или изручи другој држави. Зато се овај концепт још увек сматра неконзистентним и контроверзним, па је и бављење овом темом од изузетне важности.

Данас, већина аутора сматра овај концепт веома важним правним средством у међународној кампањи против некажњивости појединаца који су починили тешке повреде међународног права. С друге стране, државе које суде по основу универзалне јурисдикције јесу преваходно велике силе, тако да велики број малих и неразвијених земаља овај институт посматра као нови облик неоколонијализма. Тиме и потреба за утврђивањем јединствених правила и једнообразне праксе у односу на начело универзалности постаје ургентна. Зато треба поздравити пионирско дело Лука Рејдамса, који је успешно објединио теоријски концепт и праксу држава у односу на универзалну надлежност, отварајући бројна питања која ће тек у будућности бити решена.

мр Ивана Крстић