

Ирена Чучиловић¹

СТРАНИ ТЕРОРИСТИЧКИ БОРЦИ – ПРАВНЕ НЕДОУМИЦЕ И ИЗАЗОВИ

Сажетак

Појам страни терористички борци настао је спајањем појмова страни борци и тероризам, кроз резолуције Савета безбедности УН, услед масовног одласка добровољаца у Сирију ради прикључења терористичкој организацији ИСИС. На тај начин, појам који је до тада постојао у академским круговима, без јасног нормирања у међународном праву, трансформисан је у правну категорију смеиштену у антитерористички оквир. Основно истраживачко питање овог рада јесте да ли концепт страних терористичких бораца доприноси ефикаснијем кривичном гоњењу или, напротив, замагљује границу између међународног хуманитарног и антитерористичког права. Анализа полази од историјске еволуције појма страних бораца и поређења њихових карактеристика са концептом страних терористичких бораца. Методолошки, рад комбинује феноменолошки приступ, нормативну анализу релевантног правног оквира УН и ЕУ, као и упоредно-правни преглед националних законодавстава више држава. Резултати указују да је концепт страних терористичких бораца безбедносно и политички функционалан, али са становишта међународног права остаје проблематичан. Закључак је да будући развој међународног права мора ићи у правцу прецизнијег дефинисања кључних појмова и доследнијег разграничења међународног хуманитарног и антитерористичког права ради очувања правне сигурности.

Кључне речи: *страни борци, међународно хуманитарно право, тероризам, страни терористички борци, антитерористичко право.*

¹ irena@advokatskitim.rs

УВОД

Историју Блиског истока након Другог светског рата обележили су бројни сукоби и преклапање интереса великих сила (Janković, 2007). Корупција, одсуство владавине права, сиромаштво и спољни геополитички утицаји ослабили су институције многих држава у том региону, које су све више губиле способност да контролишу територију и становништво посредством својих институционалних механизма (Borowski & Fuchs, 2012: 180). Такве околности представљају погодно тле за јачање тероризма и ширење терористичких организација (Borowski & Fuchs, 2012:181), што се јасно видело у случају Исламске државе у Ираку и Сирији (the Islamic State of Iraq and Syria – ISIS), настале након америчке инвазије на Ирак 2003. године и грађанског рата у Сирији који је почео 2011. године (Oosterveld & Bloem, 2017: 6). Успон ИСИС-а представља парадигматичан пример начина на који велике силе, под плаштом борбе против ауторитарног режима у Сирији, остварују своје геополитичке интересе пружајући фактичку подршку побуњеничким групама које су очигледно терористичке (Mišev & Bošković, 2022: 124).

ИСИС је искористио вакуум моћи и слабост државних структура Ирака и Сирије, те је у априлу 2013. године његов вођа Абу Бакер ел-Багдади (Abu-Bakr al-Baghdadi) прогласио Исламску државу Ирака и Леванта, чиме је учврстио квазидржавну власт на деловима територија Ирака и Сирије (Gulmohamad, 2014: 2). Феномен његовог успона обележио је преломни тренутак у међународном праву. Масовни прилив страних добровољаца – десетине хиљада њих из преко 80 држава (Cuyskens, 2021: 582) – превазишао је дотадашње оквире појма „страног борца”. За разлику од ранијих конфликата, у којима су учествовали страни добровољци, случај Ирака и Сирије био је специфичан, јер су борци одлазили да се прикључе транснационалној терористичкој организацији која је успоставила квазидржавне структуре и прогласила „калифат” (Schmid, 2015). Управо је ова околност била непосредан повод да Савет безбедности Уједињених нација (The United Nations Security Council) у Резолуцији 2170 (2014) уведе нови термин – „страни терористички борци” (Resolution 2170, 2014). На тај начин, у међународном праву први пут је експлицитно означен спој појмова страних бораца и тероризма.

Кључно питање које се у раду поставља гласи: да ли концепт страних терористичких бораца доприноси ефикаснијем кривичном гоњењу и сузбијању тероризма, или пак замагљује границу између међународног хуманитарног и антитерористичког права? Ово питање добија нову димензију у контексту актуелних дешавања у Сирији, где организација Хаџат Тахрир ел-

Шам – ХТС (Hayat Tahrir al-Sham), која је у претходним годинама привукла значајан број страних бораца, данас врши ефективну власт над појединим деловима територије. Многи од тих бораца су у својим државама кривично осуђени као „страни терористички борци”.

МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

Концепт страних терористичких бораца настао је спајањем два појма - страних бораца и тероризма. Зато се у раду најпре пореде њихове карактеристике и карактеристике организација којима припадају. Основно ограничење ове анализе јесте чињеница да у међународном праву не постоји јединствена дефиниција тероризма. Реч је о флуидном појму, без јасних критеријума за означавање организације као терористичке, или појединца као терористе. Отуда је свака анализа условљена политичким и контекстуалним факторима. У пракси није ретко да организације престану да буду „терористичке” одлуком држава, или да се појединци, који су некада били означени као терористи, представљају као борци за слободу. Ова појмовна нејасноћа представља озбиљан изазов за сваку феноменолошку анализу и њено упоређивање са другим феноменима.

Поред феноменолошког, у раду се примењује и нормативни метод, који обухвата анализу релевантних докумената Уједињених нација (УН) и Европске уније (ЕУ). Додатно, користи се и упоредно-правни метод ради сагледавања законодавних решења више држава. На овај начин комбинују се различити приступи, како би се добио свеобухватан увид у појам страних терористичких бораца и његове импликације.

Полазећи од овог методолошког оквира, у наставку рада ће најпре бити анализиран појам страних бораца у међународном праву. Та анализа представља основу за разумевање еволуције ка концепту страних терористичких бораца.

ПОЈАМ СТРАНИХ БОРАЦА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Иако феномен страних бораца није нов, у међународном праву овај појам није дефинисан. Међународно хуманитарно право не познаје стране борце као посебну категорију. До 1977. године, међународни уговори који регулишу право оружаних сукоба познавали су само две категорије лица – борце и цивиле. Допунским протоколом I уз Женевске конвенције из 1977. године уведен је појам плаћеника, којим су из појма бораца (комбатаната) изузети они

борци који се у оружаном сукобу боре за новац или другу материјалну корист (Mutavdžić, 2023). Међународна конвенција против регрутовања, коришћења, финансирања и обуке плаћеника из 1989. године додатно је развила овај концепт. Она плаћенике дефинише као лица регрутована у земљи или у иностранству, ради борбе у оружаном сукобу или насилног свргавања власти, чији је мотив лична корист, а која нису држављани државе у којој делују, нити припадници њених оружаних снага (International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, 1989; Vuković, 2014: 387).

Појам страних бораца, иако сличан, представља посебну категорију. За разлику од плаћеника, који су правно дефинисани, страни борци су термин из политичких и безбедносних наука, дакле академски, а не правни појам (Kraehenmann, 2014: 6). Ради се о појави која је и даље недовољно истражена и недовољно прецизно дефинисана. Уобичајено се подразумева да страни борци нису повезани држављанством или сродничким везама са страном у сукобу, нити су део званичних оружаних снага, већ се углавном прикључују побуњеницима (Bilkova, 2018: 2). За разлику од плаћеника, који су инкриминисани у међународном праву, бити страни борац, само по себи, није забрањено нити кажњиво по међународном праву (Brady, 2024: 757).

Као полазна основа овог рада усваја се дефиниција Сандре Крехенман. Према њој, страни борац је лице које напушта земљу свог порекла или пребивалишта да би се придружило недржавним оружаним снагама у сукобу у иностранству, мотивисано идеологијом, религијом или сродством (Kraehenmann, 2014: 6).

Феномен страних бораца познат је још од Шпанског грађанског рата (1936-1939) и Арапско-израелског рата 1948. године, што јасно показује да није искључиво везан за исламски свет. Ипак, почев од Авганистана после Совјетске инвазије 1989. године, овај феномен се углавном доводи у везу са муслиманским заједницама (Kraehenmann, 2014: 5). Након Авганистана, многи страни борци тражили су „нова поља цихада” – у Босни и Херцеговини, Чеченији, Дагестану, и на крају у Сирији. Управо је ова мобилност муслиманских бораца кроз различите сукобе довела до тога да се у јавном и академском дискурсу појам „страни борац” готово поистовети са појмом „муслимански страни борац” (Güney, 2019). Овај континуитет страних бораца од Авганистана до Сирије омогућио је стварање глобалне мреже идеолошки мотивисаних добровољаца, што ће касније постати кључна безбедносна претња XXI века.

Са почетком грађанског рата у Сирији и успоном тзв. Исламске државе, десетине хиљада бораца прикључиле су се овој терористичкој организацији, што је послужило као претекст за увођење новог појма у међународно право – „страни терористички борац”.

ЕВОЛУЦИЈА КА КОНЦЕПТУ СТРАНИХ ТЕРОРИСТИЧКИХ БОРАЦА

Према Хегхамеру, преломни тренутак у историји феномена страних бораца представља рат у Авганистану након совјетске инвазије, када је први пут дошло до организованог и масовног учешћа добровољаца из других муслиманских земаља у одбрани независне муслиманске државе од немуслиманског окупатора (Hegghammer, 2010: 66). Овај рат је специфичан јер је створио трајне транснационалне мреже добровољаца, мотивисаних религијом, идентитетом и осећајем дужности према муслиманској заједници – умми (umma). Малет (Malet) истиче да је у овом сукобу локални отпор постао симбол глобалне борбе муслимана против „неверничке агресије” и образац мобилизације који ће се понављати у Босни, Чеченији, Ираку и Сирији. Кључну улогу у овом процесу имао је исламски правник Абдулах Азам (Abdullah Azzam), чије су поруке о индивидуалној верској дужности да се бране муслиманске земље омогућиле регрутовање на хиљаде добровољаца из целог света (Malet, 2009: 221-238). На тај начин, идеологија Азама и емпиријски контекст Авганистана, довели су до тога да се појам „страни борац” све чвршће поистовети са појмом „муслимански страни борац” и, посебно након терористичког напада Ал Каиде (Al-Qaeda) 11. септембра 2001. године, постане основ за касније увођење концепта „страни терористички борац” у међународно право (Kraehenmann, 2014: 3).

Грађански рат који је у Сирији букнуо 2011. године, убрзо је постао комплексан *proxu* рат у коме су се бројне опозиционе фракције истовремено бориле и против режима и међусобно, док су спољни актери, некада отворено, а некада прикривено, подржавали зарађене стране ради остваривања сопствених интереса² (Adar et al., 2025; Bin Saleem, Khan, & Khurshid, 2024). У таквом хаосу, ел-Багдади оснива ИСИС као самосталну терористичку организацију, одвојену од Ал Каиде и њене филијале у Сирији, Фронта ал-Нусра – АНФ (Al Nusra Front) (Gulmohamad, 2014: 2). Захваљујући радикалној идеологији и значајним финансијским ресурсима, ИСИС постаје кључни носилац међународног тероризма (Albasoos & Al-Maqbali, 2017: 50), одговоран за више од стотину терористичких напада у западним државама у периоду од 2014-2017. године (The Soufan Center, 2017: 14). Терористички напади ван Сирије и масовна кршења међународног хуманитарног права од стране ИСИС-а и АНФ-а били су повод за редефинисање појма „страни борац”.

² О прибегавању држава терористичким методама и подржавању различитих терористичких организација ради остваривања својих геополитичких претензија види: Stevanović, 2022.

На ескалацију међународног тероризма, као последицу рата у Сирији, Савет безбедности УН реагује усвајањем резолуције 2170 (2014), у којој се појам „страни терористички борци” по први пут експлицитно помиње, уз осуду регрутације коју спроводе ИСИС, Ал Каида и АНФ, и позив државама чланицама да предузму мере које ће омогућити кривично гоњење страних терористичких бораца и спречити њихово путовање.

Нормативни темељ постављен је резолуцијом 2178 (2014), којом су све државе чланице обавезане да у свом кривичном законодавству инкриминишу путовање у сврху тероризма, финансирање, организовање и регрутовање страних терористичких бораца, као и да предузму превентивне мере како би спречиле путовање страних терористичких бораца и ојачале међународну сарадњу (Resolution 2178, 2014).

Кључне правне последице ове интервенције Савета безбедности УН огледају се у раздвајању академског појма страних бораца од нормативног појма страних терористичких бораца, увођењу превентивних инкриминација и стварању напетости између међународног хуманитарног и антитерористичког права.

НОРМАТИВНИ ОКВИР УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Прекретницу у развоју међународноправног оквира за борбу против феномена страних терористичких бораца свакако представља Резолуција Савета безбедности УН 2178 (2014). Ова Резолуција донета је на основу Главе VII Повеље УН, те је обавезујућа за све државе чланице. Треба рећи да ово није први случај „законодавне интервенције” Савета безбедности УН, када је у питању борба против тероризма. Напротив, почев од Резолуције 1373 (2001), која је усвојена непосредно након терористичког напада 11. септембра, овакво поступање Савета безбедности УН би се могло описати као уобичајено. У сваком случају, Резолуција 2178 (2014) се данас посматра као камен темељац међународноправног нормативног оквира за борбу против страних терористичких бораца.

Према Резолуцији 2178 (2014), страни терористички борци су лица која путују у другу државу ради извршења, припреме, планирања или учешћа у терористичким актима, или ради давања подршке терористичким организацијама. Резолуција обавезује државе чланице да у свом националном законодавству инкриминишу:

- 1) Путовање ради тероризма – одлазак својих држављана и других лица са своје територије, ради планирања, припремања, извршења или учествовања у извршењу терористичких аката;
- 2) Покушај путовања и организовање путовања – инкриминацијом је обухваћен и покушај путовања, помагање организовања, организовање или олакшавање путовања других ради тероризма;
- 3) Финансирање страних терористичких бораца – прикупљање средстава на било који начин, директно или индиректно, са намером да та средства буду употребљена или са знањем да ће бити употребљена за финансирање путовања појединаца ради тероризма;
- 4) Регрутацију и обуку – криминалном зоном је обухваћена и регрутација за путовање ради тероризма, као и пружање и похађање обуке за тероризам.

Резолуција 2178 (2014) даље обавезује све државе чланице да успоставе ефикасну међународну сарадњу и предузму адекватне мере за спречавање уласка или транзита страних терористичких бораца кроз своју територију, укључујући контроле граница и праћење кретања.

Након глобалног оквира успостављеног Резолуцијом 2178 (2014), регионалне организације приступиле су конкретизацији ових обавеза. Савет Европе је усвојио Додатни протокол уз Конвенцију о спречавању тероризма (CETS No. 217, 2015), у циљу јачања борбе против тероризма и сузбијања нове безбедносне претње која потиче од страних терористичких бораца. У односу на Резолуцију, Додатни протокол као кривично дело предвиђа и учешће у терористичкој групи, а од посебних мера – успостављање Контакт тачке за сарадњу, чија је сврха омогућавање благовремене размене информација о лицима која путују у иностранство у сврху тероризма.

Још један важан регионални инструмент представља Директива (ЕУ) 2017/541, која прописује две групе кривичних дела: 1) кривична дела тероризма и кривична дела повезана са терористичким удруживањем и 2) кривична дела повезана са терористичким активностима. У оквиру друге групе кривичних дела, инкриминисани су јавно подстицање на извршење кривичног дела тероризма, регрутовање, пружање и похађање обуке за тероризам, путовање у сврху тероризма, организовање или олакшавање путовања у сврху тероризма, финансирање тероризма, те тешка крађа, изнуда и израда или употреба лажних јавних исправа са циљем извршења тероризма (Directive (EU) 2017/541, 2017).

Упоредна анализа показује да је Савет безбедности УН Резолуцијом 2178 (2014) поставио универзални оквир за инкриминисање и спречавање феномена страних терористичких бораца, док су Савет Европе и ЕУ кроз

своје инструменте (CETS No. 217 и Директива (ЕУ) 2017/541) конкретизовали и проширили ове обавезе на регионалном нивоу. На тај начин, међународна заједница је први пут створила кохерентан систем у којем политички и безбедносни појам страних терористичких бораца добија и своје нормативно утемељење у кривичноправним инструментима глобалног и регионалног карактера.

УПОРЕДНО-ПРАВНА АНАЛИЗА ПОЈЕДИНИХ НАЦИОНАЛНИХ РЕШЕЊА

Упоредно-правна анализа показује да су поједине државе и пре доношења Резолуције 2178 (2014) инкриминисале путовање у иностранство ради тероризма. Тако је Канада још 2013. године у члану 83.181 Кривичног законика прописала кривично дело напуштања земље ради учешћа у активностима терористичке групе (R.S.C., 1985, с. С-46, 2013).³

Након усвајања Резолуције 2178 (2014), већина држава није увела експлицитну законску дефиницију „страних терористичких бораца”, али су широким и непрецизним инкриминацијама терористичких кривичних дела, попут терористичког удруживања, врбовања и обуке за тероризам, јавног позивања на вршење тероризма и сл. углавном омогућиле њихово кривично гоњење. Ипак, поједине државе су прописале нова кривична дела којима је инкриминисано путовање у иностранство ради тероризма.

Тако је у Шпанији 2015. године, у оквиру реформе кривичног законодавства, као кривично дело прописана тзв. „пасивна индоктринација”, која обухвата и оснивање терористичке организације на територији стране државе у циљу придруживања или сарадње са другом терористичком организацијом, или у циљу извршења неког од терористичких кривичних дела (члан 575. став 3.) (Ley Organica 2/2015 del Código Penal, 2015).

Црна Гора је у члану 449б Кривичног законика прописала учешће у страним оружаним формацијама, при чему законодавац страну оружану формацију дефинише као терористичку организацију, страну војску или полицију, страну паравојну или параполицијску формацију основану противно закону, другим прописима или правилима међународног права (Krivični za-

³ Према одредби члана 83.181 Кривичног законика Канаде, кривично дело чини свако лице које напусти или покуша да напусти Канаду или оде или покуша да се укрца на превозно средство у намери да напусти Канаду, у циљу предузимања радње чињењем или нечињењем ван територије Канаде, која би, да је предузета у Канади, представљала терористичко кривично дело.

konik Crne Gore)⁴, док је у Кривичном законнику Републике Српске у члану 304. инкриминисано формирање и обучавање група ради придруживања страним терористичким организацијама (Krivični zakonik Republike Srpske).⁵

У Кривични законик (КЗ) Србије су 2014. године уведена два нова кривична дела: учествовање у рату или оружаном сукобу у иностраној држави (члан 386а КЗ)⁶ и организовање учествовања у рату или оружаном сукобу у иностраној држави (члан 386б КЗ)⁷ (Krivični zakonik). У односу на решења из упоредног права, наше законодавство садржи специфично решење. Пре свега, кривична дела из члана 386а и 386б КЗ нису систематизована у оквиру подгрупе терористичких кривичних дела, нити се оружане формације у иностранству на било који начин доводе у везу са тероризмом. Кривично дело из члана 386а КЗ је формулисано као *delicta propria*, те га може извршити само држављанин Републике Србије (Bodrožić, 2018: 51), што је у нескладу са Резолуцијом 2178 (2014), која експлицитно од држава чланица захтева да кривичним делом буду

⁴ Кривично дело 4496 КЗ ЦГ чини ко противно закону, другим прописима или правилима међународног права врбује, регрутује, припрема, организује, руководи, превози или организује превоз или обучава појединца или групу људи у намери њиховог придруживања или учествовања у страним оружаним формацијама које делују изван Црне Горе. Кривично дело чини и ко противно закону, другим прописима или правилима међународног права отпутује ради придруживања или учествовања, придружи се или учествује у иностраној оружаној формацији која делује изван Црне Горе, појединачно или у организованим групама. Као кривично дело је прописано и прикупљање средстава за извршење овог кривичног дела, као и јавно позивање на извршење било ког облика кривичног дела учествовање у страним оружаним формацијама.

⁵ Кривично дело из члана 304. КЗ РС чини ко ко врбује, позива, обучава, опрема, организује или на неки други начин мобилише појединце или групе лица са циљем придруживања страним паравојним или параполицијским формацијама које се баве терористичким активностима. Кривично дело чини и ко прикупља финансијска или нека друга средства, сачињава планове или се договара са другим или врбује другог или предузима било коју радњу којом се стварају непосредни услови за извршење основног облика кривичног дела. Осим тога, кривично дело чини и ко јавно позива на извршење основног облика кривичног дела, као и лице које се придружи страним паравојним или параполицијским формацијама које се баве терористичким активностима.

⁶ Кривично дело из члана 386а КЗ чини држављанин Србије који учествује у рату или оружаном сукобу у иностраној држави, као припадник војних или паравојних формација страна у сукобу, а није држављанин те стране државе, као ни припадник званичне мисије међународне организације.

⁷ Кривично дело из члана 386б КЗ чини ко у намери извршења кривичног дела из члана 386а на територији Србије врбује или подстиче друго лице на извршење тог дела, организује групу или врши обуку другог лица или групе за извршење тог дела, опреми или стави на располагање опрему ради извршења тог дела или даје или прикупља средства за извршење тог дела. Ово кривично дело ће постојати и када учинилац организује лица која нису држављани Републике Србије.

обухваћени како њени држављани, тако и странци који путују у државу чије држављанство немају, ради учешћа у терористичким активностима. С тим у вези, наведена решења показују да је приоритет законодавца био спречавање учествовања држављана Србије у страним оружаним сукобима, а не доследно усклађивање са међународним стандардима о страним терористичким борцима. У прилог наведеном говори и чињеница да је у образложењу предлога Закона о потврђивању Међународне конвенције против регрутовања, коришћења, финансирања и обуке плаћеника од 31.10.2014. године, Влада Републике Србије навела да је прописивањем наведених кривичних дела српско кривично законодавство усклађено са текстом Конвенције (Vuković, 2014: 388), из чега се јасно закључује да интенција законодавца није била инкриминација страних терористичких бораца, већ плаћеника, мада ни то није учињено на адекватан начин (Vuković, 2014; Bodrožić, 2018; Mutavdžić, 2023).

ПРОБЛЕМИ КРИВИЧНОГ ГОЊЕЊА – ТЕНЗИЈА ИЗМЕЂУ МЕЂУНАРОДНОГ ХУМАНИТАРНОГ И АНТИТЕРОРИСТИЧКОГ ПРАВА

Статус лица која учествују или су погођена оружаним сукобом регулисан је нормама међународног хуманитарног права, односно права оружаних сукоба. Статус борца признаје се лицу које непосредно учествује у непријатељствима, без обзира на његово држављанство. Тај статус са собом носи две привилегије – право да не буде кривично гоњен уколико се током ратовања придржавао правила међународног хуманитарног права, као и право на статус ратног заробљеника уколико падне под власт непријатеља (Крае-хенманн, 2014: 17). Када је реч о унутрашњем оружаном сукобу, међународно хуманитарно право установљава симетрију у правима и обавезама државе и побуњеника, што значи да су и побуњеници дужни да поштују норме међународног хуманитарног права (Wertheim, 2003: 9). То, последично, значи да су припадници државних оружаних снага и побуњеници, као и страни борци у њиховим редовима, подједнако кривично одговорни за кршења правила међународног хуманитарног права и извршење међународних кривичних дела.

Ипак, Савет безбедности УН је активно учешће терористичких организација ИСИС и АНФ у унутрашњем оружаном сукобу у Сирији оценио као неприхватљиво и експлицитно осудио њихову регрутацију бораца у Резолуцији 2170 (2014). Овим је заузет јасан политички став да нема места примени међународног хуманитарног права када је реч о организацијама које су означене као носиоци међународног тероризма, без обзира што оне у конкретном

сукобу учествују као недржавне оружане групе. Чињеница да ове организације имају двојаку природу – истовремено су и недржавне оружане групе у унутрашњем сукобу и међународне терористичке организације – дала је легитимитет интервенцији Савета безбедности УН, који је Резолуцијом 2178 (2014) обавезао државе да инкриминишу путовање и покушај путовања у иностранство ради тероризма, као и финансирање и олакшавање таквог путовања (Cuyskens, 2021: 581). Са становишта безбедности, ова интервенција је била оправдана, али је истовремено довела до релативизације границе између међународног хуманитарног и антитерористичког права (Cuyskens, 2021).

Наиме, док међународно хуманитарно право забрањује предузимање аката тероризма у оружаном сукобу, бројне секторске антитерористичке конвенције изричито искључују примену својих одредаба на оружане снаге за време оружаног сукоба, управо у складу са међународним хуманитарним правом. Полазећи од већинског става да појам „оружане снаге” обухвата и недржавне оружане групе, припадници терористичке организације која учествује у оружаном сукобу би за акте терористичког карактера одговарали према правилима међународног хуманитарног права (Krahenmann, 2018). Међутим, међународно хуманитарно право не забрањује само придруживање или путовање ради придруживања оружаној групи у сукобу, док Резолуција 2178 (2014) управо такве радње инкриминише. Недефинисаност тероризма у међународном праву и непостојање јасних критеријума за означавање једне организације терористичком, додатно отежавају разграничење у пракси: где престаје примена међународног хуманитарног права, а где почиње примена антитерористичког права.

Овај раскорак има и практичне последице. Замагљивање линије разграничења и увођење инкриминације страних терористичких бораца омогућило је државама да обезбеде осуде за лица која су се прикључила ИСИС-у, АНФ-у или другим групама повезаним са Ал Каидом, чак и у случајевима када није било довољно доказа о извршењу међународних кривичних дела. Кривично гоњење страних бораца за ратне злочине или злочине против човечности у пракси је често условљено бројним доказним тешкоћама: релевантни докази се налазе на ратом захваћеним подручјима и недоступни су органима гоњења, прикупљају их војна лица без стручне обуке, сведоци су расути по избегличким камповима, а електронски докази често остају у поседу терористичких организација (The Soufan Center, 2021).

У таквим околностима, инкриминација путовања у иностранство ради тероризма показала се као најприкладнији инструмент. Сваки страни борац ИСИС-а или АНФ-а већ самим путовањем, или покушајем путовања ради прикључења организацији, испуњава елементе бића кривичног дела

(Brady, 2024: 765). Ово одговара широј тенденцији антитерористичког законодавства, које најчешће инкриминише припремне радње које су често и просторно и временски удаљене од самог терористичког акта. Упркос томе, упоредноправна пракса показује да државе, тамо где је то могуће, воде кумулативне процесе, те стране терористичке борце гоне и за међународна кривична дела и за терористичка кривична дела (Cuyskens, 2021: 603).

Тако је кривично гоњење страних терористичких бораца постављено на раскрсници између међународног хуманитарног и антитерористичког права: док прво признаје статус борца и регулише понашање у сукобу, друго инкриминише и саме припремне радње, чиме се проширује поље кривичне одговорности и истовремено доводи у питање доследност међународноправног поретка.

СЛУЧАЈ ХТС – БУДУЋЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

На почетку овог рада указали смо на кључне околности које су довеле до увођења новог појма „страних терористичких бораца” у међународно право. Како те околности свој корен имају у грађанском рату у Сирији и учествовању терористичких организација у борби против режима Башара ел-Асада (Bashar al-Assad), природно је да нас на крају овог рада анализа поново врати у Сирију.

Наиме, 8. децембра 2024. године, у Сирији је свргнут Асадов режим од стране опозиционе коалиције предвођене Хаџат Тахрир ел-Шамом – ХТС, који је успео да преузме контролу над више опозиционих фракција у северном делу Сирије, али и да придобије бивше припаднике Асадовог режима, те на крају изнесе војну победу захваљујући софистицираним тактикама у борби (Bin Saleem, Khan, & Khurshid, 2024: 756). ХТС је од 2017. године представљао доминантну оружану снагу у борби против Асадовог режима (Solomon, 2022), при чему је имао подршку Катара и благонаклон став Турске (Adar et al., 2025). Након пада Асадовог режима, уследило је флексибилније посматрање ХТС-а од стране међународне заједнице: САД су у јулу 2025. године скинуле ХТС са листе страних терористичких организација (Rubio, 2025), а ЕУ је укинула део економских санкција према Сирији (Reuters, 2025). После више деценија, један сиријски председник се обратио на Генералној скупштини УН (United Nations, 2025). Међутим, Ахмед ел-Шара (Ahmad Al-Sharaa), тренутни председник Сирије, био је до пада Башара ел-Асада вођа побуњеничке групе, односно терористичке организације ХТС, што отвара осетљиво питање правне судбине страних терористичких бораца ове организације.

ХТС је основан 2017. године, када се Џабхат Фатах ел-Шам (Jabhat Fatah al-Sham) под вођством ел-Џуланија (al-Julani) ујединио са неколико других побуњеничких група. Џабхат Фатах ел-Шам је настао годину дана раније, када је ел-Џулани званично прекинуо све везе са Ал Каидом, чиме је номинално престала да постоји терористичка организација АНФ, која је била званична филијала Ал Каиде у Сирији (CSIS, 2018). Као званични наследник АНФ-а, ХТС је означен као терористичка организација у резолуцијама Савета безбедности УН. С тим у вези, страни борци ХТС-а су, према становишту Савета безбедности УН, страни терористички борци. Узимајући у обзир компликовану процедуру скидања са листе терористичких организација УН, као и чињеницу да Русија, савезник Башара ел-Асада, у Савету безбедности УН има право вета, тешко је очекивати да ХТС буде скинут са листе терористичких организација УН у скоројој будућности (Zelin, 2023: 23). Са друге стране, иако је ХТС препознат као терористичка организација у међународној заједници, већина његових насилних акција била је усмерена на анти-режимску и анти-иранску борбу, као и на борбу против ИСИС-а (CSIS, 2018). Стога, иако се ХТС-у може признати извесна улога у сузбијању ИСИС-а, не може се занемарити његова активна и свеже документована подришка другим терористичким групама, због чега његов статус терористичке организације у правном смислу не би смео да буде споран (Zelin, 2023: 23).

Услед комплексних унутрашњих и међународних околности, статус страних терористичких бораца ХТС-а остаје нејасан и променљив. Док је извесно да ће се они и даље кривично гонити у оквиру антитерористичког правног оквира, вероватно је да ће у будућности доћи до ублажавања осуда заснованих искључиво на припадности организацији. Случај ХТС-а тако постаје парадигматичан пример правне несигурности коју производи политички уплив у правна питања и олако увођење нових појмова без њиховог прецизног дефинисања. У ширем смислу, он показује да непостојање јасног разграничења између међународног хуманитарног и антитерористичког права отвара простор да статус страних бораца зависи више од геополитичког тренутка, него од јасних правних стандарда.

ДИСКУСИЈА

Све до терористичког напада Ал Каиде 11. септембра 2001. године, Савет безбедности УН је тероризам посматрао као безбедносну категорију, што је било у складу са његовом улогом и природом одлука које доноси. Резолуције Савета безбедности УН усвојене пре 2001. године нису имале зна-

чајнијег утицаја на схватање тероризма као кривичноправног појма, нити су обликовале криминалополитички одговор на тероризам. Преломни тренутак представља Резолуција 1373 (2001), донета као непосредна реакција на терористичке нападе од 11. септембра. За разлику од претходних, Резолуција 1373 (2001) се није ограничила на конкретан догађај, већ је имала опште обавезујуће дејство *erga omnes*, наметнувши државама нове обавезе које нису биле садржане у међународним антитерористичким конвенцијама (Ћучиловић, 2024: 335). Овим актом је Савет безбедности УН започео своју „законодавну” улогу у области антитерористичког права.

Од тада, феномени које Савет безбедности УН уводи у међународноправни поредак кроз своје резолуције о тероризму морају се посматрати и као правни појмови, а не искључиво као безбедносне категорије. Правно посматрање појма страниг терористичког борца подразумева идентификовање његових општих карактеристика и дистинктивних елемената у односу на сродан појам страних бораца (Јаковљевић, 1997: 15).

Резолуција 2178 (2014) стране терористичке борце дефинише као појединце који путују у државу која није држава њиховог држављанства или пребивалишта ради планирања, припремања, извршења или учествовања у извршењу терористичких аката, или ради похађања или пружања терористичке обуке, укључујући и у контексту оружаног сукоба. Прво што привлачи пажњу јесте чињеница да страни терористички борци, за разлику од „обичних” страних бораца, нису нужно повезани са оружаним сукобима. Док страни борци путују у иностранство ради учешћа у оружаном сукобу, страни терористички борци то чине ради терористичке активности, која може постојати и ван ратног контекста.

Ипак, Резолуција не садржи јасну дефиницију „терористичког акта”. У литератури се упућује на Резолуцију 1566 (2004), која као терористичке акте набраја кривична дела попут напада на цивиле, узимање талаца или других аката усмерених на застрашивање становништва или једног његовог дела или на принуђавање државе или међународне организације да нешто учини или се уздржи од одређеног чињења (Bilkova, 2018: 13; Resolution 1566, 2004). Иако ова дефиниција пружа одређене смернице, она ипак не отклања суштинске дилеме о појму тероризма које постоје у међународној заједници и науци међународног права, а због којих ни данас не постоји општеприхваћена дефиниција тероризма. Политичка условљеност овог питања чини да увођење појма страних терористичких бораца производи бројне правне недоумице, јер он није јасно разграничен у односу на сродан појам страних бораца, нити је повучена јасна линија раздвајања међународног хуманитарног и антитерористичког права. Додатну конфузију ствара чињеница да УН и ЕУ у својим зва-

ничним документима ове појмове употребавају као синониме, сугеришући да између њих разлика и не постоји (Cuyskens, 2021: 583).

Закључак је да у међународном праву не постоји универзална нормативна разлика између страног борца и страног терористичког борца, већ да статус конкретног борца зависи од организације којој се придружује. Ако је реч о оружаном групи која је призната као страна у оружаном сукобу, држава може признати појединцу статус борца у смислу међународног хуманитарног права. Ако се пак придружи организацији која је означена као терористичка, биће третиран као страни терористички борац. Проблем, међутим, лежи у чињеници што организације нису увек јединствено означене као терористичке у међународној заједници, што ствара правну несигурност и оставља простор за арбитарност у примени међународног хуманитарног права или антитерористичког права (Bilkova, 2018: 17).

Посматрано из угла кривичног права, појам страног терористичког борца захтева нормативну и догматску анализу инкриминисаних радњи, што подразумева одговоре на питања: 1) која се правна добра нападају; 2) којим радњама се тај напад извршава; 3) које последице могу наступити, и 4) какав је психички однос учиниоца према извршеном делу (Jakovljević, 1997: 16).

Полазећи од резолуције 2178 (2014), правна добра које се штите јесу међународни мир и безбедност. Инкриминисане су радње путовања и покушаја путовања у иностранство ради тероризма, пружања или похађања терористичке обуке, као и финансирање, организовање или олакшавање таквог путовања. Овим су бројне припремне радње подигнуте на ниво радњи извршења посебног кривичног дела. Пошто припремне радње по својој природи не представљају напад на заштићено добро, већ стварају услове за евентуални напад, реч је о кривичним делима чија је последица апстрактна опасност. Предметна кривична дела се могу извршити само са директним умишљајем, а учинилац мора имати намеру учешћа у терористичком акту.

Иако су ова кривична дела политички функционална, јер државама омогућавају кривично гоњење у ситуацијама када недостају докази о конкретним међународним кривичним делима, са становишта кривичног права она представљају проширење репресије и замагљују границу између легитимне превенције и угрожавања основних принципа законитости.

ЗАКЉУЧАК

Успон ИСИС-а представљао је преломни тренутак у међународном праву и прекретницу у дотадашњем схватању појма страних бораца. Чињеница да су страни борци по први пут масовно одлазили у иностранство како би се прикључили транснационалној терористичкој организацији са квазидржавним структурама довела је до формалног спајања појмова страних бораца и тероризма у Резолуцији 2170 (2014) Савета безбедности УН, а потом и до постављања универзалног нормативног оквира за борбу против страних терористичких бораца у Резолуцији 2178 (2014).

Ипак, проблем остаје непостојање јединствене дефиниције тероризма у међународном праву, што отвара простор за политичка тумачења и произвољност у примени права. Статус конкретног борца тако више зависи од политичке одлуке државе, него од јасних правних критеријума. Случај ХТС-а јасно показује да политички уплив у правна питања и увођење нових недољиво дефинисаних појмова стварају правну несигурност и додатно замагљују разлику између међународног хуманитарног и антитерористичког права.

Све наведено упућује на закључак да је концепт страних терористичких бораца, иако политички и безбедносно функционалан, са становишта међународног права проблематичан. Уместо јасног разграничења између бораца и терориста, он је створио додатне недоумице и повећао ризик од произвољне примене права. Стога би будући развој међународног права морао да тежи прецизном дефинисању кључних појмова и доследном разграничењу међународног хуманитарног и антитерористичког правног оквира, како би се обезбедила правна сигурност и онемогућила арбитарна примена права. Синергија између правне прецизности и политичке одговорности остаје кључни предуслов за ефективно сузбијање тероризма у складу са међународним правом.

*Irena Čučilović*¹

FOREIGN TERRORIST FIGHTERS – LEGAL AMBIGUITIES AND CHALLENGES

The term of foreign terrorist fighters emerged through the fusion of the notions of foreign fighters and terrorism within United Nations Security Council resolutions, following the large-scale departure of volunteers to Syria seeking to join the terrorist organization ISIS. Consequently, a term that had previously circulated primarily in academic discourse – without clear codification in international law – was transformed into a legal category situated within the contemporary counterterrorism framework. The central research question of this paper is whether the concept of foreign terrorist fighters enhances the effectiveness of criminal prosecution or, alternatively, obscures the normative boundaries between international humanitarian law and counterterrorism law. The analysis begins by tracing the historical evolution of the foreign fighter notion and comparing its defining attributes with those of foreign terrorist fighters. Methodologically, the paper integrates a phenomenological approach, a normative assessment of relevant UN and EU legal instruments, and a comparative legal survey of national legislation in multiple jurisdictions. The findings suggest that, while the concept of foreign terrorist fighters is both politically and security-wise functional, it remains problematic from the standpoint of international law. The paper concludes that the future development of international legal norms must move toward more precise definitional standards and a more coherent demarcation between international humanitarian and counterterrorism law in order to safeguard legal certainty.

Keywords: *foreign fighters, international humanitarian law, terrorism, foreign terrorist fighters, counterterrorism law.*

¹ irena@advokatskitim.rs

INTRODUCTION

The post–Second World War history of the Middle East has been marked by numerous conflicts and the overlapping interests of great powers (Janković, 2007). Corruption, the absence of the rule of law, poverty, and external geopolitical influences weakened the institutions of many states in the region, gradually eroding their capacity to control territory and population through their institutional mechanisms (Borowski & Fuchs, 2012: 180). Such conditions provided fertile ground for the strengthening of terrorism and the expansion of terrorist organizations (Borowski & Fuchs, 2012: 181), which became particularly evident in the case of the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), formed in the aftermath of the 2003 U.S. invasion of Iraq and the Syrian civil war that began in 2011 (Oosterveld & Bloem, 2017: 6). The rise of ISIS represents a paradigmatic example of how major powers, under the guise of combating an authoritarian regime in Syria, pursue their geopolitical interests by providing *de facto* support to rebel groups that are, in reality, manifestly terrorist in nature (Mišev & Bošković, 2022: 124).

ISIS exploited the power vacuum and institutional weaknesses of Iraq and Syria. In April 2013, its leader Abu Bakr al-Baghdadi proclaimed the Islamic State of Iraq and the Levant, thereby consolidating quasi-state authority over parts of Iraqi and Syrian territory (Gulmohamad, 2014: 2). The phenomenon of its rise marked a turning point in international law. The massive influx of foreign volunteers – tens of thousands of individuals from more than eighty countries (Cuyckens, 2021: 582) – exceeded the previously accepted scope of the notion of “foreign fighter”. Unlike earlier conflicts involving foreign volunteers, the cases of Iraq and Syria were distinctive because fighters were traveling to join a transnational terrorist organization that had established quasi-state structures and declared a “caliphate” (Schmid, 2015). This development served as the immediate impetus for the United Nations Security Council to introduce a new term – “foreign terrorist fighters” – in Resolution 2170 (2014). It was the first instance in which international law explicitly articulated the convergence of the concepts of foreign fighters and terrorism.

The key question posed in this paper is the following: Does the concept of foreign terrorist fighters contribute to more effective criminal prosecution and the suppression of terrorism, or does it instead blur the boundary between international humanitarian law and counterterrorism law? This question acquires a new dimension in the context of current developments in Syria, where Hayat Tahrir al-Sham (HTS), an organization that attracted a significant number of foreign fighters in previous years, now exercises effective control over certain parts of the territory. Many of those fighters have been criminally convicted in their home states as “foreign terrorist fighters”.

METHODOLOGICAL FRAMEWORK

The concept of foreign terrorist fighters emerged from the fusion of two notions – foreign fighters and terrorism. For that reason, the paper begins by comparing their respective characteristics, as well as the characteristics of the organizations to which they belong. The principal limitation of this analysis lies in the fact that international law lacks a universally accepted definition of terrorism. Terrorism remains a fluid concept, without clear criteria for designating an organization as terrorist or an individual as a terrorist. As a result, any analysis is necessarily conditioned by political and contextual factors.

In practice, it is not uncommon for organizations to cease being labelled “terrorist” as a consequence of state decisions, or for individuals who were once designated as terrorists to be reframed as freedom fighters. This conceptual ambiguity poses a serious challenge for any phenomenological analysis and its comparison with other phenomena.

In addition to the phenomenological method, the paper also applies a normative approach, which includes an analysis of relevant documents of the United Nations (UN) and the European Union (EU). Furthermore, a comparative legal method is employed to examine the legislative solutions adopted by several states. By combining these different approaches, the paper aims to provide a comprehensive understanding of the concept of foreign terrorist fighters and its implications.

Building on this methodological framework, the next section analyzes the concept of foreign fighters in international law. This analysis serves as the foundation for understanding the subsequent evolution toward the concept of foreign terrorist fighters.

THE CONCEPT OF FOREIGN FIGHTERS IN INTERNATIONAL LAW

Although the phenomenon of foreign fighters is not new, the term itself is not defined in international law. International humanitarian law does not recognize foreign fighters as a distinct category. Until 1977, international treaties regulating the law of armed conflict recognized only two categories of persons – combatants and civilians. With the adoption of Additional Protocol I to the Geneva Conventions in 1977, the concept of the mercenary was introduced, thereby excluding from the category of combatants those individuals who participate in armed conflict primarily for monetary or other material gain (Mutavdžić, 2023). The 1989 International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries further elaborated this concept. It defines mercenaries as persons

recruited in the territory of a state or abroad to participate in an armed conflict or to assist in the violent overthrow of a government, whose motive is personal gain, and who are neither nationals of the state in which they operate nor members of its armed forces (International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, 1989; Vuković, 2014: 387).

The concept of foreign fighters, although similar, represents a distinct category. Unlike mercenaries – who are legally defined – foreign fighters constitute a term rooted in political and security studies, meaning it is an academic rather than a legal concept (Kraehenmann, 2014: 6). It refers to a phenomenon that remains insufficiently researched and insufficiently precisely defined. It is generally understood that foreign fighters are not linked by citizenship or familial ties to any of the parties to the conflict, nor are they part of official armed forces; rather, they typically join rebel groups (Bilkova, 2018: 2). In contrast to mercenaries, who are criminalized under international law, being a foreign fighter, in itself, is neither prohibited nor punishable under international law (Brady, 2024: 757).

For the purposes of this paper, the definition offered by Sandra Kraehenmann is adopted. According to her, a foreign fighter is an individual who leaves his or her country of origin or residence in order to join non-state armed groups in an armed conflict abroad, motivated by ideology, religion, or affinity (Kraehenmann, 2014: 6).

The phenomenon of foreign fighters has been known since at least the Spanish Civil War (1936–1939) and the 1948 Arab–Israeli War, illustrating clearly that it is not exclusively associated with the Islamic world. However, beginning with Afghanistan after the Soviet invasion of 1989, the phenomenon has increasingly been linked to Muslim communities (Kraehenmann, 2014: 5). After Afghanistan, many foreign fighters sought “new fields of jihad” – in Bosnia and Herzegovina, Chechnya, Dagestan, and eventually in Syria. It was precisely this sustained mobility of Muslim fighters across different conflicts that led public and academic discourse to almost conflate the notion of “foreign fighter” with that of “Muslim foreign fighter” (Güney, 2019). This continuity – from Afghanistan to Syria – facilitated the creation of a global network of ideologically motivated volunteers, which would later become one of the key security threats of the twenty-first century.

With the outbreak of the Syrian civil war and the rise of the so-called Islamic State, tens of thousands of fighters joined this terrorist organization, which served as the pretext for introducing a new term into international law – the “foreign terrorist fighter.”

EVOLUTION TOWARD THE CONCEPT OF FOREIGN TERRORIST FIGHTERS

According to Hegghammer, the decisive turning point in the history of the foreign fighter phenomenon was the war in Afghanistan following the Soviet invasion, when – for the first time – there was organized and large-scale participation of volunteers from other Muslim countries in the defense of an independent Muslim state against a non-Muslim occupier (Hegghammer, 2010: 66). This conflict was distinctive because it generated durable transnational networks of volunteers motivated by religion, identity, and a perceived duty toward the global Muslim community – the ummah. Malet argues that during this conflict, local resistance became a symbol of the global struggle of Muslims against “infidel aggression”, creating a pattern of mobilization that would later reappear in Bosnia, Chechnya, Iraq, and Syria. A key figure in this process was the Islamic scholar Abdullah Azzam, whose messages proclaiming an individual religious obligation to defend Muslim lands facilitated the recruitment of thousands of volunteers worldwide (Malet, 2009: 221–238). In this way, Azzam’s ideology, coupled with the empirical context of Afghanistan, led to an increasingly tight association between the terms “foreign fighter” and “Muslim foreign fighter”. Particularly after the 11 September 2001 terrorist attacks carried out by Al-Qaeda, this relationship laid the groundwork for the subsequent introduction of the concept of the “foreign terrorist fighter” into international law (Kraehenmann, 2014: 3).

The civil war that erupted in Syria in 2011 soon developed into a complex proxy conflict, in which numerous opposition factions fought simultaneously against the regime and against one another, while external actors, sometimes openly, sometimes covertly, supported various warring sides in pursuit of their own strategic interests² (Adar et al., 2025; Bin Saleem, Khan, & Khurshid, 2024). Amid this chaos, al-Baghdadi established ISIS as an independent terrorist organization, separate from Al-Qaeda and its Syrian affiliate, the Al-Nusra Front (ANF) (Gulmohamad, 2014: 2). Owing to its radical ideology and substantial financial resources, ISIS rapidly became the central driver of international terrorism (Al-basoo & Al-Maqbali, 2017: 50), responsible for more than one hundred terrorist attacks in Western states between 2014 and 2017 (The Soufan Center, 2017: 14). The organization’s attacks outside Syria, coupled with widespread violations of international humanitarian law committed by ISIS and ANF, prompted a redefinition of the term “foreign fighter.”

² For an analysis of states’ resort to terrorist methods and their support for various terrorist organizations in pursuit of geopolitical objectives, see: Stevanović, 2022.

In response to the escalation of international terrorism as a consequence of the Syrian war, the United Nations Security Council adopted Resolution 2170 (2014), in which the term foreign terrorist fighters was explicitly mentioned for the first time. The resolution condemned recruitment efforts conducted by ISIS, Al-Qaeda, and the Al-Nusra Front (ANF), and called upon member states to take measures to enable the criminal prosecution of foreign terrorist fighters and to prevent their travel.

The normative foundation was further established by Resolution 2178 (2014), which obliges all member states to criminalize, in their domestic legislation, travel for terrorist purposes, the financing, organization, and recruitment of foreign terrorist fighters, and to implement preventive measures to obstruct their movement while enhancing international cooperation (Resolution 2178, 2014).

The key legal consequences of this Security Council intervention include the separation of the academic notion of foreign fighters from the normative concept of foreign terrorist fighters, the introduction of preventive criminalization measures, and the creation of tension between international humanitarian law and counterterrorism law.

NORMATIVE FRAMEWORK OF THE UNITED NATIONS AND THE EUROPEAN UNION

A milestone in the development of the international legal framework to combat the phenomenon of foreign terrorist fighters is undoubtedly UN Security Council Resolution 2178 (2014). Adopted under Chapter VII of the UN Charter, it is binding on all member states. It should be noted that this is not the first instance of “legislative intervention” by the Security Council in counterterrorism matters. Indeed, beginning with Resolution 1373 (2001), adopted immediately after the terrorist attacks of 11 September, such actions by the Security Council have become a standard practice. In any case, Resolution 2178 (2014) is now regarded as a cornerstone of the international legal framework for combating foreign terrorist fighters.

According to UN Security Council Resolution 2178 (2014), foreign terrorist fighters are individuals who travel to another state to commit, plan, prepare, or participate in terrorist acts, or to provide support to terrorist organizations. The resolution obliges member states to criminalize in their national legislation the following:

1. Travel for terrorism – the departure of their nationals or other persons from their territory to plan, prepare, commit, or participate in terrorist acts;
2. Attempted travel and facilitation – criminalization also covers attempts

to travel, assisting in organizing, organizing, or facilitating the travel of others for terrorist purposes;

3. Financing of foreign terrorist fighters – the collection of funds, directly or indirectly, with the intent or knowledge that such funds will be used to finance the travel of individuals for terrorist purposes;

4. Recruitment and training – criminal responsibility extends to recruitment for travel for terrorism, as well as providing or receiving training for terrorist activities.

Resolution 2178 (2014) further requires all member states to establish effective international cooperation and to take adequate measures to prevent the entry or transit of foreign terrorist fighters through their territory, including border controls and monitoring of movements.

Following the global framework established by Resolution 2178 (2014), regional organizations have taken steps to specify these obligations. The Council of Europe adopted the Additional Protocol to the Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 217, 2015) to strengthen counterterrorism efforts and address the emerging security threat posed by foreign terrorist fighters. Compared to the UN resolution, the Additional Protocol also criminalizes participation in a terrorist group and establishes a Contact Point for Cooperation to enable the timely exchange of information regarding individuals traveling abroad for terrorist purposes.

Another significant regional instrument is Directive (EU) 2017/541, which defines two categories of criminal offenses: 1) terrorism offenses and offenses related to terrorist organizations, and 2) offenses related to terrorist activities. Within the second category, criminalized acts include public incitement to commit terrorism, recruitment, providing or receiving terrorist training, travel for terrorism, organizing or facilitating travel for terrorism, financing terrorism, and serious theft, extortion, or the creation/use of false official documents with the aim of committing terrorism (Directive (EU) 2017/541, 2017).

Comparative analysis demonstrates that, through Resolution 2178 (2014), the UN Security Council established a universal framework for criminalizing and preventing the phenomenon of foreign terrorist fighters, while the Council of Europe and the European Union, through instruments such as CETS No. 217 and Directive (EU) 2017/541, specified and expanded these obligations at the regional level. In this way, the international community for the first time created a coherent system in which the political and security concept of foreign terrorist fighters also gained normative grounding in criminal law instruments of both global and regional scope.

COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS OF SELECTED NATIONAL FRAMEWORKS

Comparative-legal analysis indicates that some states criminalized travel abroad for terrorist purposes even before the adoption of Resolution 2178 (2014). For example, Canada, as early as 2013, codified the offense of leaving the country to participate in activities of a terrorist group under section 83.181 of the Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46, 2013).³

Following the adoption of Resolution 2178 (2014), most states did not introduce an explicit legal definition of foreign terrorist fighters. However, the broad and often imprecise criminalization of terrorist acts, such as participation in a terrorist organization, recruitment and training for terrorism, and public incitement to commit terrorism, generally allowed for the prosecution of foreign terrorist fighters. Nevertheless, some states introduced new criminal offenses specifically targeting travel abroad for terrorist purposes.

In Spain, as part of the 2015 reform of the Criminal Code, the offense of so-called “passive indoctrination” was introduced. This includes, among other acts, the establishment of a terrorist organization on the territory of a foreign state with the aim of joining or cooperating with another terrorist organization, or for the purpose of committing any terrorist offense (Article 575(3)) (Ley Orgánica 2/2015 del Código Penal, 2015).

Montenegro, in Article 449b of its Criminal Code, criminalizes participation in foreign armed formations. The legislature defines a foreign armed formation as a terrorist organization, a foreign army or police, or a foreign paramilitary or para-police formation established contrary to law, other regulations, or international law (Krivični zakonik Crne Gore).⁴ Similarly, the Criminal Code of Republika Srpska,

³ Pursuant to section 83.181 of the Criminal Code of Canada, every person who leaves or attempts to leave Canada, or goes or attempts to go on board a conveyance with the intent to leave Canada, for the purpose of committing an act or omission outside Canada that, if committed in Canada, would be an offence under subsection 83.18(1) is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term of not more than 10 years.

⁴ The criminal offense of 449b of the Criminal Code of Montenegro is committed by anyone who, contrary to the law, other regulations or rules of international law, recruits, prepares, organizes, directs, transports or organizes the transport of or trains an individual or group of people with the intention of their joining or participating in foreign armed formations operating outside Montenegro. The criminal offense is also committed by anyone who, contrary to the law, other regulations or rules of international law, travels for the purpose of joining or participating, joins or participates in a foreign armed formation operating outside Montenegro, individually or in organized groups. The collection of funds for the commission of this criminal offense is also prescribed as a criminal offense, as well as public incitement to commit any form of criminal offense of participation in foreign armed formations.

in Article 304, criminalizes the formation and training of groups for the purpose of joining foreign terrorist organizations (Krivični zakonik Republike Srpske).⁵

In Serbia, two new criminal offenses were introduced in the Criminal Code in 2014: participation in war or armed conflict in a foreign state (Article 386a)⁶ and organizing participation in war or armed conflict in a foreign state (Article 386b)⁷ (Krivični zakonik). Compared to other jurisdictions, Serbian legislation presents a specific approach. Notably, the offenses under Articles 386a and 386b are not categorized within the subgroup of terrorist crimes, nor are foreign armed formations explicitly linked to terrorism. The offense under Article 386a is formulated as a *delicta propria*, meaning it can only be committed by a Serbian national (Bodrožić, 2018: 51). This is inconsistent with Resolution 2178 (2014), which explicitly requires states to criminalize the participation of both their nationals and foreigners traveling to a state of which they are not citizens for terrorist purposes. In this context, the legislative priority appears to have been the prevention of Serbian nationals' participation in foreign armed conflicts, rather than the consistent alignment with international standards regarding foreign terrorist fighters. This is further corroborated by the explanatory memorandum for the Law on Ratification of the International Convention against the Recruitment, Use, Financing, and Training of Mercenaries of 31 October 2014, in which the Government of the Republic of Serbia stated that, by introducing these offenses, Serbian criminal law was aligned with the text of the Convention (Vuković, 2014: 388). It is thus clear that the legislature's intention was not to criminalize foreign ter-

⁵ The criminal offense under Article 304 of the Criminal Code of the Republika Srpska is committed by anyone who recruits, calls, trains, equips, organizes or otherwise mobilizes individuals or groups of persons with the aim of joining foreign paramilitary or parapolice formations engaged in terrorist activities. The criminal offense is also committed by anyone who collects financial or other resources, makes plans or agrees with another or recruits another or undertakes any action that creates immediate conditions for the commission of the basic form of the criminal offense. In addition, the criminal offense is also committed by anyone who publicly calls for the commission of the basic form of the criminal offense, as well as a person who joins foreign paramilitary or parapolice formations engaged in terrorist activities.

⁶ The criminal offense under Article 386a of the Criminal Code is committed by a citizen of Serbia who participates in a war or armed conflict in a foreign country, as a member of the military or paramilitary formations of the parties to the conflict, and is not a citizen of that foreign country, nor a member of an official mission of an international organization.

⁷ The criminal offense under Article 386b of the Criminal Code is committed by anyone who, with the intention of committing a criminal offense under Article 386a, recruits or incites another person to commit that offense on the territory of Serbia, organizes a group or trains another person or group to commit that offense, equips or makes available equipment for the purpose of committing that offense, or provides or collects funds for the purpose of committing that offense. This criminal offense will also exist when the perpetrator organizes persons who are not citizens of the Republic of Serbia.

rorist fighters, but rather mercenaries – a goal that was, however, not adequately achieved (Vuković, 2014; Bodrožić, 2018; Mutavdžić, 2023).

CHALLENGES IN CRIMINAL PROSECUTION – TENSION BETWEEN INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND COUNTERTERRORISM LAW

The status of individuals participating in, or affected by, armed conflict is regulated by international humanitarian law, also known as the law of armed conflict. The status of a combatant is granted to persons who directly engage in hostilities, regardless of their nationality. This status confers two key privileges: the right not to be criminally prosecuted if the individual adheres to the rules of international humanitarian law during hostilities, and the right to prisoner-of-war status if captured by the enemy (Kraehenmann, 2014: 17). In the context of non-international armed conflicts, international humanitarian law establishes symmetry in the rights and obligations of the state and insurgents, meaning that insurgents are also obliged to comply with the norms of international humanitarian law (Wertheim, 2003: 9). Consequently, members of state armed forces, insurgents, and foreign fighters within their ranks are equally criminally responsible for violations of international humanitarian law and the commission of international crimes.

Nevertheless, the UN Security Council assessed the active participation of ISIS and the Al-Nusra Front (ANF) in the non-international armed conflict in Syria as unacceptable and explicitly condemned their recruitment of fighters in Resolution 2170 (2014). This established a clear political position that international humanitarian law does not apply to organizations designated as perpetrators of international terrorism, even if they participate as non-state armed groups in a given conflict. The dual nature of these organizations, simultaneously functioning as non-state armed groups in a domestic conflict and as international terrorist organizations, provided the legal and political basis for UN Security Council intervention. Through Resolution 2178 (2014), member states were obligated to criminalize travel and attempted travel abroad for terrorist purposes, as well as the financing and facilitation of such travel (Cuyckens, 2021: 581). From a security perspective, this intervention was justified; however, it also led to a relativization of the boundary between international humanitarian law and counter-terrorism law (Cuyckens, 2021).

Indeed, while international humanitarian law prohibits the commission of acts of terrorism in the context of an armed conflict, numerous sectoral counter-terrorism conventions explicitly exclude the application of their provisions to armed forces during armed conflict, in accordance with international humanitarian

law. Based on the prevailing view that the term “armed forces” also encompasses non-state armed groups, members of a terrorist organization participating in an armed conflict would, for acts of a terrorist nature, be held accountable under the rules of international humanitarian law (Kraehenmann, 2018). However, international humanitarian law does not prohibit joining or traveling to join an armed group engaged in a conflict, whereas UN Security Council Resolution 2178 (2014) specifically criminalizes such conduct. The lack of a universally accepted definition of terrorism under international law, and the absence of clear criteria for designating an organization as terrorist, further complicates the practical demarcation: where does the application of international humanitarian law end, and where does counter-terrorism law begin?

This gap carries practical consequences. The blurring of the boundary and the introduction of the criminalization of foreign terrorist fighters have enabled states to secure convictions against individuals who joined ISIS, ANF, or other groups affiliated with Al-Qaeda, even in cases where there was insufficient evidence of the commission of international crimes. Prosecution of foreign fighters for war crimes or crimes against humanity is often hindered by numerous evidentiary challenges: relevant evidence is located in war-torn areas and is inaccessible to prosecuting authorities, it is collected by military personnel without specialized training, witnesses are dispersed across refugee camps, and electronic evidence frequently remains in the possession of terrorist organizations (The Soufan Center, 2021).

Under such circumstances, the criminalization of travel abroad for terrorism has proven to be the most practical instrument. Any foreign fighter of ISIS or ANF, by traveling, or even attempting to travel, to join the organization, fulfills the elements of the offense (Brady, 2024: 765). This aligns with the broader trend in counterterrorism legislation, which most often criminalizes preparatory acts that are frequently temporally and spatially removed from the terrorist act itself. Nonetheless, comparative practice demonstrates that, where possible, states pursue cumulative proceedings, prosecuting foreign terrorist fighters for both international crimes and terrorism offenses (Cuyckens, 2021: 603).

Thus, the criminal prosecution of foreign terrorist fighters has been placed at the intersection of international humanitarian law and counterterrorism law: while the former recognizes combatant status and regulates conduct in conflict, the latter criminalizes even preparatory acts, thereby expanding the scope of criminal liability and simultaneously challenging the consistency of the international legal order.

THE CASE OF HTS – FUTURE IMPLICATIONS

At the outset of this paper, we highlighted the key circumstances that led to the introduction of the new concept of “foreign terrorist fighters” in international law. Since these circumstances originate in the Syrian civil war and the participation of terrorist organizations in the fight against the Bashar al-Assad regime, it is natural that the analysis ultimately returns to Syria.

On 8 December 2024, the Assad regime in Syria was overthrown by an opposition coalition led by Hayat Tahrir al-Sham (HTS), which succeeded in consolidating control over multiple opposition factions in northern Syria, securing the support of former Assad regime members, and ultimately achieving military victory through sophisticated combat tactics (Bin Saleem, Khan, & Khurshid, 2024: 756). Since 2017, HTS had represented the dominant armed force in the fight against the Assad regime (Solomon, 2022), enjoying support from Qatar and a favorable stance from Turkey (Adar et al., 2025). Following the fall of the Assad regime, the international community adopted a more flexible approach toward HTS: in July 2025, the United States removed HTS from its list of foreign terrorist organizations (Rubio, 2025), and the EU lifted part of its economic sanctions against Syria (Reuters, 2025). For the first time in decades, a Syrian president addressed the United Nations General Assembly (United Nations, 2025). However, Ahmad al-Sharaa, the current President of Syria, had been the leader of the HTS insurgent group – i.e., a terrorist organization – prior to the fall of Bashar al-Assad, raising sensitive questions regarding the legal fate of the foreign terrorist fighters affiliated with this organization.

HTS was established in 2017 when Jabhat Fatah al-Sham, under the leadership of al-Julani, merged with several other insurgent groups. Jabhat Fatah al-Sham had been formed the previous year, when al-Julani officially severed all ties with Al-Qaeda, nominally dissolving the Al-Nusra Front (ANF), which had been Al-Qaeda’s official affiliate in Syria (CSIS, 2018). As the official successor of ANF, HTS was designated as a terrorist organization in UN Security Council resolutions. Accordingly, the foreign fighters of HTS are, according to the Security Council, considered foreign terrorist fighters. Given the complex procedure for delisting an organization from the UN terrorist list and the fact that Russia, an ally of Bashar al-Assad, holds veto power in the Security Council, it is unlikely that HTS will be removed from the UN list of terrorist organizations in the near future (Zelin, 2023: 23). On the other hand, while HTS is recognized internationally as a terrorist organization, most of its violent actions have been directed against the Assad regime, Iranian forces, and ISIS (CSIS, 2018). Therefore, although HTS can be credited with a certain role in countering ISIS, its active and

well-documented support for other terrorist groups cannot be ignored, and its status as a terrorist organization under international law should remain uncontroversial (Zelin, 2023: 23).

Due to the complex domestic and international circumstances, the status of HTS foreign terrorist fighters remains unclear and fluid. While it is certain that they will continue to be prosecuted under the counterterrorism legal framework, it is likely that, in the future, convictions based solely on organizational affiliation may be mitigated. The HTS case thus becomes a paradigmatic example of the legal uncertainty produced by political influence in legal matters and the casual introduction of new concepts without precise definitions. In a broader sense, it illustrates that the absence of a clear demarcation between international humanitarian law and counterterrorism law creates a situation in which the status of foreign fighters depends more on geopolitical circumstances than on clear legal standards.

DISCUSSION

Until the Al-Qaeda terrorist attacks on 11 September 2001, the UN Security Council viewed terrorism primarily as a security category, which was consistent with its role and the nature of its decisions. UN Security Council resolutions adopted prior to 2001 did not significantly affect the understanding of terrorism as a criminal law concept, nor did they shape the criminal-political response to terrorism. A turning point was Resolution 1373 (2001), adopted in direct response to the 11 September attacks. Unlike previous resolutions, Resolution 1373 (2001) was not limited to a specific event; it had general *erga omnes* effect, imposing new obligations on states that were not contained in existing international counterterrorism conventions (Čučilović, 2024: 335). With this act, the UN Security Council effectively began its “legislative” role in the field of counterterrorism law.

Since then, phenomena introduced into the international legal order by the Security Council through its counterterrorism resolutions must be understood not only as security categories but also as legal concepts. The legal consideration of the concept of a foreign terrorist fighter involves identifying its general characteristics and its distinctive elements in relation to the related concept of foreign fighters (Jakovljević, 1997: 15).

Resolution 2178 (2014) defines foreign terrorist fighters as individuals who travel to a state other than their state of nationality or residence for the purpose of planning, preparing, carrying out, or participating in terrorist acts, or for attending or providing terrorist training, including in the context of an armed conflict. One notable feature is that, unlike “ordinary” foreign fighters, foreign ter-

rorist fighters are not necessarily linked to armed conflicts. While foreign fighters travel abroad to participate in an armed conflict, foreign terrorist fighters do so for terrorist activities, which may occur even outside a wartime context.

However, Resolution 2178 (2014) does not contain a clear definition of a “terrorist act.” In the literature, reference is often made to Resolution 1566 (2004), which enumerates as terrorist acts criminal offenses such as attacks on civilians, hostage-taking, or other acts aimed at intimidating the population or part of it, or at compelling a state or an international organization to act or refrain from acting in a particular way (Bilkova, 2018: 13; Resolution 1566, 2004). Although this definition provides some guidance, it does not resolve the fundamental dilemmas regarding the concept of terrorism that exist within the international community and international law science, which is why there is still no universally accepted definition of terrorism today. The political nature of this issue means that the introduction of the concept of foreign terrorist fighters produces numerous legal uncertainties, as it is not clearly distinguished from the related concept of foreign fighters, nor is there a clear boundary between international humanitarian law and counterterrorism law. Additional confusion arises from the fact that both the UN and the EU use these terms interchangeably in their official documents, suggesting that no distinction exists between them (Cuyckens, 2021: 583).

The conclusion is that, in international law, there is no universal normative distinction between a foreign fighter and a foreign terrorist fighter; rather, the status of a particular fighter depends on the organization to which they belong. If the individual joins an armed group recognized as a party to an armed conflict, the state may grant them combatant status under international humanitarian law. Conversely, if they join an organization designated as terrorist, they are treated as a foreign terrorist fighter. The problem lies in the fact that organizations are not always uniformly designated as terrorist within the international community, which creates legal uncertainty and allows for arbitrariness in the application of international humanitarian or counterterrorism law (Bilkova, 2018: 17).

From a criminal law perspective, the concept of a foreign terrorist fighter requires a normative and dogmatic analysis of the criminalized actions, which entails answering the following questions: 1) which legal interests are being attacked; 2) by what actions is the attack carried out; 3) what consequences may result; and 4) what is the perpetrator’s mental attitude toward the act (Jakovljević, 1997: 16).

Based on Resolution 2178 (2014), the legal interests being protected are international peace and security. Criminalized acts include traveling or attempting to travel abroad for terrorism, providing or attending terrorist training, as well as financing, organizing, or facilitating such travel. In this way, numerous preparatory acts are elevated to the level of the commission of a distinct criminal offense. Since prepara-

tory acts by their nature do not constitute an attack on a protected legal interest, but instead create conditions for a potential attack, these are offenses characterized by abstract danger. These criminal offenses can only be committed with direct intent, and the perpetrator must have the purpose of participating in a terrorist act.

Although these criminal offenses serve a political function, allowing states to prosecute in situations where evidence of specific international crimes is lacking, from a criminal law perspective, they represent an expansion of repression and blur the line between legitimate prevention and the endangerment of fundamental principles of legality.

CONCLUSION

The rise of ISIS marked a turning point in international law and a shift in the understanding of the concept of foreign fighters. The fact that foreign fighters for the first time traveled en masse abroad to join a transnational terrorist organization with quasi-state structures led to the formal convergence of the concepts of foreign fighters and terrorism in UN Security Council Resolution 2170 (2014), and subsequently to the establishment of a universal normative framework for combating foreign terrorist fighters in Resolution 2178 (2014).

However, the problem of the absence of a unified definition of terrorism in international law remains, creating space for political interpretations and arbitrariness in the application of law. The status of an individual fighter thus depends more on the political decisions of the state than on clear legal criteria. The HTS case clearly demonstrates that political interference in legal matters and the introduction of new, insufficiently defined concepts generate legal uncertainty and further blur the distinction between international humanitarian law and counter-terrorism law.

Overall, this suggests that while the concept of foreign terrorist fighters is politically and security-wise functional, it is legally problematic from the perspective of international law. Instead of providing a clear distinction between combatants and terrorists, it has created additional ambiguities and increased the risk of arbitrary application of the law. Therefore, the future development of international law should aim at the precise definition of key concepts and a consistent demarcation between the international humanitarian and counterterrorism legal frameworks, in order to ensure legal certainty and prevent arbitrary law enforcement. Synergy between legal precision and political accountability remains a crucial prerequisite for the effective suppression of terrorism in accordance with international law.

REFERENCE LIST

Adar, S. (2025). *The fall of the Assad regime: regional and international power shifts*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Albasoos, H., & Al-Maqbali, H. (2017). An Overview of the Conflict in Syria. *International Journal of Reasearch in Business and Social Science*, Vol. 6(1), 47-54.

Bilkova, V. (2018). Foreign Terrorist Fighters and International Law. *Groningen Journal of International Law*, Vol. 6(1), 1-23.

Bin Saleem, Z., Khan I., & Khurshid Z. (2024). The Fall of Bashar al-Assad; Implications for Syria and the Broader Middle East. *Dialogue Social Science Review*, Vol. 2(5), 752-762.

Bodrožić, I. (2018). Inkriminisanje ratovanja u inostranstvu – argumenti pro et contra. *Bezbednost*, 3/2018, 43-57.

Borowski, H., & Fuchs, I. (2012). Weak States and Terrorist Organizations: A Proposed Model of Intervention. *Minesota Journal of Intl' Law*, Vol. 21(2), 177-215.

Brady, E. (2024). Future security threats arising from the UK's deprivation of citizenship: a model to understand the human rights-security risk landscape. *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 7(3), 757-785.

Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. (2015). Council of Europe (CETS 217). Retrived September 3, 2025, from <https://rm.coe.int/168047c5ea>.

Center for Strategic and International Studies (CSIS). (2018). *Hayat Tahrir al-Sham*. Retrived September 16, 2025, from <https://www.csis.org/programs/former-programs/warfare-irregular-threats-and-terrorism-program-archives/terrorism-backgrounders/hayat-tahrir>.

Čučilović, I. (2024). *Terorizam kao međunarodno krivično delo*. Doktorska disertacija, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.

Cuyckens, H. (2021). Foreign fighters and tension between counterterrorism and international humanitarian law: A case for cumulative prosecution where possible. *International Review of Red Cross*, Vol. 103, 581-603.

Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council od 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA. (2017).

European Parliament and the Council. Retrived September 5, 2025, from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/541/oj/eng>.

Gulmohamad, Z. K. (2014). The Rise and Fall of the Islamic State of Iraq and Al-Sham (Levant) ISIS. *Global Security Studies*, Vol. 5(2), 1-11.

Güney, B. G. (2019). Explaining Foreign Fighter Mobilization from the North Caucasus to Syria: Historical Legacy, Existing Networks, and Radicalized Identity. *Üsküdar University Journal of Social Sciences*, Issue 9, 241-274.

Hegghammer, T. (2010). The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad. *International Security*, Vol. 35(3), 53-94.

International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Merenaries. (1989). United Nations General Assembly. Retrived August 22, 2025, from <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-against-recruitment-use-financing-and>.

Jakovljević, D. (1997). *Terorizam s gledišta krivičnog prava*. Beograd: Službeni list SRJ.

Janković, S. (2007). Sukobi na Bliskom istoku – osnovna obeležja. *MP*, 2-3, 266-307.

Kraehenmann, S. (2014). *Foreign Fighters under International Law*. Geneva: Geneva Academy of International Law and Human Rights.

Kraehenmann, S. (2018). The Interplay Between International Humanitarian Law, Terrorism and the “Foreign Terrorist Fighter” Regime, *Proceedings of the 118th Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 112 (pp. 307-310). Cambridge: Cambridge Univeristy Press.

Krivični zakonik. *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 I 94/2024.

Krivični zakonik Crne Gore. *Službeni list RCG*, br. 70/2003, 13/2004 i *Službeni glasnik CG*, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015, 44/2017, 49/2018 i 3/2020.

Krivični zakonik Republike Srpske. *Službeni glasnik RS*, br. 64/2017, 104/2018, 15/2021, 73/2023, 31/2025, 85/2025 i *Službeni glasnik BiH*, br. 9/2024, 105/2024, 19/2025 i 14/2025.

Ley Organica 2/2015 del Codigo Penal. *Boletin Oficial del Estado*, num. 77 de 31 de marzo de 2015. Retrived September 5, 2025, from <https://www.boe.es/>

buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3440.

Malet, D. S. (2009). *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts*. Doctoral Dissertation, Washington: The Columbian College of Arts and Sciences of the Washington University.

Mišev, G., & Bošković M. (2022). Savremeni oružani sukobi i redefinisavanje koncepta bezbednosti utemeljenog na principima Povelje UN. *Diplomatija i bezbednost*, br. 2/2022, 117-131.

Mutavdžić, A. (2023). Comparative Analysis of Mercenary Activities in International Documents and Criminal Acts Criminalizing Warfare Abroad in the Criminal Code of the Republic of Serbia. *NBP*, Vol. 28(1), 27-39.

Ooserveld, W. T., & Bloem, W. (2017). *The Rise and Fall of ISIS: From Evitability to Inevitability*. Hague: The Hague Centre for Strategic Studies.

Criminal Code of Canada. *R.S.C., 1985*, c. C-46, 2013. Retrived September 10, 2025, from <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/>

Resolution 1566. (2004). United Nations Security Council (S/RES/1566 (2004)).

Meijer, B. (2025, February 24). EU suspends sanctions against Syria including on energy, banking. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/middle-east/eu-suspends-sanctions-against-syria-including-those-energy-banking-2025-02-24/>

Rubio, M. (2025, July 7). *Revoking the Foreign Terrorist Organization Designation of Hayat Tahrir al-Sham*. U.S. Department of State. Retrived September 26, 2025, from <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/07/revoking-the-foreign-terrorist-organization-designation-of-hayat-tahrir-al-sham>

Schmid, A. (2015). *Foreign (Terrorist) Fighter Estimates: Conceptual and Data Issues*. Hague: International Centre for Counter-Terrorism.

Solomon, C. (2022). *HTS: Evolution of a Jihadi Group*. Wilson Center.

Stevanović, N. (2022). Državno sponzorisani terorizam kao instrument geopolitike regionalnih sila. *Diplomatija I bezbednost*, br. 1/2022, 115-132.

The Soufan Center. (2017). *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees*. New York: The Soufan Center.

The Soufan Center. (2021). *Bringing Terrorists to Justice: Prosecuting ISIL War Crimes and Terrorism*. New York: The Soufan Center.

United Nations. (2025, September 24). *Syrian President outlines reforms, pledges national renewal*. Retrived September 26, 2025, from <https://news.un.org/en/story/2025/09/1165940>

Resolution 2170 [on threats to international peace and security caused by terrorist acts]. (2014). United Nations Security Council (S/RES/2170(2014)).

Resolution 2178 [on threats to international peace and security caused by terrorist acts]. (2014). United Nations Security Council (S/RES/2178(2014)).

Vuković, I. (2014). Prilagođavanje srpskog krivičnog zakonodavstva međunarodnim standardima u pogledu plaćenika u oružanim sukobima. *Harmonius*, 376-398.

Wertheim, P. J. (2003). Should “Grave Crimes of International Terrorism” be included in the Jurisdiction of the International Criminal Court? *Policy and Society*, 1-21.

Zelin, A. (2023). Jihadi “Counterterrorism”: Hayat Tahrir al-Sham Versus the Islamic State. *CTC Sentinel*, Vol. 16(2), 14-23.