

# PRIMJENJIVOST KLAUZULE *REBUS SIC STANTIBUS* NA MEĐUNARODNI UGOVOR O VOJNOJ BAZI SAD-A U GUANTANAMU

Dr. sc. Ivica Kinder\*

UDK: 347.447.822:341.241(73:729.1)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: svibanj 2012.

*SAD i Kuba sklopili su 1903. godine međunarodni ugovor o zakupu zemljišta u svrhu uspostave američke vojne baze u Guantanamu, u svrhu logističke potpore američkom brodogradnji i snagama u širem području Panamskog prokopa. Kasniji ugovor, potpisan 1934. godine, potvrdio je neprekidnost prijašnjeg zakupa sve dok se obje strane ne suglase o izmjeni ili prestanku međusobnog sporazuma. Kuba već dulje vrijeme želi ukinuti predmetnu vojnu bazu, dok SAD ničime ne pokazuje namjeru da je napusti. U prilog tezi o temeljnoj promjeni okolnosti kao mogućem načinu prestanka ugovora treba konstatirati da su odnosi Kube i SAD-a duboko poremećeni, da suvremeno vojno naoružanje i sredstva prijevoza bazu čine suvišnom kao međupostaju u zaštiti Panamskog prokopa te da u novije vrijeme baza u Guantanamu SAD-u služi i kao zatvor, odnosno centar za zadržavanje stranih državljana.*

*Ključne riječi: međunarodni ugovor, vojna baza, Guantanamo, clausula rebus sic stantibus, Kamp X-Ray*

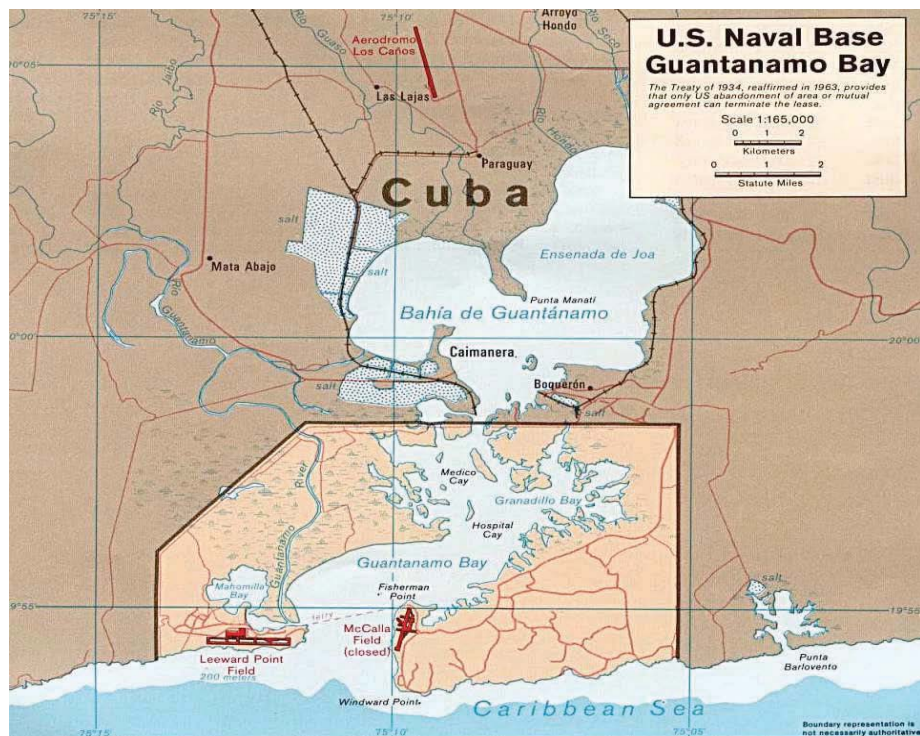
## 1. UVOD

Zaljev Guantanamo prostran je i od vjetrova dobro zaštićen zaljev na jugoistoku Kube, čiju stratešku važnost određuje doticaj Atlantskog oceana s Karipskim morem. On spada pod unutarnje morske vode Kube. Prema međunarodnom ugovoru sklopljenom između Kube i SAD-a, ondje je od 1903. vojna baza mornaričkih snaga SAD-a, u kojoj je do današnjih dana na

---

\* Dr. sc. Ivica Kinder, Uprava za personalne poslove Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske, Sarajevska cesta 7, Zagreb

ukupnoj površini kopna i mora od *cca.* 112 km<sup>2</sup>, podignuto više od tisuću zgrada i drugih objekata.



Udaljenost između Leewarda kao zapadne točke i Windwarda kao istočne točke ulaza u zaljev iznosi *cca.* 2 km. Najveći dio baze, uključujući sidrišta, nalazi se na istočnoj strani zaljeva, dok je na zapadnoj strani samo poletno-sletna staza s pripadajućom infrastrukturom. Između tih dvaju dijelova baze postoji interna trajektna linija. Najveća širina zaljeva iznosi *cca.* 10 km, a dužina mu je *cca.* 19 km, no vojna se baza ne prostire cijelim zaljevom Guantánamo. Naime, konfiguracija zaljeva je takva da se otprilike na sredini, kod Palme, on sužava na samo *cca.* 230 m. Južni dio zaljeva, u kojemu se nalazi vojna baza SAD-a, pod nadzorom je SAD-a i naziva se Vanjskom lukom, dok se sjeverni dio zaljeva koji nadzire Kuba naziva Unutarnjom lukom, a ondje su za kubanske potrebe lučki kapaciteti namijenjeni trgovačkoj mornarici. Za potrebe kretanja trgovačkih brodova iz Vanjske luke prema Unutarnjoj luci, do pristaništa u Caimaneri i

<sup>1</sup> Izvor: <http://www.globalsecurity.org> (1. srpnja 2011.).

Boqueronu, obvezno je korištenje pilotaže.<sup>2</sup> Takva obveza ne postoji za američke ratne brodove.<sup>3</sup> Nadzor nad Vanjskom lukom, kao i pratnju kubanskih i stranih trgovačkih brodova prema Unutarnjoj luci, provodi Obalna straža SAD-a.

Faktična uspostava te američke vojne baze počela je još prije 10. prosinca 1898., kada je u Parizu bio potpisan Mirovni ugovor kojim je završio rat između SAD-a i Španjolske. Naime, snage američkoga morskog korpusa koristile su Guantanamo kao vojnu bazu već tijekom američko-španjolskog rata, u svrhu blokade Kube koja je bila pod španjolskom vlašću. Na temelju pariškoga mirovnog ugovora, Španjolska se odrekla Kube kao svojeg posjeda, dok se SAD odrekao postavljanja bilo kakvog teritorijalnog zahtjeva prema Kubi.<sup>4</sup> Od 1. siječnja 1899. do 20. svibnja 1902., kada su se američke snage povukle s Kube (osim iz Guantanama i Bahia Honde) te je bila proglašena Republika Kuba, Kuba je bila pod okupacijom SAD-a. Prema tome, američka je strana još otprije držala svoje vojne snage u Guantanamu, tako da Kuba zapravo nikada nije imala faktičnu vlast nad tim područjem.<sup>5</sup>

## 2. PRAVNI AKTI O USPOSTAVI BAZE

Tijekom spomenutog razdoblja američke okupacije radilo se na izradi ustavnih dokumenata u svrhu uspostave neovisnosti Kube. Pritom je SAD ustrajao na određenim načelima na kojima su se trebali temeljiti budući odnosi između dviju država, prije svega:

- "... da bi se SAD-u omogućilo održavanje neovisnosti Kube i zaštite ondašnjeg stanovništva te zbog vlastite obrane, vlasti Kube prodat će ili dati u zakup SAD-u zemljište koje je potrebno za mornaričke postaje i postaje za opskrbu ugljenom na točno određenim lokacijama, o čemu će se postići sporazum s predsjednikom SAD-a”;

---

<sup>2</sup> Babun, T. A., Jr., *Reforming the Ports Operations of Cuba during a Transition*, Miami, 2007., str. 12.

<sup>3</sup> Izvor: <http://www.globalsecurity.org> (1. srpnja 2011.).

<sup>4</sup> Na temelju Mirovnog ugovora iz Pariza, Španjolska je SAD-u bila prepustila sve svoje posjede na Karibima i u Tihom oceanu.

<sup>5</sup> Analogno tome, ni Filipini nikada nisu faktično držali područja vojnih baza koje je američka strana ondje uspostavila tijekom ondašnjega američko-španjolskog rata, tj. prije filipinskog stjecanja neovisnosti, i koje je poslije “legalizirala” američko-filipinskim sporazumom iz 1947. godine.

- "... kao dodatno jamstvo, vlasti Kube ugradit će prethodne odredbe u trajan ugovor sa SAD-om".<sup>6</sup>

Odbor zastupnika u kubanskoj Ustavotvornoj skupštini dobio je zadaću izvijestiti parlament o spomenutim aspektima predloženih ustavnih rješenja. Glede prava na intervenciju u svrhu zaštite neovisnosti Kube i njezina stanovništva te davanja zemljišta za "mornaričke postaje", Odbor je primijetio kako:

- "neke od tih odredaba nisu prihvatljive upravo zato što slabe neovisnost i suverenost Kube ...";
- "jasno je da bismo izgledali neovisno u odnosu na ostatak svijeta iako to stvarno ne bi bio slučaj, ali ne bismo nikada bili neovisni u odnosu na SAD".<sup>7</sup>

Unatoč tim primjedbama, plenarno zasjedanje Ustavotvorne skupštine odobrilo je navedena načela američke strane i ugradilo ih u Dodatak Ustavu Kube.<sup>8</sup> Prema tome, postojanje američkih "mornaričkih postaja" na Kubi bilo je time, u pravnom smislu, ugrađeno u temeljne dokumente novonastale države Kube. Istodobno, puno je argumenata i dokaza u prilog tezi da je Kuba, s obzirom na povijesni kontekst i druge okolnosti, bila u neravnopravnom položaju u odnosu na SAD, što je bio slučaj i u vrijeme sklapanja međunarodnih ugovora o uspostavi vojne baze u Guantanamo.

Naime, sadržaj navedenih načela američke strane prenesen je potom u sadržaj dvaju dokumenata koje su potpisali američki i kubanski predstavnici 16. veljače 1903. u Havani, odnosno 23. veljače 1903. u Washingtonu, te potom 2. srpnja 1903. godine. Prvi je dokument bio tzv. Sporazum o zakupu, sa strane SAD-a, zemljišta na Kubi za postaje za opskrbu ugljenom i mornaričke postaje (bila je riječ o području Bahia Honda na sjeverozapadu Kube, koje će SAD napustiti 1911., te zaljevu Guantanamo):

- članak I. Sporazuma sadržavao je odredbu prema kojoj Kuba daje spomenuta područja u zakup SAD-u "na razdoblje potrebno za svrhu postaja za opskrbu ugljenom i mornaričkih postaja"<sup>9</sup>,
- članak II. Sporazuma govori o "pravu korištenja i držanja mora uz spomenuta područja ... te poboljšavanja i produbljivanja ulaza i sidrišta ..., i

---

<sup>6</sup> Citirano prema Woodliffe, J., *The Peacetime Use of Foreign Military Installations under Modern International Law*, Dordrecht, 1992., str. 71.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Tzv. Plattov amandman.

<sup>9</sup> Citirano prema Vali, F. A., *Servitudes of International Law*, London, 1958., str. 226.

općenito činjenja svega što je potrebno da bi nekretnine bile prikladne za korištenje samo kao postaje za ugljen i mornaričke postaje te ni za kakvu drugu svrhu”.<sup>10</sup>

Predmetnim sporazumom SAD je priznao “neprekidnost krajnje suverenosti Republike Kube” nad kopnenim i vodenim područjima, a Kuba je odobrila SAD-u provođenje “potpune jurisdikcije i nadzora nad navedenim područjima i unutar njih” u razdoblju u kojem ih drži SAD.<sup>11</sup> Prema tome, SAD je priznao suverenost Kube nad njezinim cjelokupnim državnim područjem, neovisno o tome što nad područjem Guantanamo Kuba prije nije imala faktičnu vlast.

Na pitanje u kojoj je mjeri kubansko pravo primjenjivo na područjima američkih vojnih baza na državnom području Kube, valja kazati kako je Vrhovni sud Kube ustvrdio da se baze, kada je riječ o carinama, imaju smatrati “stranim područjem”.<sup>12</sup> Međutim, u stvarnosti se u bazi Guantanamo oduvijek u potpunosti primjenjivao pravni poredak SAD-a, odnosno primjena kubanskoga pravnog poretka isključena je u potpunosti.<sup>13</sup> SAD tako primjenjuje svoje vojne propise na vojno osoblje koje je zaposleno u bazi Guantanamo, za djela počinjena na području baze, kazneno i građansko pravo na civilno osoblje zaposleno u bazi te porezne propise na sve zaposlene u bazi.<sup>14</sup> Štoviše, nakon vojnih intervencija SAD-a u Afganistanu i Iraku, američka je strana na području baze Guantanamo glede zarobljenika u ratu protiv terorizma počela primjenjivati svoje kazneno pravo, ali i na štetu tih zarobljenika isključivati primjenu pojedinih pravnih pravila svojega pravnog poretka, na primjer o zabrani mučenja. O tome će biti još riječi u nastavku.

Drugi dokument, potpisan 2. srpnja 1903., razradio je uvjete zakupa spomenutih područja te je sadržavao detaljnije odredbe o korištenju i pravnom položaju baza. Međutim, SAD i Kuba s tim u vezi nikada nisu sklopili međunarodni ugovor o pravnom položaju američkih vojnih snaga stacioniranih u bazi u Guan-

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 227.

<sup>11</sup> Citirano prema Woodliffe, *op. cit.* u bilj. 6, str. 72.

<sup>12</sup> Citirano prema Vali, *op. cit.* u bilj. 9, str. 228.

<sup>13</sup> Azmy, B., *Constitutional Implications of the War on Terror: Rasul v. Bush and the Intra-Territorial Constitution*, New York University Annual Survey of American Law, sv. 62, br. 3, 2007., str. 386.

<sup>14</sup> Hawkins, S. J., *Up Guantanamo Without a Paddle: Waves of Afghan Detainees Drown in America's Great Habeas Loophole*, Saint Louis University Law Journal, sv. 47, br. 4, 2003., str. 1266.

tanamu.<sup>15</sup> Ipak, jurisdikcija na području baze u potpunosti pripada SAD-u, i to ne samo u odnosu na vlastite državljane nego i u odnosu na državljane trećih država. Prema tome, suverenost nad područjem vojne baze Guantanamo pripada Kubi, no Kuba nad tim područjem ne može provoditi jurisdikciju, s obzirom na to da je na temelju spomenutih dokumenata jurisdikcija priznata SAD-u.

U obraćanju kubanskom Kongresu glede pregovora koji su prethodili sporazumu predsjednik Kube priznao je postojanje ograničenja nametnutih citiranim američkim načelima, ali je i ustvrdio kako su postignuti uvjeti "bili najpovoljniji mogući" i "koji najmanje vrijeđaju kubanske osjećaje".<sup>16</sup> U međuvremenu, trajan ugovor koji se spominjao u drugom stavku američkih načela bio je potpisan 22. svibnja 1903. u Havani. Taj ugovor, kojim su postavljena temeljna načela političkih odnosa između Kube i SAD-a, predviđao je i pravo na američku intervenciju, no SAD se toga prava odrekao novim međunarodnim ugovorom koji je bio sklopljen 1934. godine.

Ugovor iz 1934. ujedno je potvrdio neprekidnost prijašnjih sporazuma o zakupu zemljišta sve dok se "dvije ugovorne strane ne suglase s izmjenom ili prestankom važenja sporazuma o zakupu".<sup>17</sup> SAD tu odredbu tumači u smislu neograničenog trajanja važenja ugovora, odnosno mogućnosti prestanka njegova važenja isključivo na temelju zajedničkog sporazuma o tome. S druge strane, kubanske vlasti nakon revolucije 1959. takvo tumačenje shvaćaju kao okupaciju područja Guantanamo. Naime, otkako je 1959. na Kubi na vlast došao Fidel Castro, kubanske se vlasti snažno opiru opstojanju američke vojne baze u zaljevu Guantanamo, tvrdeći kako je riječ o ilegalnom držanju područja te zahtijevaju prestanak američke nazočnosti u Guantanamu.

Nakon izbijanja ozbiljnih političkih i ideoloških neslaganja između SAD-a i Kube, njihovi diplomatski odnosi prekinuti su 1961., a Kuba se otada, s jedne strane, politički približila tadašnjem SSSR-u, a s druge strane zauzela važno mjesto u novouspostavljenom Pokretu nesvrstanih. U Deklaraciji s Prve konferencije nesvrstanih, koja je održana 1961. u Beogradu, stajalo je: "sjevernoamerička vojna baza u Guantanamu ... prema čijem postojanju su Vlada i narod Kube izrazili svoje protivljenje, narušava suverenost i teritorijalnu cjelovitost te države".<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Mobarek, S., *Rasul v. Bush: A Courageous Decision but a Missed Opportunity*, Loyola University Chicago International Law Review, sv. 3, br. 1, 2005., str. 76.

<sup>16</sup> Citirano prema Woodliffe, *op. cit.* u bilj. 6, str. 72.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*



Prije svega, s obzirom na to da je na temelju američko-kubanskih međunarodnih ugovora o bazi Guantanamo “krajnja suverenost” nad područjem baze ostala Kubi, a “potpuna jurisdikcija i nadzor” bili su priznati SAD-u, prava SAD-a kojima se faktično ograničuje suverenost Kube trebala bi se kreirati isključivo u okvirima svrhe ugovora. Ta je svrha bila izrečena sljedećom formulacijom: “... radi omogućavanja SAD-u održavanja neovisnosti Kube i zaštite ondašnjeg stanovništva, kao i zbog vlastite obrane, vlasti Kube prodat će ili dati u zakup SAD-u zemljište koje je potrebno za mornaričke postaje i postaje za opskrbu ugljenom na točno određenim lokacijama”.

### 3. SUDSKA PRAKSA GLEDE PRAVNOG POLOŽAJA BAZE

U predmetu “Connell i dr. protiv Vermilya-Brown Co.”, Vrhovni se sud SAD-a 1947. bio samo posredno dotaknuo pitanja jesu li vojne baze SAD-a u inozemstvu posjedi SAD-a, u smislu da bi bile podložne jurisdikciji saveznih sudova SAD-a glede kaznenih djela počinjenih tijekom korištenja baza. Konkretno, u tom je predmetu bila riječ o vojnoj bazi na Bermudi, koju je SAD stekao 1941. na temelju 99-godišnjeg zakupa zemljišta glede kojega je bila priznata suverenost Velike Britanije. Sud je tada zaključio da je - premda je pitanje suverenosti nad područjem političko pitanje, rješavanje kojega valja prepustiti tijelima izvršne i zakonodavne vlasti - ovlašten utvrditi pravni položaj područja. Sud je tako utvrdio da u tom predmetu nema ničega što bi odudaralo od postojećeg stajališta izvršne vlasti prema kojemu predmetnim zakupom nije došlo i do prijenosa suverenosti nad zakupljenim zemljištem u korist SAD-a.

Međutim, sud je smatrao kako članak IV. stavak 3. Ustava daje ovlast Kongresu da donosi sva pravila kojima se uređuju državno područje i imovina SAD-a. Sud je također primijetio kako međunarodni ugovor o zakupu koji su sklopili Velika Britanija i SAD pruža SAD-u sva prava, moć i vlast koji su potrebni za uspostavu nadzora nad zakupljenim područjem te zaključio kako takve ovlasti ne ovise o suverenosti nad područjem.<sup>19</sup> Zaključak suda bio je kako se primjena Fair Labor Standards Acta, o čemu je zapravo bila riječ u predmetu “Connell i dr. protiv Vermilya-Brown Co.”, proteže na sve savezne države SAD-a, okrug Columbia, te na sva druga područja ili posjede SAD-a. S tim u vezi Sud je također ustvrdio kako pojam “posjed” uključuje Portoriko, Guam, otočje Guano,

<sup>19</sup> Mobarek, *op. cit.* u bilj. 15, str. 77.

Samou te Djevičanske Otoke. Stoga je Sud zaključio kako je logično očekivati da pojam “posjed” također uključuje područja koja imaju vitalnu važnost za nacionalne interese SAD-a, a nad kojima SAD ima isključivu moć, poput vojne baze na Bermudi. U skladu s tim, Sud je smatrao kako se primjena Fair Labor Standards Acta proteže i na područje vojne baze.<sup>20</sup>

U predmetu “Cuban American Bar Association protiv Christophera”, jedan američki žalbeni sud bavio se 1995. pravnim položajem vojne baze u Guantanamu u kontekstu odlučivanja o pravima kubanskih i haićanskih izbjeglica zadržanih u toj bazi. Sud je ustvrdio, poput Vrhovnog suda u predmetu “Connell i dr. protiv Vermilya-Brown Co.,” kako potpuna jurisdikcija i nadzor nad bazom Guantanamo nisu ekvivalent suverenosti. Međutim, za razliku od zaključka Vrhovnog suda u predmetu “Connell i dr. protiv Vermilya-Brown Co.,” spomenuti žalbeni sud odbio je priznati vojnu bazu u Guantanamu kao posjed SAD-a ili kao bilo kakvo drugo područje na koje bi se protezala primjena Bill of Rights. Sud je stoga zaključio da bi priznavanje prava kubanskih i haićanskih izbjeglica tijekom njihova držanja u bazi Guantanamo impliciralo eksteritorijalnu primjenu ustavnih ili zakonskih odredaba SAD-a. Ne utvrdivši postojanje odredaba s takvom primjenom, sud je zaključio kako izbjeglice ne mogu tražiti ustavnu ili zakonsku zaštitu prema propisima SAD-a u svrhu osporavanja svojega držanja u bazi Guantanamo.

Takvo je mišljenje 1996. slijedio i američki okružni sud u Connecticutu, u predmetu “Bird protiv SAD-a”.<sup>21</sup> U tom predmetu tužiteljica je tužila vojnog liječnika u bazi Guantanamo za nesavjesno liječenje, zbog čega joj je propustio pravilno i pravodobno dijagnosticirati tumor na mozgu. Tužiteljica je svoju tužbu temeljila na Federal Tort Claims Actu. Sud je ustvrdio kako taj propis doista pruža temelj za ograničeno izuzimanje vlasti od suverenog imuniteta u predmetima tužbi s osnove nepažnje zaposlenika vlade. Međutim, sud je također ustvrdio kako predmetni propis izričito ne dopušta takve tužbe koje potječu iz drugih država. Sud je nadalje obrazložio kako su međunarodni ugovori o zakupu, koji su SAD-u priznali jurisdikciju i nadzor nad područjem vojne baze u Guantanamu, suverenost nad tim područjem na nedvosmislen način ostavili Kubi. Drugim riječima, područje Guantanama ima se smatrati stranom državom kada je riječ o primjeni Federal Tort Claims Acta te se sud izjasnio kako nema jurisdikciju glede tužbenog zahtjeva tužiteljice.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, str. 75.

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 59.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 60.



Sve do predmeta “Rasul protiv Busha” 2004., Vrhovni sud SAD-a nije se izravno bavio pravnim položajem vojne baze Guantanamo na Kubi.<sup>23</sup> U tom su predmetu branitelji uhićenika u ratu protiv terorizma postavili teoriju o “faktičnoj suverenosti” SAD-a na području vojne baze Guantanamo.<sup>24</sup> Tvrdili su kako baza Guantanamo, premda je u tehničkom smislu izvan teritorijalnih okvira SAD-a, u faktičnom smislu potpada pod suverenost SAD-a zbog potpune jurisdikcije i nadzora te “dugotrajnog pokazivanja suverenosti nad bazom” sa strane SAD-a.<sup>25</sup> Zaključili su kako bi zbog toga bilo apsurdno odricati ondašnjim zatočenicima, koji su strani državljani, pravo na obraćanje američkim sudovima. Vrhovni je sud tim osobama na kraju priznao jednako pravo obraćanja saveznom sudovima kakvo imaju i državljani SAD-a.<sup>26</sup> Na taj je način sud izvršnoj vlasti zapravo odrekao pravo korištenja baze Guantanamo kao svojevrzne “pravne enklave” u kojoj se nisu primjenjivala pojedina pravna pravila koja su se primjenjivala na državnom području SAD-a, odnosno u kojoj se pribjegavalo postupanju kakvo inače nije dopušteno pravnim poretkom SAD-a.<sup>27</sup> Ipak, osvrćući se na pitanje suverenosti, sud je u presudi ujedno ustvrdio kako “nadzor i jurisdikcija nisu ekvivalent suverenosti”, no da su “zakupljene vojne baze u inozemstvu, koje ostaju pod suverenošću drugih država, neprijateljskih ili prijateljskih, u funkcionalnom smislu ekvivalent kopnenim granicama ili lukama ulaza u SAD”.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 47.

<sup>24</sup> Barnes, M. L.; Bowman, F. G., *Entering Unprecedented Terrain: Charting a Method To Reduce Madness in Post-9/11 Power and Rights Conflict*, University of Miami Law Review, sv. 62, br. 2, 2008., str. 365.

<sup>25</sup> Citirano prema Gathii, J. T., *Torture, Extraterritoriality, Terrorism and International Law*, Albany Law Review, sv. 67, br. 2, 2003., str. 356.

<sup>26</sup> Bland, C. V., *A Constitutional Limitation: The Controversy Surrounding the Military Commissions Act of 2006 and the Writ of Habeas Corpus*, Loyola Law Review, sv. 53, br. 3, 2007., str. 539.

<sup>27</sup> Yin, T., *The Role of Article III Courts in the War on Terrorism*, William & Mary Bill of Rights Journal, sv. 13, br. 4, 2005., str. 1081.

<sup>28</sup> Citirano prema Gathii, *op. cit.* u bilj. 25, str. 356.

#### 4. STAJALIŠTA KUBE I SAD-A GLEDE BEČKE KONVENCIJE O PRAVU MEĐUNARODNIH UGOVORA IZ 1969. GODINE

Od sklapanja kubansko-američkih međunarodnih ugovora koji se odnose na američku vojnu bazu Guantanamo, pa sve do današnjih dana, nema obostrane suglasnosti s izmjenom ili prestankom važenja predmetnog zakupa. Kubanska bi strana željela ukinuti vojnu bazu Guantanamo, dok američka strana ničim ne pokazuje namjeru da bi je u bližoj ili daljoj budućnosti mogla napustiti. Međutim, Kuba nikada nije pokušala kakvim pravnim postupkom postići prestanak važenja ugovora iz 1903., odnosno kasnijeg ugovora iz 1934. godine. S tim u vezi svakako se postavlja pitanje zašto Kuba nikada nije posegnula za pravnim sredstvima u svrhu traženja prestanka važenja ugovora o zakupu područja Guantanamo. Kuba od 1959. jedino odbija od SAD-a primiti iznos zakupnine, premda SAD redovito Kubi šalje ček na ugovoreni iznos.<sup>29</sup> Dakako, kada SAD ne bi tako postupao, radilo bi se o neispunjavanju preuzete ugovorne obveze, a to bi Kubi načelno pružilo pravnu osnovu za traženje prestanka važenja ugovora.

Prilikom pristupanja Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora, 9. rujna 1998., Kuba je izjavila rezervu u odnosu na sadržaj članka 66. Konvencije, koji uređuje postupke rješavanja sporova sudskim putem, arbitražom ili mirenjem. S tim u vezi Kuba je izrazila uvjerenje kako sporove treba rješavati na način predviđen sporazumom samih strana u sporu te da stoga ne može prihvatiti načine rješavanja sporova koji bi odgovarali jednoj od strana, bez pristanka druge strane na podvrgavanje spora na rješavanje sudu ili arbitraži, odnosno na mirenje. Upravo u slučaju međunarodnih ugovora koje su Kuba i SAD sklopili glede američke vojne baze Guantanamo, ne postoji pristanak američke strane za podvrgavanje spora na rješavanje sudu ili arbitraži, odnosno na mirenje. Štoviše, američka strana i ne vidi potrebu za time.

Osim navedene rezerve, Kuba je glede sadržaja Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora objavila stajalište prema kojemu je ta konvencija, u bitnome, kodificirala i sistematizirala pravila koja su se bila izgradila putem običajnog prava i drugih izvora međunarodnog prava o pregovaranju, potpisivanju, ratifikaciji, stupanju na snagu i prestanku važenja međunarodnih ugovora, kao i druga pravila što se tiču međunarodnih ugovora. Stoga su ta pravila,

---

<sup>29</sup> Američko Ministarstvo financija svake godine šalje ček na ime plaćanja zakupa zemljišta, ali Kuba od 1958. nije naplatila nijedan ček.

prema kubanskom gledištu, zbog svojega obvezatnoga karaktera te formiranja putem univerzalno prihvaćenih izvora međunarodnog prava - osobito pravila koja se tiču ništavosti, prestanka i suspenzije primjene ugovora - primjenjiva na svaki međunarodni ugovor o kojemu je Kuba pregovarala i prije stupanja na snagu Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, a osobito na ugovore, paktove i koncesije o kojima se pregovaralo u uvjetima neravnopravnosti ili koji zanemaruju suverenost i teritorijalnu cjelovitost Kube.

Gledajući u čemu se sastoje stajališta SAD-a glede rezervi ili objava drugih država stranaka Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, vidljivo je kako SAD nije nikada izravno prigovorio ni navedenoj rezervi ni navedenu stajalištu koje je Kuba izjavila u vezi sa sadržajem Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora. Može se zaključiti, prije svega, kako između SAD-a i Kube nema prijepora o tome da su odredbe te konvencije o prestanku važenja međunarodnih ugovora u biti kodifikacija i sistematizacija pravila međunarodnog (običajnog) prava, uključujući i pravila koja se tiču temeljne promjene okolnosti. Osim toga, ni Kuba ni SAD nemaju rezervi prema odredbi članka 4. Konvencije, po kojoj Konvencija nema retroaktivan učinak. Također, može se zaključiti kako između SAD-a i Kube nema prijepora o tome da se spor o nekom međunarodnom ugovoru može rješavati jedino na način predviđen sporazumom samih strana u sporu, odnosno da se nijednoj državi mimo njezina pristanka ne može nametati njezino podvrgavanje sudu ili arbitraži, odnosno mirenju radi rješavanja spora koji se tiče međunarodnog ugovora.<sup>30</sup>

## 5. OPĆENITO O KLAUZULI *REBUS SIC STANTIBUS*

Klauzula *rebus sic stantibus* posebno je važan način prestanka ugovora u međunarodnom pravu koji je i u znanosti i u praksi vrlo sporan. Naime, postoje situacije u kojima bi insistiranje na primjeni i izvršenju međunarodnog ugovora bilo "neprimjereno, nerazumno, nepravedno i opasno".<sup>31</sup> S druge strane, slijepo insistiranje na primjeni klauzule može stvoriti pravnu nesigurnost.<sup>32</sup> U praksi,

<sup>30</sup> Predmetnoj rezervi Kube prigovorila je 17. studenoga 1999. Švedska ističući kako su odredbe o rješavanju sporova važan dio Konvencije te se ne mogu odvajati od materijalnih pravila s kojima su povezane.

<sup>31</sup> Ibler, V., *Rječnik međunarodnog javnog prava*, 2. izdanje, Zagreb, 1987., str. 124.

<sup>32</sup> *Ibid.*

kada se vlade pozivaju na klauzulu *rebus sic stantibus*, druga strana redovito pobija bilo samo postojanje takvog načela bilo opravdanost njegove primjene u konkretnom slučaju.<sup>33</sup>

Bit spomenutog načina prestanka važenja međunarodnih ugovora sastoji se u bitno izmijenjenim okolnostima u odnosu na okolnosti kakve su postojale u vrijeme sklapanja međunarodnog ugovora, uz uvjet da ugovor ne sadrži nikakve odredbe *ratione temporis* te se može predmnijevati da su stranke ugovor sklopile na temelju tih okolnosti.<sup>34</sup> Drugim riječima, ugovor vrijedi samo u okolnostima koje su postojale u vrijeme njegova sklapanja.<sup>35</sup>

Prema članku 62. (temeljna promjena okolnosti) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora:

“Na temeljnu promjenu okolnosti koja se zbilja u odnosu na one koje su postojale u trenutku sklapanja ugovora, a koju stranke nisu predvidjele, ne može se pozivati kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenje iz njega, osim:

- a) ako je postojanje tih okolnosti bilo bitna osnova pristanka stranaka da budu vezane ugovorom, i
- b) ako je učinak te promjene korjenita promjena domašaja obveza koje prema ugovoru još treba izvršiti.

Na temeljnu promjenu okolnosti ne može se pozivati kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenja iz njega:

- a) ako se ugovorom ustanovljuje granica, ili
- b) ako je temeljna promjena posljedica kršenja, od stranke koja se na tu promjenu poziva, obveze iz ugovora ili bilo koje druge preuzete međunarodne obveze prema svakoj drugoj stranki ugovora.

Ako se, na temelju prethodnih stavaka, stranka može pozvati na temeljnu promjenu okolnosti kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenja iz njega, ona se također može na nju pozvati samo radi suspenzije primjene ugovora.”<sup>36</sup>

U stavku 9. Komentara uz Konvenciju pobliže se navodi uvjete pod kojima se stranka ugovora može pozivati na promjenu okolnosti kao temelj za prestanak ugovora, odnosno za povlačenje iz ugovora:

- mora biti riječ o promjeni okolnosti koje su postojale u vrijeme sklapanja ugovora,

---

<sup>33</sup> Andrassy, J., *Međunarodno pravo*, 9. izdanje, Zagreb, 1987., str. 348.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Ibler, *op. cit.* u bilj. 31, str. 124.

<sup>36</sup> Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 16/1993 od 18. prosinca 1993.

- promjena okolnosti mora biti bitna,
- promjena mora biti takva da je stranke nisu predvidjele,
- postojanje određenih okolnosti mora biti važna podloga za pristanak stranaka da budu vezane ugovorom,
- učinak promjene mora radikalno izmijeniti doseg obveza koje se još uvijek moraju ispuniti na temelju ugovora.

Prema Andrassyju, najprihvatljivije je mišljenje o dopustivosti primjene klauzule *rebus sic stantibus* samo u onim slučajevima u kojima su se izmijenile prilike a da to stranke nisu predviđale, pa se iz prirode ugovora može zaključiti da se stranke ne bi bile tako obvezale da su tu izmjenu mogle imati na umu. Dakle, nije ključno pitanje ono o sadržaju namjere stranaka u vrijeme sklapanja međunarodnog ugovora, već je ključno pitanje što bi stranke bile odlučile da su mogle predvidjeti izmjenu koja je nastupila poslije.<sup>37</sup>

## 6. PRIMJENJIVOST KLAUZULE NA UGOVOR O BAZI U GUANTANAMU

Ako se uzme u obzir sadržaj rezervi SAD-a i Kube u vezi sa sadržajem Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, primjenjivost klauzule *rebus sic stantibus* - načelno govoreći - ne bi trebala biti sporna kao eventualna pravna osnova Kubi za traženje prestanka međunarodnih ugovora o vojnoj bazi Guantanamo. Dakako, drugo je pitanje njihovih motrišta o postojanju ili nepostojanju, odnosno sadržaju odgovarajućega činjeničnog supstrata na kojemu bi takav zahtjev mogao počivati. Međutim, ako bi Kuba tražila prestanak važenja međunarodnih ugovora o vojnoj bazi Guantanamo (iz bilo kojeg razloga, uključujući i temeljnu promjenu okolnosti), u odnosu na SAD ne bi se mogle primjenjivati odredbe članka 66. Konvencije, nego bi bilo potrebno postići *ad hoc* sporazum Kube i SAD-a o načinu rješavanja takvog spora.

Čini se, međutim, da su sva takva razmatranja zapravo teoretske naravi jer Kuba ničime ne pokazuje namjeru bilo kakvog zaoštavanja odnosa sa SAD-om. Ipak, protivljenje kubanskih vlasti daljnjem opstanku na snazi predmetnih međunarodnih ugovora već samo po sebi svjedoči o prestanku postojanja svrhe ugovora, odnosno o promijenjenim okolnostima. U govoru održanom 11. siječnja 1985., tijekom posjeta Nikaragvi, tadašnji kubanski predsjednik

---

<sup>37</sup> Andrassy, *op. cit.* u bilj. 33, str. 349.

Fidel Castro, kazao je: "Kakav interes možemo imati u pokretanju rata sa susjedima? U svojoj zemlji imamo vojnu bazu protiv volje našeg naroda. Ona je ondje već 26 godina od revolucije i drže je silom. Imamo pravo, i po moralu i po pravu, zahtijevati da nam se to područje vrati. To smo i učinili moralnim i pravnim putem. Ne namjeravamo to činiti uz uporabu oružja. To je dio našega državnog područja koji je okupiran od američke strane. Nitko - revolucionar, vođa ili obični građanin - nikada nije imao ideju vraćanja dijela našeg državnog područja uz uporabu sile. Ako jednom bude naše, to neće biti uz uporabu sile, nego zahvaljujući svijesti o pravdi na svijetu."<sup>38</sup> Kuba je 14. veljače 2002. u Općoj skupštini UN-a zatražila povrat područja američke baze Guantanamo.

U čemu bi se, u činjeničnom smislu, sastojalo ispunjenje svrhe ugovora, a u čemu temeljna promjena okolnosti u slučaju američko-kubanskih međunarodnih ugovora u vojnoj bazi Guantanamo, odnosno što bi SAD i Kuba, pogotovo Kuba, bili odlučili u vrijeme sklapanja tih ugovora da su mogli predvidjeti takve promjene okolnosti koje su nastupile poslije?

Kuba odavno ne smatra da je za opstojnost njezine neovisnosti, zaštitu stanovništva i obranu državnog područja potrebno postojanje američkih "mornaričkih postaja i postaja za opskrbu ugljenom". Usput, u "mornaričkim postajama i postajama za opskrbu ugljenom" danas živi *cca.* 10.000 ljudi - vojnika, članova njihovih obitelji, civilnog osoblja za potporu, te drugih radnika od kojih su mnogi državljani Jamajke, Filipina i drugih država. Danas dijelovi baze Guantanamo sličie tipičnom američkom gradiću, s restoranima brze hrane kao što su McDonald's ili Pizza Hut, športskim terenima, školom itd. Što je mnogo važnije, Kuba i SAD tijekom godina su se udaljili, osobito poslije kubanske revolucije pod vodstvom Fidela Castra. Štoviše, našli su se na suprotnim krajevima međunarodnoga političkog spektra, bez međusobnih diplomatskih odnosa. Tako se u vrijeme tzv. kubanske raketne krize 1962. pokazalo kako su Kuba i SAD postali protivnicima te da Kuba jamstvo opstojnosti svoje neovisnosti, zaštitu stanovništva i obranu državnog područja vidi u političkim i vojnim odnosima i suradnji s nekim drugim državama, a nipošto u odnosima i suradnji sa SAD-om. Štoviše, kubanska strana već desetljećima doživljava američku stranu kao ugrozu svojih vrijednosti.

Prema tome, iz početne svrhe američko-kubanskih ugovora o vojnoj bazi Guantanamo faktično bi preostao samo segment "vlastite obrane" SAD-a. S tim u vezi, općenito govoreći, slobodno se može kazati ponajprije kako suvremena

<sup>38</sup> Izvor: <http://lanic.utexas.edu/project/castro/db/1985/19850111.html> (1. srpnja 2011.).



tehnologija, poglavito vojno naoružanje i sredstva vojnog prijevoza, sami po sebi čine suvišnim korištenje baze u Guantanamou kao međupostaje u zaštitu područja Panamskog prokopa. Naime, predmetni međunarodni ugovori bili su sklopljeni prije svega u vezi s američkim planom za gradnju Panamskog prokopa.<sup>39</sup> Uostalom, Kongres SAD-a ustvrdio je još 1979. kako baza Guantanamo "ima vojnu važnost, ali nije prijeko potrebna".<sup>40</sup> Međutim, najveći dio odgovora na pitanje zašto baza još postoji dao je bivši američki predsjednik Ronald Reagan u intervjuu za sovjetske novine u listopadu 1985. kazavši da je svrha baze politička - nametnuti nazočnost SAD-a, čak i ako to Kubanci ne žele.<sup>41</sup>

S druge strane, na podlozi današnjeg stanja u međunarodnim odnosima, ne može se prihvatiti teza kako baza u Guantanamou više ne služi strateškim interesima SAD-a. Prije svega, dovoljno je ustvrditi kako SAD sigurno neće napustiti bazu Guantanamo dok god na Kubi bude postojao društveno-politički poredak kakav SAD ne podupire. Novije promjene u međunarodnim odnosima SAD-a s pojedinim latinskoameričkim državama, osobito s Venezuelom i Bolivijom, te približavanje tih država u odnosima s kubanskim režimom, odnosno latentno nepovjerenje u odnosima SAD-a i Ruske Federacije, te posljedično jačanje bilateralnih odnosa između Venezuele i Ruske Federacije, poglavito u gospodarskom i vojnom segmentu, dodatno jačaju američku potrebu za vojnom nazočnošću u Guantanamou. Drugim riječima, u širem kontekstu američkog poimanja načina zaštite vlastite nacionalne sigurnosti, baza Guantanamo *de facto* je jedan od "prednjih položaja" SAD-a, poput zapadnopacifičkih otoka i niza drugih lokacija u raznim dijelovima svijeta.

Promjena vlade sama po sebi nije dovoljan argument za primjenu klauzule *rebus sic stantibus* kao načina prestanka važenja međunarodnog ugovora. Štoviše, pravilo je međunarodnog prava kako promjena vlade, koliko god bila radikalna u političkom smislu, nema utjecaja na postojeće ugovorne obveze države. Međutim, promjena političkog sustava nakon Castrova dolaska na vlast na Kubi, bez obzira na razmjere radikalnosti te promjene, nije bila samo promjena vlade, već je Kuba postala državom čija su ideologija i politički sustav postali u potpunosti protivni onima SAD-a. Ilustracije radi, o mjeri suprotnosti i prirodni međusobnih odnosa, počev od neuspjele američke intervencije u Zaljevu svinja 1961., ponajbolje svjedoči činjenica i danas postavljenih protupješačkih mina

---

<sup>39</sup> Vali, *op. cit.* u bilj. 9, str. 226.

<sup>40</sup> Citirano prema Woodliffe, *op. cit.* u bilj. 6, str. 303.

<sup>41</sup> *Ibid.*

i raznih senzora uokolo vojne baze u Guantanamu. Na temelju navedenoga, ne bi trebalo dvojiti jesu li opisane promjene u kubansko-američkim odnosima nakon revolucije na Kubi dovoljna činjenična podloga za primjenu odredaba Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. koje se odnose na “temeljnu promjenu okolnosti”.

U vezi s promjenama širega političkoga konteksta kao podloge za primjenu klauzule *rebus sic stantibus* ima i drukčijih mišljenja. Neki drže da su promjene u Guantanamu bile znatne, ali ne i dovoljne da bi udovoljile doktrinarnim standardima klauzule *rebus sic stantibus*. Kao argument u prilog tome kadšto se ističe presuda Međunarodnog suda u predmetu “Projekt Gabčikovo-Nagymaros”, u kojemu je sud zauzeo stajalište da pad komunizma u istočnoj Europi nije bio dovoljna činjenična podloga za prizivanje primjene klauzule *rebus sic stantibus*.<sup>42</sup> S druge strane, ističe se, ako bi te promjene i bile dovoljne, vrlo je upitno koliko bi eventualna presuda bila učinkovita.<sup>43</sup>

Načelno govoreći, moglo bi se kazati kako se promjena namjene vojne baze Guantanamo od postaje za opskrbu ugljenom, kako je to bilo navedeno u ugovoru iz 1903., u višenamjensku vojnu bazu uklapa u primjenu klauzule *rebus sic stantibus*. S tim u vezi zanimljivo je mišljenje američkog autora Sweeneyja, prema kojemu se “promjena pogona brodova od ugljena na naftu ne može smatrati zadiranjem u bitnu osnovu predmetnog međunarodnog ugovora”.<sup>44</sup> Osim toga, u prilog tezi o bitnoj promjeni okolnosti u novije se vrijeme nerijetko ističe kako baza u Guantanamu služi kao zatvor ili centar za zadržavanje. Glede toga Sweeney priznaje kako vojni zatvor nije uobičajena funkcija vojne baze, ali ističe i kako u svim vojnim bazama mora postojati zatvorska jedinica. Također, ističe se kako pripadnici Al-Qa’ide i talibanskih snaga u Guantanamu nisu u zatvoru i na prisilnom radu, nego su ondje u režimu zadržavanja. Dakle, njihov se položaj tumači analogno položaju koji su kubanski i haićanski izbjeglice imali u Guantanamu prije repatrijacije u svoje matične države, čemu kubanska strana nije bila prigovarala.<sup>45</sup>

Korištenje dijela baze Guantanamo u svrhu zadržavanja državljana trećih država počelo je u studenome 1991., nakon što je prvi put bio svrgnut haićan-

<sup>42</sup> Raustiala, K., *The Geography of Justice*, Fordham Law Review, sv. 73, br. 6, 2005., str. 2542.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Sweeney, J. C., *Guantanamo and U. S. Law*, Fordham International Law Journal, sv. 30, br. 3, 2007., str. 723.

<sup>45</sup> *Ibid.*

ski predsjednik Jean-Bertrand Aristide. Tada su američke vlasti govorile o “šatorskom skloništu” u Guantnamu za tisuće haićanskih izbjeglica, koje je bilo ograđeno bodljikavom žicom, a čuvali su ga američki vojnici. To je trajalo sve dok američki sud takav kamp za zadržavanje nije proglasio neustavnim. Naime, u lipnju 1993., kada su u kampu preostali samo izbjeglice zaraženi HIV-om i članovi njihovih obitelji, američki savezni sudac naložio je zatvaranje kampa, nazvavši ga “ničim drugim nego zatvoreničkim kampom za HIV”.<sup>46</sup>

Potom su 1994., nakon izbijanja nove političke krize na Haitiju, u Guantnamu ponovno bile zadržane tisuće haićanskih izbjeglica, a SAD je ujedno sagradio golemo šatorsko naselje za kubanske izbjeglice koji su željeli otići u SAD. Početkom 1995. američki žalbeni sud u Atlanti odlučio je da zatočenici u Guantnamu mogu biti prisilno repatrirani jer američka ustavna pravila “obvezuju vladu samo kada su izbjeglice na granicama ili unutar granica SAD-a”.<sup>47</sup> Drugim riječima, sud područje vojne baze Guantnamo, premda je bila riječ o području pod “potpunom jurisdikcijom i nadzorom” SAD-a, nije smatrao područjem na kojemu bi bilo potrebno poštovati ustavna pravila SAD-a.<sup>48</sup>

Kao odgovor na terorističke napade na New York i Washington 11. rujna 2001., američki Kongres donio je rezoluciju kojom je predsjednika SAD-a ovlastio za progon osoba, organizacija i država koje su planirale, odobrile ili pomogle u izvođenju napada. Na temelju takve ovlasti, predsjednik SAD-a zapovjedio je američkim vojnim snagama provedbu vojnih operacija protiv Al-Qa’ide i njezinih pomagača, talibanskog režima u Afganistanu.<sup>49</sup> Tijekom provedbe tih operacija, američke snage zarobile su više pripadnika talibanskih snaga i Al-Qa’ide. Predsjednik SAD-a naložio je zadržavanje takvih zatočenika bilo u SAD-u bilo izvan SAD-a, na lokacijama koje odredi ministar obrane SAD-a. Tako je nekoliko stotina zatočenika, državljana raznih država, bilo prebačeno i u američku vojnu bazu u Guantnamu, gdje je početkom 2002. u svrhu njihova držanja bio uspostavljen tzv. Kamp X-Ray. Američka je strana spomenute zatočenike označila pojmom “neprijateljskih ili nezakonitih boraca”. Značaj takvog označavanja sastojao se u lišavanju tih osoba statusa ratnih zarobljenika,

<sup>46</sup> Neuman, G. L., *Closing the Guantanamo Loophole*, Loyola Law Review, sv. 50, br. 1, 2004., str. 43.

<sup>47</sup> Powell, C., *The Role of Transnational Norm Entrepreneurs in the U. S. “War on Terrorism”*, Theoretical Inquiries in Law, sv. 5, br. 1, 2004., str. 69.

<sup>48</sup> Taylor, J. P., *Event Horizon: The Constitution Approaches Guantanamo: A Legal Guide to the U. S.-Detainee Cases*, The Montana Lawyer, sv. 29, br. 8, 2004., str. 12.

<sup>49</sup> Mobarek, *op. cit.* u bilj. 15, str. 43.

odnosno u prepuštanju predsjedniku SAD-a priznavanja ili negiranja svih prava sadržanih u Ženevskim konvencijama.<sup>50</sup>

Općenito, prema nekim procjenama, broj ljudi koji žive i rade u bazi Guantanamo utrostručio se otkako je SAD 2002. onamo počeo dopremati uhićenike u ratu protiv terorizma. Upravo ta činjenica, da se u bazi Guantanamo, dakle na području pod "krajnjom suverenosti Republike Kube", a pod "potpunom jurisdikcijom i nadzorom" SAD-a, drži pod prisilom državljane trećih država, premda je sama po sebi - u najširem smislu - spojiva s "vlastitom obranom SAD-a", nije spojiva sa svrhom uspostave "postaja za opskrbu ugljenom i mornaričkih postaja", odnosno sa sadržajem odnosa između SAD-a i Kube koji su postojali u vrijeme sklapanja međunarodnih ugovora o vojnoj bazi Guantanamo, niti je spojiva s okolnostima tadašnjih međunarodnih odnosa na prostoru Srednje Amerike i Kariba.

Kao što je navedeno, američko Ministarstvo obrane proglasilo je spomenute zatočenike "nezakonitim borcima" umjesto "ratnim zarobljenicima" kako bi izbjeglo obvezu poštovanja prava koja su ratnim zarobljenicima zajamčena na temelju Ženevskih konvencija za zaštitu žrtava rata. Mary Robinson, UN-ova Visoka povjerenica za ljudska prava, ustvrdila je 16. siječnja 2002. kako su zatočenici u Kampu X-Ray ratni zarobljenici koji imaju uživati prava priznata Ženevskim konvencijama.<sup>51</sup> Isto je zagovarao i Međunarodni odbor Crvenoga križa. Međutim, zatočenike se u Kampu X-Ray tuklo, sprječavalo u spavanju, držalo u samicama, izlagalo hladnoći, glasnoj glazbi, buci, mraku, jakom svjetlu i sl. te se na razne druge načine s njima nečovječno postupalo. Ubrzo su se proširile kritike takve prakse, osobito zbog činjenice da se zatočenike u bazi Guantanamo držalo bez provođenja sudskih postupaka.

Međutim, spomenuti argument koji je američka administracija koristila 1992., kada je počela nasilna repatrijacija haićanskih i kubanskih izbjeglica iz baze Guantanamo, postao je početkom 21. stoljeća argumentom da se zatočenicima ne mogu priznati nikakva prava kao u SAD-u jer ih se drži na području

---

<sup>50</sup> Gledište američkih vlasti bilo je kako je zatvorenike u bazi Guantanamo moguće ondje držati unedogled te bez izvođenja pred sud, s obzirom na to da je riječ o "neprijateljskim ili nezakonitim borcima". Sudski postupak Rasul protiv Busha, pred Vrhovnim sudom SAD-a, bio je prvi pokušaj nekog od zatočenika u bazi Guantanamo da ospori neograničeno trajanje svojeg držanja u ondašnjem zatvoru.

<sup>51</sup> Citirano prema "Statement of High Commissioner for Human Rights on Detention of Taliban and Al Qaida Prisoners at US Base in Guantánamo Bay, Cuba", 16. siječnja 2002., dostupno na: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf> (1. srpnja 2011.).

koje nije pod suverenosti SAD-a. S tim u vezi, dakako, postavlja se pitanje nije li onda zatočenicima iz Guantanamo, umjesto nikakvim pravilima ograničenog postupanja prema njima, trebalo priznati prava kakva bi im jamčio pravni poredak Kube, pod čijom je suverenosti odnosno područje, tj. prava kakva im jamči međunarodno pravo, osobito opća načela prava koja su zbog svoje općenite primjenjivosti priznata od civiliziranih naroda te su zajedničko dobro tih naroda na način da postoje u svim glavnim pravnim sustavima na svijetu. U svjetlu sadržaja takvih načela, minimalno u smislu zabrane mučenja i drugoga nečovječnog postupanja, sasvim je irelevantno je li riječ o kriminalcima, “nezakonitim borcima”, “neprijateljskim borcima”, ratnim zarobljenicima ili čemu drugome. Za sadržaj temeljne promjene okolnosti, u svjetlu svega navedenog, vrlo je ilustrativan i sadržaj obveza iz članka IV. američko-kubanskog ugovora glede vojne baze Guantanamo koji je sklopljen 2. srpnja 1903., prema kojemu bi bjegunci iz američkih vojnih baza na kubansko područje, kao i bjegunci od kubanske jurisdikcije u američke vojne baze, trebali biti uzajamno predavani od jedne strane drugoj.

Međunarodnopravni okvir koji je bio uspostavljen nakon Drugoga svjetskog rata, dio kojega su i Ženevske konvencije za zaštitu žrtava rata, među ostalim, dodijelio je ratnim zarobljenicima poseban pravni položaj obilježen njihovom zaštitom. Pritom Ženevske konvencije ne poznaju termine “nezakonitog borca” ili “neprijateljskog borca” u značenju u kojemu ih u današnje doba pretežno upotrebljava SAD. U biti, ako se sagleda sadržaj postupanja američke strane prema “nezakonitim borcima”, vidljivo je da je riječ o postupanju koje više pripada razdoblju prije Drugoga svjetskog rata, kada se u ratu postupalo na mnoge načine koji su danas zabranjeni bilo kao ratni zločin bilo kao zločin protiv čovječnosti.<sup>52</sup> Međutim, u svemu tome nipošto se ne smije izgubiti iz vida da ni protivnici SAD-a u ratu protiv terorizma ne ispunjavaju neke temeljne kriterije koje Ženevske konvencije propisuju za pravnu zaštitu ratnih zarobljenika. Prije svega, “nezakoniti borci” - ako im na čelu i stoji osoba odgovorna za svoje podčinjene - nemaju određen i na daljinu prepoznatljiv znak raspoznavanja, ne nose oružje otvoreno, niti svoje operacije izvode u skladu s ratnim zakonima i običajima.

Tako se, u praksi SAD-a, “nezakonitog borca” može zatvoriti na neograničeno vrijeme, bez prava na posjet i bez prava na odvjetnika, može ga se držati u zatočeništvu na neodređeno vrijeme i bez podizanja optužnice, sve to čak i

---

<sup>52</sup> Chomsky, N., *Imperijalne težnje*, Zagreb, 2006., str. 11.

na državnom području neke druge zemlje, uključujući prostore stranih vojnih baza. Pritom je dovoljno da državni odvjetnik raspolaže samo sumnjom da neka osoba djeluje protiv SAD-a. U biti, "nezakoniti borac" je protivnik lišen pravne zaštite, odnosno osoba lišena temeljnih građanskih prava.

Ne može se osporiti kako je nacionalna sigurnost SAD-a u današnje vrijeme ugrožena, no pitanje je je li mjera te ugroze takva da bi trebala opravdavati postupanje suprotno općeprihvaćenim načelima i pravilima međunarodnog prava. Umjesto odgovora na to pitanje zanimljivo je prisjetiti se predavanja o dokumentu pod nazivom "Strategija nacionalne sigurnosti" koje je Dean Acheson, ugledni visoki savjetnik u administraciji bivšeg američkog predsjednika Johna F. Kennedyja, održao 1963., dakle nedugo nakon tzv. kubanske raketne krize, pri Američkom društvu za međunarodno pravo. Među ostalim, kazao je tada kako odgovor SAD-a na prijetnju njihovoj "moći, položaju i ugledu" nije pravni problem te ustvrdio kako SAD ima pravo na preventivni rat protiv svakog oblika ugrožavanja svojeg položaja i ugleda, čak i ako njime nije ugrožen opstanak SAD-a.<sup>53</sup>

Na posljertku, 28. lipnja 2004. američki Vrhovni sud presudio je da zatočnici u Guantanamu imaju pravo biti saslušani od suca "ili drugog neutralnog donositelja odluka". Potom je 24. kolovoza 2004. Ministarstvo obrane SAD-a organiziralo u bazi Guantanamo prvo vojno suđenje od završetka Drugoga svjetskog rata, nakon čega je nekoliko promatrača zaštite ljudskih prava zatražilo od američke administracije "napuštanje takvog eksperimenta". Premda su američke vlasti dugo ustrajale u tvrdnji kako su zatočnici u Guantanamu "neprijateljski borci" na koje se ne mogu primjenjivati uobičajene pravne norme za zaštitu ratnih zarobljenika poput Ženevskih konvencija, američki Vrhovni sud presudio je 2005. da se međunarodno pravo ima primjenjivati na "neprijateljske borce". Isto tako, sud je ustvrdio kako vojna baza u Guantanamu nije ni bojišnica ni okupirano područje te je osporio zakonitost predsjedničke uspostave vojnih komisija i njihovu jurisdikciju nad zatočnicima.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Paust, J. J., *Post-9/11 Overreaction and Fallacies Regarding War and Defense, Guantanamo, The Status of Persons, Treatment, Judicial Review of Detention, and Due Process in Military Commissions*, University of Notre Dame Law Review, sv. 79, br. 4, 2004., str. 1363.



## 7. ZAVRŠNE NAPOMENE

Na temelju svega što je navedeno o promjeni okolnosti u kojima su bili sklopljeni američko-kubanski međunarodni ugovori o vojnoj bazi Guantanamo, sukladno doktrini klauzule *rebus sic stantibus*, minimalan zahtjev prema SAD-u trebao bi biti usmjeren na svođenje postupanja SAD-a u okvire koji su primjereni u kontekstu održavanja tipične vojne baze za potrebe "vlastite obrane" SAD-a. Gledajući iz perspektive svrhe ili posebnog interesa na temelju kojega država domaćin priznaje državi korisniku neko pravo na dijelu svojega državnog područja te iz perspektive pripadajućeg sadržaja i obujma ovlaštenja službenih osoba države korisnika u stranoj vojnoj bazi, postavlja se pitanje što je zakonito, a što nezakonito u odnosu država domaćin - država korisnik. S tim u vezi valja naglasiti kako ništa u stranoj vojnoj bazi što pogoduje pojedincu, a nema veze sa službom, ne smije postojati jer prava nisu dana pojedincu radi njega samoga, nego radi države za koju radi. Jednako tako, ništa što bi u stranoj vojnoj bazi išlo na štetu pojedinca, a izlazi iz okvira priznate svrhe ili posebnog interesa zbog koje je baza uspostavljena, također ne smije postojati jer prava države korisnika ne smiju prekoračivati priznatu posebnu svrhu ili poseban interes. Drugim riječima, regulativne ovlasti države korisnika u odnosu na područje strane vojne baze ne smiju prelaziti okvire priznate posebne svrhe ili posebnog interesa.

Summary

Ivica Kinder \*

### APPLICABILITY OF REBUS SIC STANTIBUS TO THE CUBAN-AMERICAN TREATY ON THE US MILITARY BASE IN GUANTANAMO BAY

*Pursuant to the Treaty between Cuba and the USA of 1903, the USA has had a military in Guantanamo Bay, Cuba. The United States recognizes Cuba's sovereignty over the base's territory, while Cuba has relinquished to the USA complete jurisdiction and*

---

\* Ivica Kinder, Ph. D., Personnel Directorate of General Staff of the Croatian Armed Forces, Sarajevska cesta 7, Zagreb

control over the area. Since the political changes in Cuba of 1959, the Cuban authorities have been advocating the closing-down of the base. However, the USA and Cuba agree that any dispute concerning an international treaty can only be solved in the way envisaged in that treaty by its parties, i.e. that no state can be forced to submit to trial, arbitration or mediation concerning a dispute over a treaty.

Clausula rebus sic stantibus as a way to terminate a treaty, disputed both by scholars and in practice, requires a fundamental change of circumstances with regard to those existing at the time of the conclusion of the treaty, provided that the treaty contains no *ratione temporis* provisions, and assuming that the parties entered into the treaty on the basis of certain circumstances. Considering the content of the reservations expressed by the USA and Cuba on the Vienna Convention on the Law of Treaties, the applicability of *rebus sic stantibus* should, in principle, not be disputable. However, the issue remains whether there is enough foundation for invoking the said clause, i.e. what the parties' positions are regarding this issue.

The author also analyses what would constitute the factual achievement of the purpose of the treaty regarding the Guantanamo bay naval base, and what would constitute a fundamental change of circumstances, i.e. what the USA and Cuba would have decided at the time of the conclusion of the Treaty had they been able to foresee the subsequent changes of circumstances.

*Key words:* treaty, military base, Guantanamo Bay, clausula rebus sic stantibus, Camp X-Ray

## Zusammenfassung

Ivica Kinder \*

### ANWENDBARKEIT VON DER KLAUSEL REBUS SIC STANTIBUS AUF DEN INTERNATIONALEN ABKOMMEN ÜBER MILITÄRBASIS VON USA IN GUANTANAMO

*Aufgrund des internationalen Abkommens gemacht zwischen Kuba und USA, in der Bucht von Guantanamo ist seit 1903 die amerikanische Militärbasis. USA erkennt die Souveränität von Kuba über Bereich von Basis an, während Kuba die USA erlaubt hat,*

---

\* Dr. Ivica Kinder, Personal Direktion des Generalstabs der kroatischen Streitkräfte, Sarajevska cesta 7, Zagreb

die gesamte Jurisdiktion und Aufsicht über sie durchzuführen. Seit in 1959 auf Kuba die Gesellschaftsordnung sich verändert hat, die dortige Regierung plädieren für die Auflösung der Basis. Allerdings, Kuba und USA teilen den Einsicht, dass der Konflikt über einen internationalen Abkommen nur auf Art und Weise vorgesehen durch Abkommen von Parteien im Konflikt gelöst werden kann, beziehungsweise dass kein Staat ohne seinen Einverständnis in Gericht oder Arbitrage teilnehmen soll, beziehungsweise der Mediation mit der Ziel der Konfliktlösung, der den internationalen Abkommen betrifft.

Inbegriff der Klausel *rebus sic stantibus* als Art von Auflösung eines internationalen Abkommens, die in Wissenschaft und in Praxis sehr umstritten ist, spiegelt sich in wesentlich veränderten Umständen in Verhältnis zu den Umständen, sie in Zeit des Abkommens existierten, mit der Bedingung, dass es keine Bestimmungen *ratione temporis* beinhaltet, and dass es vermeinen kann, dass die Parteien es aufgrund bestimmter Umständen beschreiben haben. Wenn man die Vorbehalte von USA und Kuba in Zusammenhang mit der Wiener Konvention über das Recht von internationalen Abkommen in Betracht nimmt, sollte die Anwendbarkeit der Klausel *rebus sic stantibus* in Gründe genommen nicht umstritten sein. Natürlich, andere ist die Frage ihrer Sichtweisen über Existenz oder Nichtexistenz, beziehungsweise über Inhalt der angemessenen tatsächlichen Substrakts auf dem solche Anforderung beruhen könnte in Zusammenhang mit dem Abkommen über Militärbasis in Guantanamo.

Unter anderem, der Autor analysiert woraus würde, in tatsächlicher Bedeutung, die Erfüllung des Zwecks von internationalem Abkommen über Einrichtung von amerikanischen Militärbasis in Guantanamo bestehen, und woraus die Grundveränderung der Umstände, beziehungsweise was würden USA und Kuba in Zeitpunkt des Abkommens entscheiden, hätten sie die spätere Veränderung der Umstände vorausgesehen können.

Schlüsselwörter: internationales Abkommen, Militärbasis, Guantanamo, *clausula rebus sic stantibus*, Kamp X-Ray

