

Međunarodno krivično pravosuđe kao *lawfare* arena: generator, instrument i meta strategijskih efekata

Svetlana Nenadić^a

Polazeći od činjenice da međunarodni krivični sudovi deluju pravnim mehanizmima u atmosferi političkih sukoba, autorka zaključuje da njihove odluke prevazilaze domen prava i ulaze u domen politike, te neminovno postaju generator niza vanpravnih efekata. Prihvatajući u literaturi o pravu i ratu sve prisutniji *lawfare* analitički koncept koji služi analizi savremenog fenomena upotrebe prava kao oružja u sukobima, autorka razmatra u kojoj meri i zašto međunarodni krivični sudovi imaju ulogu u proizvodnji *lawfare* efekata. Takođe, iz kog razloga njihove odluke mogu funkcionisati kao argumenti u *lawfare* sukobu, kao i da li međunarodni krivični sudovi i sami mogu delovati kao *lawfare* akteri.

Sa druge strane, autorka pokušava da odgovori i na dva dodatna pitanja. Prvo, kako strane u sukobu koriste mehanizme pokretanja i rada međunarodne krivične pravde kao instrument strategijskog delovanja. Drugo, da li upravo njihova sposobnost da proizvode strategijske efekte, koji mogu ugroziti interese strana u sukobu, dovodi do toga da institucije međunarodne krivične pravde postaju legitimna meta *lawfare* delovanja.

KLJUČNE REČI: *lawfare*, međunarodno krivično pravosuđe, oružani sukobi, strategijski efekti prava, odnos prava i politike

^a Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd; javni tužilac, Prvo osnovno javno tužilaštvo, Beograd. E-mail: svetlananenadic11@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1379-0926>

Međunarodni krivični sudovi kao *lawfare* arena u trouglu konflikta, politike i prava

Analitički *lawfare* koncept prvi put je uveo Čarls Dž. Danlop¹ i to najpre kao „parolski pojam“, lako razumljiv različitim publikama, namenjen da opiše kako pravo menja prirodu ratovanja. U kasnijim radovima dao je nešto precizniju definiciju *lawfare* kao strategije upotrebe - ili zloupotrebe - prava kao zamene za tradicionalna vojna sredstva radi ostvarivanja operativnog cilja (Dunlap, 2008, str. 146).

Pojam *lawfare* je široko zastupljen u savremenoj akademskoj debati. Kitri definiše *lawfare* kao upotrebu prava kao oružja u ratu. Identifikujući različite *lawfare* strategije, Kitri kao jedan od oblika prepoznaje upotrebu međunarodnog prava pred međunarodnim forumima, a posebno u međunarodnim krivičnim postupcima. Pravo se u toj areni koristi kao sredstvo stvaranja političkih i pravnih pritiska na protivnika, jer rizik od međunarodnih optužnica postaje instrument političkog uticaja i pregovaračkog pritiska. Kitri takve postupke vidi ne samo kao mehanizam individualne krivične odgovornosti, već i kao sredstvo delegitimizacije državnih politika i aktera na političkoj sceni. Sličan efekat proizvode i dugotrajne međunarodne istrage, kao i mobilisanje institucionalnih procedura pred Ujedinjenim nacijama (Kittrie, 2016, str. 13).

U međuvremenu je u teoriji došlo do značajnog širenja pojma *lawfare*. Primeru radi, Timesen ukazuje da *lawfare* ima širu empirijsku relevantnost u različitim oblastima u kojima se ukrštaju pravo, konflikt i politika (2015, str. 16).

Međunarodna krivična pravda deluje upravo u trouglu prava, konflikta i politike. Međutim, odnos ova tri fenomena nije jednoznačan, već uzajamno zavisian. Upravo zbog delovanja u tom preseku međunarodni krivični sudovi funkcionišu kao specifična *lawfare* arena u kojoj pravne odluke proizvode strategijske efekte nezavisno od intencija samih institucija.

Preduslov za delovanje međunarodne krivične pravde najčešće je postojanje konflikta, odnosno međunarodnog ili nemeđunarodnog oružanog sukoba. Oružani sukob je kako vojnog, tako i političkog karaktera, ili, Klauzevicevim rečima - „rat je nastavak politike drugim sredstvima“. Međunarodno krivično pravo se u tom kontekstu pojavljuje kao pokušaj da se političko nasilje prevede u normativni registar.

Ova ambicija neminovno proizvodi unutrašnju napetost u samom konceptu međunarodne krivične pravde. Međunarodni krivični sudovi deluju u atmosferi apsurdna - sude o zločinima koji razaraju same granice prava (Fine, 2000, str. 296),

¹ Charles J. Dunlap Jr je penzionisani general-major Pravne službe Ratnog vazduhoplovstva SAD i profesor prava nacionalne bezbednosti na Univerzitetu Djuk.

kao i paradoksa koji proizilazi iz tvrdnje prava o sopstvenoj objektivnosti zasnovanoj na normativnosti - u sposobnosti da obuzda političke aktere čak i onda kada oni ne žele da budu obuzdani (Koskenniemi, 2005, str. 153).

Međutim, ni sami međunarodni sudovi nisu lišeni političkog elementa. Međunarodno krivično pravosuđe nastalo je pod okriljem međunarodne zajednice. Često se zanemaruje činjenica njihovog nastanka i potencira isključivo njihova krivičnopravna uloga. Međutim, svako tumačenje delovanja i radnji međunarodnih krivičnih sudova mora poći od činjenice da to nisu nacionalni sudovi, već posebne međunarodne institucionalne tvorevine koje nose sve terete i izazove međunarodne zajednice kao praktičke asocijacije, koja nije dizajnirana da ostvaruje ultimativne vrednosti mira, pravde i istine, već da koordinira praktične akcije između partikularnih razumevanja najviših ciljeva međunarodne zajednice. Koskenijemi ukazuje da međunarodno pravo ne postoji autonomno od političkog diskursa međunarodne zajednice: ono se menja zajedno sa zajednicom, a i zajednica se menja kroz reinterpretaciju prava (2005, str. 17).

Dakle, kreiranje međunarodnih krivičnih sudova nužno predstavlja deo političkog kompromisa, bilo da se radi o *ad hoc* tribunalima osnovanim od strane Saveta bezbednosti ili o Međunarodnom krivičnom sudu koji počiva na međunarodnom ugovoru. Izbor sudija i tužilaca ima sličnu logiku. Statuti i pravila procedure su takođe deo kompromisa učesnika (najčešće velikih političkih sila) u njihovom stvaranju. Konačno, međunarodni krivični sudovi zavise od „naizgled magijske političke volje“ država u pogledu izvršenja svojih odluka (Nouwen, Werner, 2011, str. 943).

Ukazujući da globalna politika utiče na sve ključne aspekte funkcionisanja međunarodnih krivičnih sudova – od načina osnivanja, visine budžeta i trajanja njihovog mandata do izbora predmeta istraga i selekcije okrivljenih, Kombs zaključuje da su međunarodni krivični sudovi intenzivno političke institucije (2010, str. 224-226) ili, parafrazirajući Koskenniemi, ne zamenjuju politiku, već je sprovode (2002, str. 177).

Međutim, međunarodna krivična pravda kreira iluziju političke neutralnosti koja prati međunarodno krivično pravosuđe još od Nirnberga i dovodi do toga da brojni međunarodni tribunali tvrde da funkcionišu u imaginarnom carstvu odvojenom od političke realnosti u kojoj deluju (Dov, 2020, str. 68). Politička neutralnost međunarodnih sudova je izvor njihovog legitimiteta, jer zašto bi neko dobrovoljno pristao da pristupi takvom sudu ukoliko ne bi verovao u njegovu političku neutralnost. Upravo u pitanju legitimiteta, odnosno političke neutralnosti, leži moralni kapital međunarodnih krivičnih sudova. Govoreći Klarkovim pojmovima moralne ekonomije pokreta vladavine prava (2009, str. 48), odluke

međunarodnih krivičnih sudova su značajne u procesu distribucije moralnog kapitala među stranama u sukobu. Kako su pitanja morala važan resurs u sukobima među zaraćenim stranama, moć krivičnog progona postaje jedan od najvažnijih političkih aspekata međunarodne krivične pravde (Garapon, 2004, str. 717-721).

Iz ovih razloga u kritičkoj literaturi se ukazuje da najveću moć u borbi za moralni kapital po pitanju rata imaju one države koje kreiraju međunarodnu krivičnu pravdu. Megret zaključuje da to čine kako bi legitimisale sopstvene ciljeve i zato što misle, ili znaju, da mogu da ih kontrolišu (2002, str. 1267).

Sve navedeno ukazuje da međunarodna krivična pravda deluje u preseku prava, konflikta i politike, u prostoru u kome pravne odluke neizbežno proizvode efekte koji prevazilaze njihovu neposrednu normativnu funkciju i time postaje generator narativa o sukobu i mehanizam raspodele moralnog kapitala među akterima u sukobu. Stoga, već samo donošenje pravnih odluka proizvodi strategijske efekte nezavisno od njihove naknadne instrumentalizacije od strane aktera u sukobu, što omogućava analizu međunarodnih krivičnih sudova i kao generatora *lawfare* dinamike.

Međutim, odluke međunarodnih krivičnih sudova ne doživljavaju se kao odluke neutralnog arbitra kojima se treba povinovati, već pre kao značajan strategijski cilj koji treba osvojiti radi pobeđe u sukobu. Iako sami sudovi ne predstavljaju pravno oružje u rukama strana u sukobu, njihove odluke i postupci mogu funkcionisati kao resurs u *lawfare* strategijama aktera u borbi za moralni kapital „pobeđe dobrog nad zlom“. Odluke sudova su strategijski cilj koji se ostvaruje strategijskom upotrebom pravnih mehanizama međunarodne krivične pravde na dva načina. Prvi je upotreba usmerena na ostvarivanje političkih ciljeva (sud kao instrument), a drugi upotreba usmerena na delegitimizaciju institucija međunarodne krivične pravde (sud kao meta).

Međunarodni krivični sudovi kao generator strategijskih efekata

Analizirajući odnos prava i rata u savremenim sukobima, Kenedi ukazuje da je politizacija prava prirodna posledica njegove sveprisutnosti, nastala kao rezultat humanitarne strategije dvadesetog veka kojom je pravo utisnuto u samu srž vojnog odlučivanja i političke moći. Stoga, pravo ne stoji izvan ili iznad političkih sukoba, već postaje centralni element takvog odlučivanja. Pravo „oblikuje politiku rata“, jer postaje „merilo za raspravljanje o legitimnosti vojnih akcija“ (Kennedy, 2007, str. 475). Ovu pojavu je slikovitije opisao general Džejms L. Džouns, komandant NATO-a: „Nekada je bilo jednostavno voditi bitku... U idealnom svetu, general bi ustao i rekao: „Pratite me, ljudi“, a svi bi odgovorili: „Da, go-

spodine“, i potrčali za njim. Ali to više nije svet u kojem živimo... sada vam je potreban advokat - ili čitav tim advokata. Ratovanje je postalo veoma pravno formalizovano i izuzetno složeno“.²

Ako se pođe od teze da pravo oblikuje politiku rata, onda međunarodni sudovi, kao najznačajniji globalni pravni akteri, neizbežno učestvuju u formiranju strategijskih i legitimacijskih okvira savremenih sukoba. Međunarodni krivični sudovi deluju kao generator *lawfare* efekata već samom činjenicom da su globalni pravni akteri, jer njihove pravne kvalifikacije konflikta, selekcija predmeta i konstrukcija činjeničnog narativa neminovno proizvode strategijske posledice nezavisno od toga da li će te posledice biti predmet naknadne političke ili vojne instrumentalizacije od strane aktera u sukobu.

Međunarodno krivično pravosuđe ima tendenciju da kreira simboliku univerzalne relevantnosti. Kako simbolička vrednost leži više u priči o zločinu nego u odluci o krivici, međunarodni krivični sudovi šire svoju ulogu van krivičnog prava u domen istorijskog narativa. Stoga se od njih očekuje da konstruišu konzistentan i autoritativan istorijski narativ o masovnim zločinima koji spadaju u njihov delokrug (Sander, 2018, str. 574) čime dobijaju moralno-ekspresionističku ulogu tumača istorije. U tom procesu oni istovremeno učestvuju i u raspodeli moralnog kapitala među akterima sukoba, jer kroz pravnu kvalifikaciju zločina, imenovanje počinitelja i artikulaciju žrtvenog narativa doprinose utvrđivanju hijerarhija odgovornosti, legitimiteta i moralne pozicije u postkonfliktnom prostoru.

Stoga postoji jasna razlika između stvarnih efekata koje međunarodni krivični sudovi proizvode i načina na koji sebe predstavljaju kao graničnu liniju između prava i politike. Tužilac ICC je to slikovito opisao rečima: „Ja postavljam pravnu granicu političarima. To je moj posao. Ja nadzirem tu graničnu liniju i kažem: ako je pređete, više niste na političkoj strani, već na strani krivičnog prava. Ja sam granična kontrola“.³

Upravo u težnji međunarodnih krivičnih sudova da razgraniče svoje delovanje od političkog delovanja leži njihov najveći paradoks. Utvrđivanje ko je „na političkoj strani“, a ko nije, samo po sebi predstavlja političko pitanje, naročito

² Lyric Wallwork Winik, *A Marine's Toughest Mission (Gen. James L. Jones)*, Parade Mag., Jan. 19, 2003, available at http://www.parade.com/articles/editions/2003/edition_01-19-2003/General_Jones (last visited Jan. 3, 2008) General Jones was the Supreme Allied Commander, Europe. Citirano prema Charles Jr. Dunlop, *Lawfare Today a Perspective*, Yale Journal of International Affairs, str. 146.

³ Izjava ICC tužioca data u intervjuu: Smith, “Beshir is Destined to Face Justice”, *Africa Report*, 28 Oct. 2009., citirano prema: Sarah M. H. Nouwen, Wouter G. Werner, “*Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan*”, *The European Journal of International Law*, Vol. 21 No. 4, 2011, str. 941-965, 962.

kada uključuje označavanje grupa i pojedinaca kao međunarodnih zločinaca. Upravo zbog te moći da razlikuje vojnika od teroriste, policajca od kriminalca, međunarodno krivično pravosuđe predstavlja snažno sredstvo u političkim borbama (Nouwen, Werner, 2011, str. 962). Noven i Verner upozoravaju na ovaj paradoks, jer što uspješnije međunarodni krivični sud predstavlja sebe kao neutralan, univerzalan i iznad politike, to postaje privlačniji kao instrument za označavanje i neutralizaciju neprijatelja određene političke grupe. Slično tome, upravo zato što ICC štiti univerzalne vrednosti i predstavlja se kao nepolitički, on postaje privlačna scena za politička suđenja (2011, str. 963). Ovi autori ukazuju na dva razloga zbog kojih su međunarodni krivični sudovi naročito podložni logici političkog. Prvo je činjenica da se savremeni konflikti odvijaju u „magli rata“, u kojoj kolektiviteti stalno definišu i redefinišu svoje prijatelje i neprijatelje. Drugi je zavisnost međunarodnih krivičnih sudova od saradnje država, te „što su osumnjičeni opštije prepoznati kao neprijatelji čovečanstva, veća je verovatnoća da će drugi akteri pomoći Sudu izvršavanjem njegovih naloga za hapšenje“ (Nouwen, Werner, 2011, str. 963).

Stoga, međunarodni krivični sudovi mogu biti nepristrasni u delovanju, ali nisu nepristrasni u svojim efektima na sam konflikt, posebno kada je krivični progon istovremen sa oružanim sukobom. Paradoks leži u tome što su politički efekti odluka međunarodnih krivičnih sudova obrnuto proporcionalni njihovom nepolitičkom imidžu – što se sud više percipira kao nepolitičan, to su politički efekti njegovih odluka jači.

Ovi strukturni efekti ispoljavaju se u više oblika delovanja međunarodnih krivičnih sudova.

Prvo, otvaranje istrage pred međunarodnim krivičnim sudom već samo po sebi proizvodi efekat normativne problematizacije karaktera konflikta u okviru međunarodnog humanitarnog prava. Konflikt se time međunarodnopravno problematizuje sa neminovnim političkim posledicama. Jasno se definišu potencijalne žrtve i osumnjičeni akteri, što vodi ka promeni diplomatskog narativa prema onoj strani u sukobu čiji su pripadnici osumnjičeni.

Drugo, podizanje optužnica protiv šefova država poput Omara al-Bašira pred ICC proizvodi efekte međunarodne delegitimizacije režima koji prevazilaze neposredni krivičnopravni cilj postupka. Dolazi do ograničenja diplomatskih kontakata, ali i promene pregovaračke pozicije u eventualnim mirovnim pregovorima. Politički odnos snaga strana u sukobu menja se tako što pogoduje onoj strani čiji lider nije optužen. Ovi efekti imaju direktan uticaj i na odnos snaga u samom oružanom sukobu, ukoliko je još u toku.

Primeru radi, pobunjenička organizacija *Justice and Equality Movement*⁴ u regionu Darfura u Sudanu, osećajući se ojačanom podrškom „brata Okampa“⁵, povećala je svoje vojne aktivnosti protiv sudanske vlade nakon objavljivanja zahteva za izdavanje naloga za hapšenje Bašira. Drugi pobunjenički pokreti odbili su da vode mirovne pregovore sa sudanskom vladom, tvrdeći da se ne pregovara sa „ratnim zločincima“ (Nouwen, Werner, 2011, str. 958), uz istovremeno nuđenje pune saradnje sa ICC. Takođe, tužilac je kritikovao mirovne pregovore između ugandske vlade i *Lord's Resistance Army*⁶ (Nouwen, Werner, 2011, str. 953). Na ovom primeru se može videti kako podizanje optužnica protiv šefova država može biti korišćeno kao strategija samolegitimacije pobunjeničkih aktera u odnosu na vladu.

Slični efekti mogu se uočiti i u vezi sa naložima za hapšenje. Slobodan Milošević je optužen od strane International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) i protiv njega je izdat nalog za hapšenje tokom sedamdesetčetvorodnevne kampanje bombardovanja SRJ koju je sproveo NATO. Ovaj događaj karakterišu dve značajne pravne novine u savremenom međunarodnom pravu. Prvo, prvi put nakon Nirnberškog procesa podignuta je optužnica protiv aktuelnog šefa države pred jednim međunarodnim krivičnim tribunalom, a drugo, vojna NATO kampanja bombardovanja 1999. godine predstavljala je presedan u praksi tzv. humanitarne intervencije bez odobrenja Saveta bezbednosti. Kako primećuje Laughland, sama mogućnost optužnice bila je „deo ukupne politike Sjedinjenih Država prema Miloševiću“ (2016, str. 226). Stoga je podizanje optužnice protiv Slobodana Miloševića tokom NATO intervencije predstavljalo više od krivičnopravnog koraka, jer je doprinelo normativnoj delegitimizaciji jugoslovenskog rukovodstva i istovremeno učvrstilo politički okvir u kome je NATO intervencija predstavljena kao reakcija na međunarodne zločine. Strategijski efekat, koji se ne može pripisati nameri ICTY, bio je jačanje pravne argumentacije NATO intervencije, kao i slabljenje Miloševićeve uloge u eventualnim mirovnim pregovorima. Ovaj primer pokazuje da podizanje optužnice protiv aktuelnog šefa države tokom oružanog sukoba ne deluje samo kao instrument krivičnog gonjenja, već i kao mehanizam normativne rekonfiguracije političkog statusa aktera u konfliktu.

Treće, međunarodno krivično pravosuđe ima tendenciju da se bavi zločinima koji imaju obeležje reprezentativnosti.⁷ Upravo u toj selektivnosti leži još jedan

⁴ Justice and Equality Movement (JEM – Justice and Equality Movement) je jedna od glavnih pobunjeničkih organizacija u regionu Darfura u Sudanu.

⁵ Luis Moreno Ocampo je argentinski pravnik koji je služio kao prvi glavni tužilac ICC od 2003. do 2012. godine

⁶ Lord's Resistance Army je pobunjenička oružana grupa nastala u Ugandi krajem 1980-ih.

⁷ Pravilo reprezentativnosti u ICTY propisano je kao *Rule 73 bis (D) ICTY*.

strukturni generator strategijskih efekata. Međunarodni tužioci se, stoga, primarno fokusiraju na zločine koji deluju uverljivije i autentičnije od drugih, pri čemu odluka o reprezentativnosti često zavisi od obima i dostupnosti dokaza, saradnje država ili, sa tužilačko-pragmatičnog stanovišta, stepena rizika da zločin neće biti dokazan. Posledica takvog pristupa je fenomen slepih tačaka sudskog narativa, jer sudovi postaju slepi za sve one zločine koji nisu okarakterisani kao reprezentativni (Zammit Borda, 2021, str. 116). To što nema optuženja za zločin ne znači da se zločin nije desio, ali odluka o negonjenju za neki zločin proizvodi strategijski efekat da taj zločin u vojno-političkom smislu nije priznat.

Jedan od razloga selektivnosti je i činjenica da tužioci međunarodnih krivičnih sudova u postupku dokazivanja zavise od saradnje država. Priznali to ili ne, njihov rad je direktno zavisao od političke volje država. Tako se Karla del Ponte u intervjuu za nemački „Špigl“ požalila da joj nije bilo omogućeno da istražuje delovanje NATO-a, a da u Ruandi nije mogla da istražuje pripadnike naroda Tutsi. U istom intervjuu zaključuje da međunarodna pravda može da funkcioniše samo ako je podržana političkom voljom, a ako ta volja nedostaje, ne može se mnogo učiniti.⁸ Slično zaključuje Megre, ukazujući da je tokom većeg dela svojih ranih godina ICTY bio igračka u rukama velikih sila: dopuštano mu je da radi onda kada je to uglavnom odgovaralo političkim planovima, ali bi bio naglo obuzdavan svaki put kada bi pokazao znake da bi mogao ugroziti status kvo (Mégret, 2002, str. 1275).

Efekte selektivnosti proizvodi i činjenica da je najambicioznija kreacija međunarodne krivične pravde — ICC — ugovorne prirode, tako da država koja prihvati Statut prihvata i njegovu nadležnost. Ukoliko imamo u vidu činjenicu da najmoćnije svetske sile nisu članice Rimskog statuta, možemo zaključiti da je ICC institucionalno koncipiran tako da svetske sile mogu da izbegnu odgovornost, a sa druge strane da zadrže moć da, posredstvom Saveta bezbednosti, utiču na to koji postupci će biti pokrenuti, a koji će biti zaustavljeni.

Strategijski efekat selektivnosti ogleda se u tome što međunarodni krivični sudovi uspostavljaju normativnu hijerarhiju konflikata na međunarodnom nivou i kreiraju razliku između „vidljivih“ i „nevidljivih“ zločina, čime utiču na pozicioniranje aktera u globalnom pravnom prostoru.

Konačno, poseban oblik generatorskog efekta međunarodnog krivičnog pravosuđa ogleda se u njegovoj sposobnosti da institucionalizuje interpretaciju konflikta kroz istorijski narativ suda. Ovaj efekat je naročito izražen u težnji za

⁸ Angelina Šofranac, „Karla del Ponte: Ratnim zločincima je zajedničko samo to što vjeruju da cilj opravdava sredstva“, *Vijesti*, 19. 6. 2021, dostupno na: <https://www.vijesti.me/svijet/evropa/549363/karla-del-ponte-ratnim-zlocincima-je-zajednicko-samo-to-sto-vjeruju-da-cilj-opravdava-sredstva>

didaktičkom ulogom međunarodne krivične pravde, koja označava da suđenja mogu edukovati publiku kroz spektakl teatra u kome se istovremeno sa završnim činom nameću sramota, sankcija i stigma (Drumbl, 2007, str. 175). Međunarodni krivični sudovi nužno proizvode istorijske narative kao deo postupka dokazivanja i obrazlaganja sudske odluke. Obrazlažući istorijski narativ u kontekstu konkretnog krivičnog dela i okrivljenog, sud nužno nastupa kao selektor istine, jer adverzijalnost postupka i njegov binarni ishod (kriv/nije kriv) ne ostavljaju sudu prostor za radoznalost i pluralizam narativa.

Istorijski narativ o sukobu jedan je od najvažnijih strategijskih efekata međunarodnih krivičnih sudova, jer ovaj narativ vrši direktnu raspodelu moralnog kapitala strana u sukobu.

Primeru radi, ilustrativan primer transformacije pravnog diskursa u politički narativ može se uočiti u javnim izjavama Bakir Izetbegović, dugogodišnjeg lidera Stranka demokratske akcije i bivšeg člana Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. U više navrata, u javnim nastupima i intervjuima, razmatrajući ustavni i politički odnos dva ustavna entiteta u BiH, on je tvrdio da je Republika Srpska, kao politička tvorevina, „nastala na genocidu“.⁹ Ovo predstavlja ilustrativan primer transformacije individualizovane krivičnopravne odgovornosti utvrđene u presudama ICTY u argument o kolektivnoj političkoj legitimnosti jednog ustavnog entiteta.

Slično tome, oslobađajuća presuda generalima Anti Gotovini i Mladenu Markaču pred ICTY-jem, iako formalno ograničena na pitanje individualne krivične odgovornosti, u političkom i medijskom prostoru je često interpretirana kao potvrda legitimnosti vojne operacije „Oluja“. Nakon izricanja presude, ovi najviši vojni i policijski oficiri postali su simboli „čistote“ hrvatskog „Domovinskog rata“ (Pavlaković, 2010, str. 1708). Iako je svakom pravniku jasno da oslobađajuća presuda ne znači da zločini nisu počinjeni, u ravni strategijske upotrebe sudskih odluka njihov efekat može biti drugačiji. Na taj način sudski ishod funkcioniše kao resurs strategijske legitimizacije jedne vojne operacije, pokazujući da sudski utvrđene činjenice mogu prevazići svoj procesni domet i postati deo šireg političkog narativa o konfliktu.

Ukoliko se prihvati da međunarodni krivični sudovi deluju kao generatori strategijskih efekata nezavisno od sopstvene intencije, postaje razumljivo zašto oni istovremeno postaju i predmet strategijskog delovanja strana u sukobu — bilo kao instrument pritiska na protivnika, bilo kao meta delegitimizacije. Upravo u tom prostoru pojavljuje se druga dimenzija *lawfare* dinamike međunarodne krivične pravde.

⁹ Izetbegović: RS nastala agresijom i genocidom, 29. novembar 2012.19:38, <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/izetbegovic-rs-nastala-agresijom-i-genocidom/kb33gbb>

Međunarodni krivični sudovi kao instrument strategijskih efekata

Jedan od najsnažnijih instrumenata *lawfare*-a u savremenim konfliktima jeste moć pokretanja ili zaustavljanja mehanizma međunarodne krivične pravde. Upravo zato pitanje ko aktivira i zaustavlja nadležnost međunarodnih krivičnih sudova više ne pripada samo procesnoj ravni, već postaje element strategijskog pozicioniranja aktera u sukobu. Kontrola pristupa sudu je strategijski *lawfare* resurs.

Za razliku od *ad hoc* tribunala osnovanih rezolucijama Saveta bezbednosti, čiji je rad bio direktno oslonjen na institucionalnu infrastrukturu Ujedinjenih nacija, ICC zasniva svoju nadležnost pre svega na pristanku država i njihovoj saradnji. Takav model nadležnosti znači da aktiviranje mehanizma međunarodne krivične pravde nije isključivo pravno pitanje, već rezultat složene interakcije političke volje država, institucionalnih ograničenja Suda i odnosa snaga unutar Saveta bezbednosti.

Posebno značajan instrument kontrole pristupa ICC-u predstavlja ovlašćenje Saveta bezbednosti da, pozivajući se na Glavu VII Povelje UN, uputi situaciju Tužilaštvu, ali i da zahteva odlaganje istrage ili krivičnog gonjenja. Ova dvostruka uloga - mogućnost pokretanja i mogućnost privremenog blokiranja postupaka - pretvara Savet bezbednosti u jednog od ključnih aktera u upravljanju dometom međunarodne krivične pravde. Samim tim, odluka o aktiviranju ili suspendovanju nadležnosti Suda prestaje da bude isključivo pravno pitanje i postaje sredstvo strategijskog upravljanja konfliktom.

Činjenica da pojedine stalne članice Saveta bezbednosti nisu pristupile Rimskom statutu dodatno pojačava asimetriju u pristupu Sudu. Istovremeno, pravo veta omogućava ovim državama da utiču na to da li će određene situacije uopšte doći pred Sud ili će ostati izvan njegovog domašaja. Na taj način se formira specifična struktura selektivne krivičnopravne vidljivosti, u kojoj pokretanje postupka postaje instrument političkog pritiska, a njegovo odsustvo instrument zaštite. Kako primećuje Simpson, velike sile često definišu norme koje pojedine države smeštaju u poseban normativni univerzum, pri čemu postoji jasna veza između njihove spremnosti da intervenišu u ime „međunarodne zajednice“ i označavanja tih država kao *outlaw states*, odnosno država koje postaju predmet intervencije (Simpson, 2004, str. 6).

Na tu napetost između normativne logike međunarodnog krivičnog pravosuđa i političke logike odlučivanja u Savetu bezbednosti ukazuje i Dicker, ističući da pravo veta omogućava velikim silama da zaštite sopstvene saveznike od domašaja Suda i tako proizvedu „zone bez odgovornosti“ (Dicker, 2016, str. 6-7).

Upravo u tom prostoru selektivne primene nadležnosti postaje vidljivo da pitanje pokretanja postupka nije samo pravno pitanje nadležnosti, već i pitanje strategijske kontrole pravnog mehanizma.

Ilustrativan primer predstavljaju upućivanja situacija u Darfuru i Libiji, u kojima su rezolucije Saveta bezbednosti istovremeno aktivirale nadležnost Suda i ograničile njen domet, predviđajući izuzetke za državljane država koje nisu članice Rimskog statuta. Takva konstrukcija pokazuje da aktiviranje mehanizma međunarodne krivične pravde može biti praćeno njegovim istovremenim normativnim ograničenjem, što dodatno potvrđuje da kontrola pristupa Sudu funkcioniše kao instrument strategijskog upravljanja pravnim procesima u uslovima političkog konflikta.

Međutim, i države koje nisu velike sile mogu u strategijske svrhe koristiti mehanizam aktiviranja nadležnosti ICC. Tako je Uganda 2003. godine iskoristila mehanizam *state referral* kako bi internacionalizovala unutrašnji oružani sukob i usmerila krivičnopravnu intervenciju Suda prevashodno protiv pobunjeničke LRA, čime je pokazano da kontrola pristupa Sudu može funkcionisati kao instrument pozicioniranja aktera i izvan okvira delovanja velikih sila. Ugandska vlada je iskoristila ICC mehanizam upućivanja situacije od strane države članice, iako je malo ko na Rimskoj konferenciji mogao da pretpostavi da će neka država Sudu uputiti situaciju koja se odnosi na sopstvenu teritoriju (Nouwen, Werner, 2011, str. 947). Ovaj strategijski potez ugandske vlade imao je za cilj upotrebu međunarodne krivične pravde kao instrumenta u konfliktu sa LRA. Taj cilj ostvarivan je dvostruko: prvo, transformacijom LRA iz neprijatelja ugandske vlade u neprijatelja međunarodne zajednice u celini (Nouwen, Werner, 2011, str. 949), i drugo, preoblikovanjem međunarodnog imidža ugandske vlade u imidž „šampiona međunarodne krivične pravde“ (Nouwen, Werner, 2011, str. 950). Istovremeno, ugandska vlada je pošla od pretpostavke da je malo verovatno da će u tom procesu biti pokrenuto pitanje krivične odgovornosti njenih predstavnika za međunarodne zločine. Ova pretpostavka se u velikoj meri pokazala tačnom, a izbor Kampale za domaćina prve revizije konferencije Rimskog statuta 2010. godine dodatno je učvrstio poziciju Ugande kao vidljivog partnera Suda.

Primer Sudana je dijametralno suprotan. Predmet je upućen ICC-u od strane Saveta bezbednosti 2005. godine.¹⁰ Ovo je bio prvi put da je Savet bezbednosti, pozivajući se na Glavu VII Povelje UN, uputio situaciju ICC-u za državu koja nije članica Rimskog statuta. Za ICC je ovaj predmet bio izuzetno značajan, jer

¹⁰United Nations Security Council Resolution 1593. Dostupno na: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/N0529273.pdf>

je služio potvrdi legitimiteta Suda u međunarodnoj zajednici. Sudanska vlada je ovaj potez Saveta bezbednosti ocenila kao jedan u nizu političkih instrumenata usmerenih protiv Sudana (Nouwen, Werner, 2011, str. 955). Nasuprot tome, pobunjenički lideri su sa oduševljenjem prihvatili intervenciju ICC-a, jer ta intervencija slabi njihovog protivnika, a njima pruža priliku da sebe predstave kao saveznike ICC-a. Tako je lider JEM-a, jednog od najvećih pokreta, izjavio: „Mi se divimo ICC-u, u potpunosti podržavamo ICC... i spremni smo da delujemo kao sredstvo ICC-a“ (Nouwen, Werner, 2011, str. 956).

Načelo komplementarnosti, prema kome ICC nije primarni već rezervni krivični forum, takođe otvara mogućnost *lawfare* instrumentalizacije. Između Međunarodnog krivičnog suda i domaćeg pravosuđa može doći do „igre odgovora“, odnosno do dupliranja institucionalnih struktura, što može dovesti do toga da, umesto da se njihove sposobnosti međusobno dopunjuju, ICC i domaće pravosuđe dele iste snage i slabosti (Stahn, 2019, str. 228). Primer navedenog je ICC predmet formiran protiv Saifa al-Islama Gadafiya, u kome je Libija nastojala da uveri ICC u sopstvenu sposobnost da vodi postupak i time zadrži krivično gonjenje u nacionalnoj nadležnosti.¹¹

Drugi važan *lawfare* instrument u savremenim konfliktima predstavlja zavisnost međunarodnih krivičnih sudova od saradnje država, jer upravo kroz kontrolu pristupa dokazima, teritoriji i osumnjičenim licima države mogu posredno upravljati efektima njihovog delovanja. Primera radi, zločini počinjeni od strane Ruandskog patriotskog fronta (RPF), koji je posle rata formirao vladu Ruande, bili su istraživani u veoma malom obimu i niko od pripadnika ove oružane snage nije bio procesuiran. Svi procesuirani bili su iz hutske etničke grupe. Iako je nesporno da je većina žrtava bila iz redova Tutsija, nad kojima su Huti izvršili zločine, postojali su dokazi da su pripadnici RPF-a, vođenog od strane Tutsija, takođe vršili zločine.¹² Kada je tužiteljka objavila da će otvoriti istragu zbog ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti protiv pripadnika RPF-a, Ruanda je uzvratila onemogućavanjem ICTR svedocima da pristupe sudu (Combs, 2010, str. 226).

Takođe, u savremenim konfliktima optužnice međunarodnih krivičnih sudova mogu funkcionisati i kao sredstvo pregovaračkog pritiska, što pokazuju ranije izneti primeri podizanja optužnice protiv Slobodana Miloševića tokom NATO intervencije ili naloga za hapšenje Omara al-Bašira u kontekstu darfurškog mi-

¹¹The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, dostupno na: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_04031.PDF

¹²UN Komesar za izbeglice je procenio da je RPF ubio između 25.000 i 45.000 civila tokom 1994. godine, Humans Rights Watch, Unfinished Business Closing Gaps in a Selection of ICC Cases, str. 5-6, dostupno na: <https://www.hrw.org/report/2011/09/15/unfinished-business/closing-gaps-selection-icc-cases>

rovnog procesa. Međutim, postoji i strategijsko delovanje u suprotnom smeru. Postoje primeri da je odlaganje gonjenja ključnih političkih i vojnih lidera posledica direktne političke procene da je mir značajniji od pravde. Tako Azan ocenjuje da je odlaganje hapšenja Radovana Karadžića direktna posledica upravo ovakve političke procene (2010, str. 141) i napominje da nisu retke situacije da međunarodni krivični sudovi ostavljaju utisak tolerisanja strukturalne nejednakosti krivične odgovornosti i normativne nemoći (2010, str. 89), odnosno utisak da je pravda uslovljena geopolitikom (2010, str. 141).

Pored navedenog, postoji čitav niz mehanizama kojima države, bilo da su one, Simpsonovim rečima, „velike sile“ ili „države odmetnici“ (*outlaw states*), mogu da ostvaruju strategijske interese u postupcima koji se odvijaju u areni međunarodnih krivičnih sudova. Ovi mehanizmi ne deluju nužno unutar samog postupka, već u širem institucionalnom i političkom okruženju međunarodne krivične pravde, i obuhvataju, između ostalog, pokretanje postupaka na osnovu univerzalne jurisdikcije, donošenje zakona o amnestiji, kao i inicijative za osnivanje *ad hoc* ili specijalnih tribunala.

Pokretanje postupaka na osnovu univerzalne jurisdikcije predstavlja dodatni mehanizam strategijskog oblikovanja dometa međunarodne krivične pravde. Ilustrativan primer predstavlja postupak pred nemačkim sudovima protiv Anvara Raslana¹³, bivšeg pripadnika sirijskih bezbednosnih službi, u kome je Nemačka primenila princip univerzalne jurisdikcije za gonjenje zločina protiv čovečnosti počinjenih u Siriji. Ovakvi postupci pokazuju da države mogu preuzeti inicijativu u krivičnom gonjenju međunarodnih zločina i tako posredno uticati na izbor foruma suđenja u situacijama u kojima postupak pred ICC nije moguć. Posmatrano iz tog ugla, izbor foruma pred kojim se sudi nije isključivo procesno pitanje nadležnosti, već i pitanje političke volje, budući da primena univerzalne jurisdikcije pretpostavlja aktivnu odluku države da pokrene postupak. Stoga alternativni forumi globalne krivične pravde predstavljaju značajan *lawfare* resurs.

Amnestija je strategijski instrument koji se najčešće oblikuje u tranzicionoj pravdi i može imati za cilj izbegavanje konflikta sa načelom komplementarnosti. Zakoni o amnestiji su obično sastavni deo mirovnih pregovora i usmereni su na smirivanje napetosti i neprijateljstava u društvu. Međutim, oni proizvode posledice i na polju međunarodne krivične pravde, te se mogu koristiti i kao *lawfare* instrument. Primera radi, pobunjenički pokreti u Sudanu u početnoj fazi konflikta snažno su podržavali rad ICC-a na istraživanju zločina u Darfuru. Međutim,

¹³ „German court finds Syrian colonel guilty of crimes against humanity”, 13 January 2022, dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59949924>

kada su se našli u vojno i politički slabijem položaju i nakon što su procenili da je ICC nedovoljno efikasan u promeni sudanske vlade, pristupili su sporazumu sa sudanskom vladom koji je predviđao amnestiju, nakon čega je njihova podrška ICC-u oslabila (Nouwen, Werner, 2011, str. 957).

Konačno, u jednom delu međunarodne zajednice aktuelni su predlozi za uspostavljanje posebnih *ad hoc* krivičnih tribunala za sukobe poput onih u Siriji i Ukrajini. Cilj uspostavljanja ovih tribunala je sprečavanje da zločini ostanu nekažnjeni zbog ograničenja nadležnosti ICC-a. U odnosu na Siriju, ovi predlozi su ostali u domenu inicijative, dok je u odnosu na sukob u Ukrajini ideja u značajnoj meri institucionalizovana. Sporazumom između Saveta Evrope i Ukrajine¹⁴ predviđeno je formiranje *ad hoc* tribunala sa sedištem u Hagu, čija bi nadležnost bila da istražuje, goni i sudi licima koja snose najveću odgovornost za zločin agresije protiv Ukrajine.¹⁵

Institucionalna arhitektura međunarodne krivične pravde daleko je od stabilne. I pored revolucionarne ideje osnivanja jednog stalnog međunarodnog krivičnog suda, danas bi se teško mogli saglasiti sa stavom da ICC predstavlja konačnu konsolidaciju međunarodne krivične pravde (Werle, 2009). Dati primeri pokazuju da međunarodna krivična pravda nije unapred data i predvidiva institucionalna struktura, već je podložna strategijskom redizajniranju u skladu sa interesima aktera u konfliktu, interesima velikih sila i političko-pravnom dinamikom označavanja pojedinih država kao tzv. *outlaw states*. U tom smislu, institucionalni razvoj međunarodnog krivičnog pravosuđa pokazuje da njegova struktura nije rezultat linearne evolucije ka univerzalnom sistemu krivične odgovornosti, već pre odraz promenljivih odnosa moći i *ad hoc* strategijskih institucionalnih rešenja.

¹⁴CM(2025)104-final - [1532/2.3] Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine - Agreement between the Council of Europe and Ukraine on the Establishment of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine, dostupno na: [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b678c9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b678c9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

¹⁵CM(2025)103-final - [1532/2.3] Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine - Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine. Dostupno na: [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b678ca%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b678ca%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).

Ideja uspostavljanja ovog tribunala proizlazi iz činjenice da ICC ne može da vrši nadležnost nad zločinom agresije u konkretnom slučaju. Naime, prema članu 15bis Rimskog statuta, Sud ne može vršiti nadležnost nad zločinom agresije kada je reč o državljanima države koja nije strana Statutu, niti kada je zločin izvršen na teritoriji takve države, osim u slučaju upućivanja situacije od strane Saveta bezbednosti UN. S obzirom na to da Ruska Federacija nije strana Rimskog statuta, niti je prihvatila Kampala amandmane o zločinu agresije, a pritom kao stalna članica Saveta bezbednosti raspolaže pravom veta, pokretanje postupka pred Međunarodnim krivičnim sudom za zločin agresije u ovom slučaju nije moguće.

Međunarodni krivični sudovi kao meta strategijskih efekata

Međunarodna krivična pravda ne predstavlja samo arenu *lawfare* dinamike, već i njenu prirodnu metu. Kada moralni kapital koji proizlazi iz njenih odluka počne da proizvodi nepovoljne političke ili strategijske efekte po aktere u sukobu ili velike sile, ona postaje predmet sistematskih strategija delegitimizacije kao tipičnog oblika *lawfare* delovanja.

Najjači delegitimizirajući *lawfare* argumenti o politizovanosti i pristrasnosti ICC-a potiču iz afričkih zemalja. Istupajući iz Rimskog statuta, Burundi je optužio ICC da namerno usmerava svoje krivičnopravne aktivnosti protiv afričkih država i njihovih državljana.¹⁶ Argumenti afričkih zemalja u dobroj meri koriste kritičke uvide razvijene u okviru *TWAIL*¹⁷ teorijskog pravca, koji međunarodno krivično pravosuđe opisuje kao kulturološki evrocentrično.

Primeru radi, Mutua kreira trodimenzionalnu SVS (*divljak – žrtva – spasilac*) metaforu ljudskih prava u kojoj tela za zaštitu ljudskih prava, pa i međunarodni krivični sudovi, teže da preuzmu ulogu „spasioca“ koji deluje u okviru seta kulturološki uslovljenih normi i praksi zasnovanih na liberalnoj misli i filozofiji, često stranih društvima koje nastoje da „spasu“ (2001, str. 204). Longman ukazuje da je ICTR u ruandskoj zajednici doživljavan kao stran, između ostalog i zbog fizičke udaljenosti i vođenja postupka na stranim jezicima (2009, str. 304–312). Kelsal postavlja dodatna pitanja: da li je sudska intervencija oblik kulturnog imperijalizma; da li međunarodna krivična suđenja mogu zadovoljavajuće funkcionisati u nepoznatim kulturama; kakvi su izgledi da vladavina prava stekne legitimitet ako se međunarodne intervencije nametnu lokalnim kulturnim verovanjima i praksama (2009, str. 8)?

Pored kritika koje dolaze iz teorijskih i regionalnih perspektiva, delegitimizacija međunarodne krivične pravde javlja se i u obliku neposrednih institucionalnih mera usmerenih protiv samog delovanja ICC. Najilustrativniji su primeri institucionalnih mera velikih sila Sjedinjenih Američkih Država i Ruske Federacije, koje nisu članice Rimskog statuta.

U Izvršnoj uredbi iz 2020. godine¹⁸ administracija Sjedinjenih Američkih Država ocenila je da pokušaji ICC da vrši nadležnost nad američkim državljanima

¹⁶Burundi leaves International Criminal Court amid row, dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-africa-41775951>

¹⁷TWAIL teorijska škola je skraćenica za: Third World Approaches to International Law

¹⁸Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court. A Presidential Document by the Executive Office of the President on 06/15/2020, dostupno na: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/15/2020-12953/blocking-property-of-certain-persons-associated-with-the-international-criminal-court>

predstavljaju „neobičnu i izuzetnu pretnju nacionalnoj bezbednosti i spoljnoj politici Sjedinjenih Američkih Država“. Ovom uredbom predviđa se mogućnost zamrzavanja imovine lica povezanih sa aktivnostima Suda, zabranjuje se davanje donacija, pružanje ili primanje finansijskih sredstava, kao i zabrana ulaska u Sjedinjene Američke Države službenicima, agentima i zaposlenima u Sudu. Uredba je prestala da važi dolaskom nove američke administracije 2021. godine.¹⁹ Četiri godine kasnije, u februaru 2025. godine, Sjedinjene Američke Države donele su novu izvršnu uredbu²⁰, kojom je ponovo uspostavljen režim finansijskih i viznih restrikcija protiv službenika Suda povodom postupaka Tužilaštva u predmetima protiv državljana savezničkih država.

Ruska Federacija je otišla korak dalje. Nakon što je u martu 2023. godine ICC izdao nalog za hapšenje Vladimira Vladimiroviča Putina i Marije Aleksejevne Belove, usvojene su izmene ruskog krivičnog zakonodavstva kojima se saradnja sa ICC može tretirati kao krivično delo. Takođe, ruski Istražni komitet je pokrenuo krivični postupak protiv tužioca ICC-a koji je okončan u decembru 2025. godine, kada je moskovski sud u odsustvu osudio tužioca Karima Kana i osam sudija ICC-a po optužbama koje se odnose na „nezakonito krivično gonjenje ruskih državljana“, izričući im kazne zatvora u trajanju od tri i po do petnaest godina. Specijalni izvestioci Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava kritikovali su ovaj ruski potez, ukazujući da pretnje upućene ICC-u podstiču kulturu nekažnjivosti i šalju opasan signal, implicirajući da države mogu koristiti svoje domaće pravosudne sisteme kako bi zastrašile one koji su zaduženi za istraživanje i krivično gonjenje najtežih krivičnih dela po međunarodnom pravu.²¹

Delegitimizacija suda u tom smislu funkcioniše kao *lawfare* strategija usmerena na ograničenje raspodele moralnog kapitala koji proizvode njegove odluke, dok sankcionisanje sudija i tužilaca predstavlja radikalniji oblik takve strategije, u kojem se nacionalni krivični postupak transformiše u instrument međunarodnog pravnog pritiska na samu instituciju suda.

¹⁹Prestala je da važi 2. aprila 2021. godine, kada ju je administracija Džo Bajdena formalno ukinula donošenjem Executive Order 14022 (Termination of Emergency With Respect to the International Criminal Court), dostupno na: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14022-termination-emergency-with-respect-the-international-criminal-court>

²⁰Executive Order: “Imposing Sanctions on the International Criminal Court” (6 February 2025), dostupno na: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/>

²¹Russia must end reprisals and intimidation of ICC Prosecutor and judges: UN Special Rapporteurs, 04 February 2016, dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/russia-must-end-reprisals-and-intimidation-icc-prosecutor-and-judges-un>

Zaključak

Lawfare prevazilazi tradicionalno poimanje odnosa prava i rata u klasičnoj teoriji prava rata – *jus ad bellum*, *jus in bello* i *jus post bellum* – koja polazi od jasnog razlikovanja fenomena rata od fenomena prava i definiše koja vrsta pravila se primenjuje prilikom započinjanja oružanog sukoba, tokom njegovog trajanja i nakon okončanja.

Nasuprot tome, koncept *lawfare* polazi od drugačije analitičke perspektive: on označava upotrebu prava kao instrumenta delovanja u okviru oružanog sukoba. Iako upotreba prava kao sredstva političke i vojne borbe nije potpuno nov fenomen, savremeni hibridni sukobi omogućavaju da pravo bude upotrebljeno kao oružje u obimu i intenzitetu bez presedana. Tendencije hibridnog ratovanja – poput nastojanja da se neprijateljstva okončaju pre postizanja političkih ciljeva, zamrzavanja konflikta, erodiranja i delegitimizacije superiorne vojne sile, kao i stvaranja konfuzije, zavisnosti i paralelnih institucionalnih struktura (Mosquera, Bachmann, 2016, str. 68) – predstavljaju okruženje u kome pravni instrumenti sve češće zamenjuju ili dopunjuju kinetičko delovanje.

Upotreba prava kao sredstva za postizanje strategijskih ciljeva u oružanim sukobima moguća je zato što u savremenom ratovanju pravo „oblikuje politiku rata“ (Kennedy, 2007, str. 475), a pravni argumenti postaju deo politike rata. Ova moć savremenog međunarodnog prava dovodi do toga da pravo proizvodi strategijske efekte čak i onda kada je normativno neutralno. Takvi strategijski efekti, sa druge strane, u međunarodnoj zajednici neposredno utiču na raspodelu moralnog kapitala u pogledu toga koje države deluju u skladu sa normativnim zahtevima međunarodne zajednice, a koje se pozicioniraju kao države odmetnici (*outlaw states*). Savremeni ratovi stoga dobijaju još jedan važan strategijski cilj — upravljanje pravnim narativom o ratu, pri čemu međunarodni krivični sudovi predstavljaju jednu od ključnih arena u okviru kojih se ti narativi formiraju, a pravo upotrebljava kao oružje u strategijskom arsenalu.

Pitanje odnosa prava i politike postavlja se u svakom krivičnom pravnom sistemu, uključujući i nacionalna krivična pravosuđa. Međutim, u kontekstu međunarodnog krivičnog pravosuđa taj odnos postaje izraženiji usled strukturne povezanosti međunarodnih sudova sa političkim okvirom međunarodnih odnosa, koji uslovljava njihovu nadležnost, funkcionisanje i efekte njihovih odluka. Međunarodni krivični sudovi deluju u strukturnoj spregnutosti prava i politike.

Ahilova peta međunarodnog krivičnog pravosuđa leži u tome što se uloga politike u njegovom formiranju i delovanju često negira ili ignoriše, dok sa druge

strane tvrdnja o njegovoj potpunoj nezavisnosti od politike ostaje ograničeno uverljiva. Iz perspektive Lumanove teorije odnosa sistema i okruženja, međunarodno krivično pravosuđe ne može ignorisati sopstvena politička ograničenja, već ih je potrebno priznati i razumeti kao izraz strukturne spregnutosti prava i politike. Realističnije razumevanje međunarodnog krivičnog pravnog sistema i njegovog političkog okruženja može biti blagotvorno, kako za međunarodno krivično pravosuđe, tako i za samu međunarodnu zajednicu, jer „demokratizacija političkog sistema i pozitivizacija pravnog sistema mogu biti samo uzajamno i međusobno podsticajni procesi“ (Luhmann, 2004, str. 380), što ukazuje da priznavanje ove spregnutosti ne umanjuje pravnu prirodu međunarodnog krivičnog pravosuđa, već omogućava njegovo realističnije razumevanje u uslovima savremenih oružanih sukoba i *lawfare* dinamike.

Reference

- Bachmann, S. D. and Muñoz Mosquera, A. B. (2016) 'Lawfare in Hybrid Wars: The 21st Century Warfare', *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 7, 63-87. <https://doi.org/10.1163/18781527-00701008>
- Clarke, K. M. (2009) *Fictions of Justice: The International Criminal Court and the Challenge of Legal Pluralism in Sub-Saharan Africa*. Cambridge: Cambridge University Press. 323-324. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511626869.012>
- Combs, N. A. (2010) *Fact-Finding Without Facts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dicker, R. (2016) 'The International Criminal Court (ICC) and Double Standards of International Justice', in Stahn, C. (ed.) *The Law and Practice of the International Criminal Court*. Oxford: Oxford University Press. 3-12. <https://doi.org/10.1093/law/9780198705161.003.0001>
- Drumbl, M. A. (2007) *Atrocity, Punishment, and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunlap, C. J. Jr. (2008) 'Lawfare Today: A Perspective'. *Yale Journal of International Affairs*, 3(1), 146-154.
- Fine, R. (2000) 'Crimes against Humanity: Hannah Arendt and the Nuremberg Debates', *European Journal of Social Theory*, 3(3). <https://doi.org/10.1177/136843100003003002>
- Garapon, A. (2004) 'Three Challenges for International Criminal Justice'. *Journal of International Criminal Justice*, 2(3), 716-726. <https://doi.org/10.1093/jicj/2.3.716>
- Hazan, P. (2010) *Judging War, Judging History*. Stanford: Stanford University Press.
- Jacobs, D. (2019) 'Neither Here Nor There: The Position of the Defence in International Criminal Tribunals', in: Heller, K. J., Mégret, F., Nouwen, S. M. H., Ohlin, J. D. and Robinson, D. (eds.) *The Oxford Handbook of International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198825203.003.0004>
- Kennedy, D. (2007) 'Modern War and Modern Law'. *Minnesota Journal of International Law*, 1, 16(2), 471-494. <https://doi.org/10.24926/19441992.583>
- Kelsall, T. (2009) *Culture Under Cross-Examination: International Justice and the Special Court for Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511642173>

- Kittrie, O. F. (2016) *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford: Oxford University Press.
- Koskenniemi, M. (2002) *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1163/26660229-023-01-900000010>
- Koskenniemi, M. (2005) *From Apology to Utopia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laughland, J. (2016) *A History of Political Trials*. Oxford: Peter Lang.
<https://doi.org/10.3726/978-3-0353-0798-6>
- Longman, T. (2009) 'An Assessment of Rwanda's Gacaca Courts'. *Peace Review*, 21(3), 304–312. <https://doi.org/10.1080/10402650903099369>
- Luhmann, N. (2004) *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press.
- Mégret, F. (2002) 'The Politics of International Criminal Justice'. *European Journal of International Law*, 13(5), 1261–1284. <https://doi.org/10.1093/ejil/13.5.1261>
- Mutua, M. (2001) 'Savages, Victims, and Saviors'. *Harvard International Law Journal*, 42(1), 201–245.
- Nouwen, S. M. H. and Werner, W. G. (2011) 'Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan'. *European Journal of International Law*, 21(4), 941–965. <https://doi.org/10.1093/ejil/chq064>
- Pavlaković, V. (2010) 'Croatia, the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, and General Gotovina as a Political Symbol'. *Europe-Asia Studies*, 62(10), 1707–1740. <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.522426>
- Sander, B. (2018) 'History on Trial: Historical Narrative Pluralism Within and Beyond International Criminal Courts'. *International and Comparative Law Quarterly*, 67(3), 547–576. <https://doi.org/10.1017/s0020589318000027>
- Simpson, G. (2004) *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stahn, C. (2019) *A Critical Introduction to International Criminal Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Werle, G. (2009) *Principles of International Criminal Law*. 2nd edn. Cambridge: Cambridge University Press.

Internet izvori

- BBC News (2017) *Burundi leaves International Criminal Court amid row*. Dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-africa-41775951> (Pristupljeno: 6 april 2026).
- BBC News (2022) *German court finds Syrian colonel guilty of crimes against humanity*. Dostupno na: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59949924> (Pristupljeno: 8 april 2026).
- Council of Europe (2025) *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine: Agreement between the Council of Europe and Ukraine on the Establishment of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine (CM(2025)104-final)*. Dostupno na: [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b678c9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b678c9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (Pristupljeno: 12 april 2026).
- Council of Europe (2025) *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine: Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine (CM(2025)103-final)*. Dostupno na: [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680b678ca%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680b678ca%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (Pristupljeno: 12 april 2026).
- Executive Office of the President (2020) *Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court*. Dostupno na: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/15/2020-12953/blocking-property-of-certain-persons-associated-with-the-international-criminal-court> (Pristupljeno: 22 mart 2026).
- International Criminal Court (2013) *The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*. Dostupno na: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2013_04031.PDF (Pristupljeno: 15 april 2026).
- Izetbegović: RS nastala agresijom i genocidom. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/izetbegovic-rs-nastala-agresijom-i-genocidom/kb33gbb> (Pristupljeno: 14 mart 2026).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2026) *Russia must end reprisals and intimidation of ICC Prosecutor and judges: UN Special Rapporteurs*. Dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/russia-must-end-reprisals-and-intimidation-icc-prosecutor-and-judges-un> (Pristupljeno: 2 april 2026).

Šofranac, A. (2021) *Karla del Ponte: Ratnim zločincima je zajedničko samo to što vjeruju da cilj opravdava sredstva*. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/svijet/evropa/549363/karla-del-ponte-ratnim-zlocincima-je-zajednicko-samo-to-sto-vjeruju-da-cilj-opravdava-sredstva> (Pristupljeno: 12 mart 2026).

The White House (2021) *Executive Order 14022: Termination of Emergency with Respect to the International Criminal Court*. Dostupno na: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14022-termination-emergency-with-respect-the-international-criminal-court> (Pristupljeno: 25 mart 2026).

The White House (2025) *Imposing Sanctions on the International Criminal Court*. Dostupno na: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/> (Pristupljeno: 28 mart 2026).

Tiemessen, A. (2015) *The International Criminal Court and the lawfare of judicial intervention*. Dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/282390145_The_International_Criminal_Court_and_the_lawfare_of_judicial_intervention#fullTextFileContent (Pristupljeno: 18 april 2026).

United Nations Security Council (2005) *Resolution 1593*. Dostupno na: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/N0529273.pdf> (Pristupljeno: 18 mart 2026).

International criminal justice as a lawfare arena: generator, instrument and target of strategic effects

Svetlana Nenadić^a

Starting from the premise that international criminal courts operate through legal mechanisms within an environment shaped by political conflicts, the author concludes that their decisions extend beyond the domain of law and enter the domain of politics, thereby inevitably becoming generators of a range of extra-legal effects. Accepting the increasingly prominent *lawfare* analytical concept in the literature on law and war — which serves to analyze the contemporary phenomenon of the use of law as a weapon in conflicts — the author examines to what extent and why international criminal courts play a role in producing *lawfare* effects. The article also explores the reasons why their decisions may function as arguments within *lawfare* conflicts, as well as whether international criminal courts themselves can act as *lawfare* actors. On the other hand, the author also seeks to address two additional questions. First, how parties to a conflict use the mechanisms for initiating and operating international criminal justice as instruments of strategic action. Second, whether precisely their capacity to produce strategic effects—capable of threatening the interests of the parties to a conflict—leads to institutions of international criminal justice themselves becoming legitimate targets of *lawfare* action.

KEYWORDS: lawfare, international criminal justice, armed conflict, strategic effects of law, law–politics relationship

© 2026 by authors



This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International

^a Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade; Public prosecutor, The First Basic Public Prosecutor's Office, Belgrade. E-mail: svetlananenadic11@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1379-0926>