

# ODGOVORNOST “USTANIČKIH I DRUGIH POKRETA” ZA MEĐUNARODNE ZLOČINE: ČLANAK 10. NACRTA ČLANAKA O ODGOVORNOSTI DRŽAVA S OSVRTOM NA PRESUDU MEĐUNARODNOG SUDA ZA GENOCID (HRVATSKA PROTIV SRBIJE)

Prof. dr. sc. Davorin Lapaš \*

UDK: 341.645.5:341.485(497.5:497.11)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: ožujak 2015.

*Rad se bavi analizom međunarodnog položaja ustaničkih kao i drugih, primjerice oslobodilačkih pokreta u suvremenom međunarodnom pravu, ali i pitanjima njihove odgovornosti za međunarodno protupravne čine, posebice u kontekstu tumačenja i primjene odredbi članka 10. stavaka 1. i 2. Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, koji je izradila Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo 2001. godine. Pritom rad analizira primjenu navedenih odredbi u presudi Međunarodnog suda iz 2015. u sporu o primjeni Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida između Hrvatske i Srbije, razmatrajući moguće temelje međunarodnopravne odgovornosti za takve protupravne čine, počevši od “pripisivosti”, sukcesije odgovornosti sve do objektivne odgovornosti države u slučaju neuspjeha takva pokreta.*

*Ključne riječi: “ustanički i drugi pokreti”, međunarodno protupravni čini, pripisivost, sukcesija odgovornosti, objektivna odgovornost države*

## I. UVOD

Datum 8. lipnja 1977. bio je nesumnjivo jedan od važnijih dana u suvremenom međunarodnom pravu. Toga je dana u Ženevi usvojen Dopunski protokol

---

\* Dr. sc. Davorin Lapaš, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; suzastupnik Republike Hrvatske pred Međunarodnim sudom u sporu Hrvatske protiv Srbije o primjeni Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida; [dlapas@pravo.hr](mailto:dlapas@pravo.hr)

Ženevskim konvencijama za zaštitu žrtava rata iz 1949. o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II).<sup>1</sup> Iako ograničenijeg polja primjene u odnosu na zajednički članak 3. Ženevskih konvencija<sup>2</sup>, navedeni je protokol interes međunarodnog prava iznova usmjerio prema "nedržavnim" sudionicima oružanih sukoba izdvajajući ih, kao i njihovu međunarodnopravnu odgovornost, nepovratno iz domene isključive nadležnosti države (*domaine réservée*), izdižući ih istodobno u s njom ravnopravan odnos. Građanski ratovi, premda poznati stoljećima, time su napokon dobili svoje detaljnije međunarodnopravno uređenje, a njihovi sudionici neposredna prava i obveze, kao i međunarodnopravnu odgovornost "za kaznena djela u svezi s oružanim sukobom".<sup>3</sup> Taj je pomak bio, međutim, samo korak prema široj odgovornosti nedržavnih entiteta za teška kršenja međunarodnog prava, tj. međunarodne zločine, i uopće za međunarodno protupravne čine. Takvi su se nedržavni entiteti time postupno suočili s jedne strane s vlastitom odgovornošću za kršenja međunarodnog prava od samo prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti sve do onih najtežih poput ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti ili zločina genocida, a s druge, polazeći od privremenosti određene samom svrhovitošću njihove borbe, s mogućnošću pravnog sljedništva takve odgovornosti s državom koju stvaraju ili pak čijom vladom postaju. Odredba članka 10., posebice stavaka 1. i 2. Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine (dalje u tekstu "Nacrt"), koji je izradila Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo 2001., prvi je put tu materiju kodificirala, pa stoga zaslužuje poseban osvrt, ne samo zbog spomenutoga ponovnog oživljavanja interesa pozitivnog međunarodnog prava za uređenje pravnog položaja takvih nedržavnih entiteta u nekima od najosjetljivijih situacija u životu međunarodne zajednice, već i zbog njihove odgovornosti koja, u suvremenom međunarodnom pravu obilježenom intenzivnim razvojem individualne međunarodne kaznene odgovornosti pred sve brojnijim međunarodnim kaznenim sudovima, kao da ostaje

<sup>1</sup> Za tekst Protokola vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 5, 1994.

<sup>2</sup> Dok se zajednički članak 3. Ženevskih konvencija bezuvjetno primjenjuje "u slučaju oružanog sukoba koji nema međunarodni karakter i koji izbije na području jedne od visokih stranaka ugovornica", Protokol II primjenjuje se samo na oružane sukobe između oružanih snaga države i odmetničkih oružanih snaga ili drugih organiziranih naoružanih grupa koje, pod odgovornim zapovjedništvom, ostvaruju nad dijelom njezina područja takvu kontrolu koja im omogućuje vođenje neprekidnih i usklađenih vojnih operacija. Za tekst Ženevskih konvencija za zaštitu žrtava rata vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 5, 1994.

<sup>3</sup> Vidi članak 6. Protokola II. Za tekst vidi *supra*, bilj. 1.

“negdje između” kaznene odgovornosti pojedinca – sudionika takva “ustaničkog ili drugog pokreta” i uvjetne odgovornosti države koja će, uspije li takav pokret u svojoj borbi, tek nastati ili pak u okolnostima oružanog sukoba dobiti novu vladu. Premda navedene pojave povijest međunarodnog prava poznaje stoljećima, u ovom ćemo se radu osvrnuti posebno na novije slučajeve međunarodnopravne odgovornosti takvih nedržavnih entiteta, kao i na pitanja pripisivosti ili pak sukcesije takve odgovornosti, posebice u kontekstu presude Međunarodnog suda u sporu Hrvatske protiv Srbije o primjeni Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida<sup>4</sup> u kojoj je spomenuta kodifikacijska odredba članka 10. iskusila svoju praktičnu primjenu.

## II. USTANICI I OSLOBODILAČKI POKRETI – SLIČNOSTI, RAZLIKE I ČLANAK 10. NACRTA ČLANAKA O ODGOVORNOSTI DRŽAVA

Premda, kao što smo već spomenuli, građanski ratovi, ili kako ih suvremeno međunarodno pravo naziva “nemeđunarodni oružani sukobi”, u međunarodnoj zajednici postoje zapravo gotovo koliko i države, činjenica da se oni odvijaju samo unutar njihovih granica sve do sredine 20. stoljeća bila je argument protiv njihova međunarodnopravnog uređenja, posebice polazeći od suverenosti država na kojoj još od 17. stoljeća počiva tzv. westfalski međunarodnopravni poredak. Klasično međunarodno pravo sve do druge polovine 20. stoljeća primjenjivalo je samo načelo neintervencije trećih država na takve oružane sukobe, “ublaženo” institutom priznanja ustanika kao zaraćene stranke. Njime bi treće države, umjesto nedopuštenog vlastitog vojnog miješanja u takav sukob, mogle odlučiti priznati ustanike koji su već ostvarili faktičnu vlast na dijelu područja odnosne države kao novi, premda privremeni subjekt međunarodnog prava, namećući im takvim priznanjem određena prava i obveze uglavnom vezane uz sam oružani sukob koji vode, drugim riječima, čineći ih odgovornima za međunarodno protupravne čine koje bi počinili na području pod svojom faktičnom vlašću. Takvo priznanje međunarodnopravnog subjektiviteta relativnog je djelovanja – samo u odnosu na države koje su ustanike priznale, kao što je i takav subjektivitet nužno privremen – do okončanja sukoba bilo ugušenjem ustanka bilo, pak, u slučaju njegova uspjeha, pretvaranjem ustanika u vladu iste ili novostvorene države.

U drugoj polovini 20. stoljeća, međutim, u međunarodnom pravu nastaju promjene. Uza sve vidljivije slabljenje državocentrične koncepcije međunarod-

<sup>4</sup> Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), I.C.J. Reports, 2015.

nopravnog subjektiviteta sve intenzivniji razvoj međunarodnog humanitarnog prava upozorava na nužnost pravne zaštite žrtava svakog oružanog sukoba, pa i onoga "koji nema međunarodni karakter".<sup>5</sup> Takva zaštita, od one najopćenitije, u spomenutom zajedničkom članku 3. Ženevskih konvencija negativno i samo "rezidualno" određene, 1977. Protokolom II uz te konvencije dobiva svoje posebno pravno uređenje. Premda i dalje uz izričitu obvezu nemiješanja trećih država u oružani sukob<sup>6</sup>, njegove odredbe počinju se, danas dobrim dijelom i u obliku općeg običajnog međunarodnog prava, primjenjivati samom činjenicom objektivnog postojanja oružanog sukoba koji ulazi u stvarno polje primjene određeno člankom 1. toga protokola<sup>7</sup>, dakle neovisno od prije spomenutoga instituta priznanja ustanika. S druge pak strane, proces dekolonizacije u isto vrijeme u krug međunarodnopravnih subjekata uvodi i oslobodilačke pokrete izdvajajući ih od pukih ustanika, određujući njihovu borbu "protiv kolonijalne dominacije i strane okupacije te protiv rasističkih režima u ostvarivanju prava naroda na samoodređenje" međunarodnim oružanim sukobom.<sup>8</sup> Takav razvoj na međunarodnu scenu zapravo jednako dovodi ustaničke i oslobodilačke pokrete kao subjekte s objektivnom međunarodnopravnom osobnošću, dajući im ne samo prava i obveze, čak i na razini općeg običajnog prava, već predviđajući i međunarodnopravnu odgovornost za njihove međunarodno protupravne čine, a posebice međunarodne zločine. Međutim, međunarodnopravno uređenje te odgovornosti danas možemo promatrati na tri razine.

<sup>5</sup> Vidi zajednički članak 3. Ženevskih konvencija za zaštitu žrtava rata, *supra*, bilj. 2.

<sup>6</sup> Vidi članak 3. Protokola II, *supra*, bilj. 1.

<sup>7</sup> Članak 1. Protokola II glasi: "1. Ovaj Protokol, kojim se razvija i dopunjuje članak 3. koji je zajednički Ženevskim konvencijama od 12. kolovoza 1949. ne mijenjajući postojeće uvjete njegove primjene, primjenjuje se na sve oružane sukobe koji nisu obuhvaćeni člankom 1. Dopunskog protokola Ženevskim konvencijama od 12. kolovoza 1949. o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I) i koji se odvijaju na području visoke stranke ugovornice između njezinih oružanih snaga i odmetničkih oružanih snaga ili drugih organiziranih naoružanih grupa koje, pod odgovornim zapovjedništvom, ostvaruju nad dijelom njezina područja takvu kontrolu koja im omogućuje vođenje neprekidnih i usklađenih vojnih operacija i primjenu ovoga Protokola. 2. Ovaj se Protokol ne primjenjuje na situacije unutrašnjih nemira i napetosti, kao što su pobune, izolirani i sporadični čini nasilja ili drugi čini slične prirode, koji se ne smatraju oružanim sukobima." Za tekst Protokola II vidi *supra*, bilj. 1.

<sup>8</sup> Vidi članak 1. st. 4. Dopunskog protokola Ženevskim konvencijama od 12. kolovoza 1949. o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I); za tekst Protokola vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 5, 1994.

S jedne strane, snažan razvoj međunarodnog kaznenog prava u drugoj polovini 20. stoljeća te posebice razvoj međunarodnog kaznenog pravosuđa u posljednjih 20-ak godina međunarodnu kaznenu odgovornost pojedinca, uključujući i sudionike takvih pokreta, učinio je neupitnom.

S druge pak strane, spomenuti Nacrt članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine iz 2001. u svojem članku 10. uređuje odgovornost države za protupravne čine počinjene od strane “ustaničkih i drugih pokreta” koji u slučaju uspješnog ishoda svoje borbe prerastaju u novu vladu postojeće ili novostvorene države.<sup>9</sup>

Napokon, premda u međunarodnopravnoj doktrini slabije prepoznata, “treća razina” te odgovornosti nalazi uporište u međunarodnopravnoj praksi, ponajprije u sankcijskim rezolucijama Vijeća sigurnosti koje nerijetko potvrđuju izravnu međunarodnopravnu odgovornost takvih pokreta za teška kršenja međunarodnog prava. Njihova odgovornost, baš kao i oni sami, bit će načelno privremena jer će, ističe Crawford, uspije li pokret u svojoj borbi, njegovo djelovanje ionako biti pripisano postojećoj ili novoj državi.<sup>10</sup> Pa ipak, neka pitanja ostaju. Osim što najrazličitiji nedržavni entiteti obuhvaćeni u dijelu spomenu-

<sup>9</sup> Spomenuta odredba navodi: “1. The conduct of an insurrectional movement which becomes the new government of a State shall be considered an act of that State under international law. 2. The conduct of a movement, insurrectional or other, which succeeds in establishing a new State in part of the territory of a pre-existing State or in a territory under its administration shall be considered an act of the new State under international law.” Za tekst Nacrta vidi Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April-1 June, 2 July-10 August 2001, General Assembly Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10(A/56/10), kao i Aneks Rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda A/56/83 od 28. siječnja 2002. Detaljnije u: Crawford, J., *The International Law Commission's Articles on State Responsibility – Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003., str. 117. Ipak, čini se da je odgovornost oslobodilačkih pokreta, kao i njihovih sudionika u međunarodnom (kaznenom) pravu, ostala u praksi ponešto zapostavljena u odnosu na “ustaničke pokrete”, kako zbog u doba dekolonizacije nerazvijenog međunarodnog kaznenog pravosuđa, tako i zbog neskrivene naklonosti Ujedinjenih naroda njihovoj oslobodilačkoj borbi, katkad nažalost i po cijenu “selektivne pravde”. Time je nerijetko već sama kvalifikacija “pokreta” od strane Ujedinjenih naroda kao “oslobodilačkog” gotovo uključivala i svojevrsnu ekskulpaciju za čine poduzete u vođenju oslobodilačke borbe. Navedena odredba stavka 2. članka 10. Nacrta nastojala je, stoga, riječima “or in a territory under its administration” obuhvatiti i odgovornost za čine oslobodilačkih pokreta.

<sup>10</sup> “In practice what matters is the attribution of the conduct of the movement to the existing state or any new state...”, Crawford, J., *State Responsibility – The General Part*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013., str. 171.

te sintagme članka 10. ili "drugi pokreti" u praksi zbog neposredne, vlastite odgovornosti za teška kršenja međunarodnog prava već desetljećima postaju i objektima međunarodnih sankcija u vlastito ime, ne treba zanemariti ni mogućnost da privremenost njihova djelovanja, kao i njih samih, katkad može potrajati, čime ta razina odgovornosti postaje još važnija. Međutim, nastavlja Crawford, u slučaju da pokret u svojoj borbi ne uspije, neće biti ni pripisivosti, pa posljedično ni odgovornosti za njegovo djelovanje.<sup>11</sup> U suvremenom međunarodnom pravu, u kojem se odgovornost države, posebice u slučajevima teških i masovnih kršenja ljudskih prava, "institutima" poput *Responsibility to Protect* (tzv. R2P), pa i od Vijeća sigurnosti odobrenim oružanim akcijama na području neke države u cilju zaštite ljudskih života, takoreći poistovjećuje s objektivnom, takva *lacuna* izgleda nam "zastarjelije" i od prema Crawfordovu mišljenju "zastarjelog" instituta "priznanja ustanika"<sup>12</sup> te zaslužuje da joj se također posvetimo u nastavku rada.

### III. "USTANIČKI I DRUGI POKRETI" I NJIHOVA MEĐUNARODNO-PRAVNA ODGOVORNOST

Premda opravdano još 1975. R. Ago, tadašnji izvjestitelj Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo u izradi članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, ističe kako nije zadaća Komisije utvrditi ni legitimnost ni međunarodnopravnu osobnost ustaničkog pokreta<sup>13</sup>, ipak zaključuje kako takav subjekt nesumnjivo može počiniti međunarodno protupravni čin koji za sobom povlači međunarodnu odgovornost.<sup>14</sup> Štoviše,

<sup>11</sup> "[T]he answer given by Article 10 is that there is no attribution of such conduct unless the insurgents are successful in their aim of creating a new government or, as the case may be, a new state.", *ibid.*

<sup>12</sup> "[R]ecognition of insurgency' as an institution is virtually obsolete.", *ibid.* Usp. i Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izd., Cambridge, Cambridge University Press, 2006., str. 380 – 382. Suprotno takvom stajalištu, prijašnji izvjestitelj Komisije u kodifikaciji materije odgovornosti država R. Ago iznosi, čini nam se, ispravnije stajalište smatrajući ustaničke pokrete koji su uspostavili vlast na dijelu područja države u kojoj djeluju "zasebnim subjektom međunarodnog prava" ("separate subject of international law"); vidi Yearbook of the International Law Commission (dalje u tekstu: YbILC), A/CN.4/SER.A/1972/Add.1; 1972., sv. II, str. 129.

<sup>13</sup> YbILC, A/CN.4/SER.A/1975/Add.1; 1975., sv. I, str. 60.

<sup>14</sup> Tako, navodi Ago: "To the extent allowed by its limited international capacity, this subject is perfectly capable of committing internationally wrongful acts. The actions of persons belonging to its organization, like those of the organs of another

i Crawford u Komentaru Nacrta predviđa mogućnost da ustanički pokret i neposredno bude odgovoran za vlastite međunarodno protupravne čine.<sup>15</sup> Ujedinjeni narodi relativno su rano svojim sankcijama počeli pogađati ustaničke i uopće nedržavne entitete zbog kršenja međunarodnog prava. Jedan od ranijih takvih slučajeva bile su sankcije uvedene Južnoj Rodeziji, nepriznatoj državi koju su proglasili južnorodezijski ustanici protiv Ujedinjene Kraljevine, čijim je osnivanjem, prema mišljenju Ujedinjenih naroda, bilo uskraćeno pravo većinskom crnom stanovništvu britanske kolonije Rodezije na samoodređenje zajamčeno Deklaracijom Opće skupštine Ujedinjenih naroda o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima iz 1960.<sup>16</sup>

Ipak, 90-e godine prošlog stoljeća bile su u znaku proliferacije sankcija Ujedinjenih naroda, pa stoga ne čudi da su se nerijetko njima pogođeni našli i najrazličitiji “ustanički i drugi pokreti”, katkad samostalno, a ponekad zajedno s državom na čijem su području djelovali. Tako su npr. sankcije Ujedinjenih naroda prema Liberiji uvedene rezolucijom Vijeća sigurnosti 788 (1992) zbog građanskog rata u toj zemlji, a obuhvaćale su embargo na oružje i vojnu opremu.<sup>17</sup> Rezolucijom S/985 (1995) osnovan je i Sankcijski odbor, no Ujedinjeni narodi nisu poduzeli snažnije sankcije. Vijeće sigurnosti dalo je rezolucijom 1071 (1996) samo podršku mjerama (primjerice određenim prometnim sank-

---

State or of an international organization acting within the State's territory are the actions of a subject of international law, which can involve the latter's responsibility where they constitute a violation of an international obligation assumed by that subject.”, YbILC, *supra*, bilj. 12, str. 129.

<sup>15</sup> Crawford tako ističe: “A further possibility is that the insurrectional movement may itself be held responsible for its own conduct under international law, for example for a breach of international humanitarian law committed by its forces.” (*op. cit.* u bilj. 9, str. 120).

<sup>16</sup> Ujedinjeni narodi, naime, nisu željeli priznati osnivanje države Južne Rodezije od strane bijele manjine jer su proces dekolonizacije vezivali uz cjelokupno područje Rodezije i njegovo (u većini crno) stanovništvo. Sankcije uvedene rezolucijom Vijeća sigurnosti 217 (1965) u sljedećih su se 13 godina pooštravale nizom novih rezolucija (npr. S/Res./232 (1966), S/Res./253 (1968), S/Res./277 (1970), S/Res./388 (1976), S/Res./409 (1977)). Detaljnije o sankcijama Južnoj Rodeziji u: Kreczko, A. J., *The Unilateral Termination of U.N. Sanctions Against Southern Rhodesia by the United Kingdom*, Virginia Journal of International Law, sv. 21, br. 1, 1980., str. 97 – 128; Chandhoke, N., *The Politics of U.N. Sanctions*, New Delhi, Gitanjali Publishing House, 1986., str. 20 – 39; Ruzić, D., *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, Librairie Armand Colin, 1971., str. 110 – 134. Konačno, sankcije su ukinute tek 1979. rezolucijom Vijeća sigurnosti 460 (1979) te je osnovana nova država Zimbabwe.

<sup>17</sup> Embargo je potvrđen i rezolucijom Vijeća sigurnosti 813 (1993), para. 9.

cijama) koje je prema Liberiji odredila Ekonomska zajednica zapadnoafričkih država (ECOWAS) te Organizacija afričkog jedinstva (OAU). Nakon okončanja građanskog rata te održavanja izbora, Vijeće sigurnosti raspustilo je rezolucijom 1343 (2001) Sankcijski odbor te ukinulo sankcije nametnute rezolucijom 788 (1992) obvezujući, međutim, Liberiju da obustavi svaku pomoć Ujedinjenoj revolucionarnoj fronti (RUF) u Sierra Leoneu te protjera njezine pripadnike sa svojega područja. Međutim, u rezoluciji S/1343 (2001) ipak su predviđene neke ekonomske sankcije (npr. bojkot dijamanata iz Liberije), kao i mjere zabrane ulaska višim dužnosnicima liberijske vlade povezanim s RUF-om na područje drugih država ili prelaska preko njihova područja (para. 6. i 7.), dok je trajanje tih mjera istodobno uvjetovano prije navedenim zahtjevom za prekidom svake suradnje s RUF-om. Također, Vijeće sigurnosti nalaže istodobno i primjenu sankcija prema drugim nedržavnim entitetima u sukobu poput pokreta Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD).<sup>18</sup>

Još se češće u doktrini kao primjer specifičnog nedržavnog objekta međunarodnopravne sankcije navodi slučaj bosanskih Srba kao "paradržavnog"<sup>19</sup> odnosno "nedržavnog entiteta".<sup>20</sup> Tako se u nizu svojih rezolucija Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda obraćalo "snagama bosanskih Srba" (*Bosnian Serb forces*) osuđujući etničko čišćenje na području pod njihovim nadzorom, ili pak neposredno određujući npr. ekonomske sankcije prema odnosnom području.<sup>21</sup> U tom kontekstu možemo spomenuti i rezoluciju 942 (1994), kojom Vijeće sigurnosti uvodi ekonomske, uključujući i financijske, te prometne sankcije prema bosanskim Srbima, odnosno području pod njihovim nadzorom zbog politike etničkog čišćenja na tom području (npr. S/Res./941 (1994)) kao i zbog njihova neprihvatanja predloženog teritorijalnog ustroja Bosne i Hercegovine.

<sup>18</sup> Nastavak neprijateljstava praćen teškim kršenjima ljudskih prava u Liberiji potaknuo je Vijeće sigurnosti na to da 19. rujna 2003. rezolucijom 1509 (2003) napokon odluči poslati u tu zemlju stabilizacijske snage UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*).

<sup>19</sup> Takav naziv ("parastatal entity") za odnosnu kategoriju objekata međunarodnopravnih sankcija nudi Conlon; vidi Conlon, P., *Legal Problems at the Centre of United Nations Sanctions*, Nordic Journal of International Law, sv. 65, br. 1, 1996., str. 88.

<sup>20</sup> Tim se nazivom ("non-State entity") koristi npr. Damrosch; vidi Damrosch, L. F., *Enforcing International Law Through Non-Forcible Measures*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, sv. 269, 1997., str. 128. Kelsen također spominje mogućnost pojave ustanika, ali i oslobodilačkih pokreta u ulozi objekta međunarodnopravne sankcije; vidi Kelsen, H., *The Law of the United Nations*, London, Stevens & Sons Limited, 1950., str. 731.

<sup>21</sup> Vidi npr. S/Res./941 (1994) te S/Res./942 (1994).



ne.<sup>22</sup> Štoviše, još je rezolucijom 770 (1992), kao i rezolucijom 776 (1992), Vijeće sigurnosti pozvalo države da samostalno ili kroz regionalne organizacije i sporazume poduzmu sve nužne mjere kako bi se omogućila dostava humanitarne pomoći Sarajevu i drugim dijelovima Bosne i Hercegovine, dok je rezolucijom 836 (1993), kao i kasnijom rezolucijom 958 (1994), Vijeće sigurnosti dopustilo državama članicama da pod njegovim vodstvom, djelujući samostalno ili kroz regionalne organizacije i sporazume, pruže pomoć UNPROFOR-u poduzimajući "sve nužne mjere", uključujući i upotrebu sile. Na temelju spomenute rezolucije 836 NATO je 30. kolovoza 1995. započeo niz zračnih napada na vojne ciljeve bosanskih Srba.<sup>23</sup> No, uloga NATO-a vrlo je brzo prešla okvire spomenute rezolucije. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (GFA)<sup>24</sup> potpisan u Parizu u prosincu 1995. u svojem je Aneksu I-A sadržavao Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja (AMAPS), čijim se člankom I. poziva Vijeće sigurnosti da ovlasti države članice ili regionalne organizacije i sporazume na uspostavu multinacionalnih vojnih provedbenih snaga (*Implementation Force* – IFOR).<sup>25</sup> Odmah je zatim Vijeće sigurnosti rezolucijom 1031 (1995) od 15. prosinca 1995. UNPROFOR zamijenilo IFOR-om, sastavljenim od kopnenih, zračnih i pomorskih snaga članica NATO-a, uz sudjelovanje i nekih država nečlanica. Godinu dana poslije na inicijativu NATO-a Vijeće sigurnosti donijelo je rezoluciju 1088 (1996), kojom je IFOR zamijenjen SFOR-om (*Stabilization Force*) sa sličnim sastavom te jednako središnjom ulogom NATO-a.<sup>26</sup>

Građanski rat bio je razlogom i sankcija Ujedinjenih naroda prema Somaliji. Padom dvadesetjednogodišnje vladavine M. S. Barrea i započinjanjem građanskog rata između stranačkih i plemenskih skupina Ujedinjeni su narodi, ocijenivši takvo stanje prijetnjom međunarodnom miru i sigurnosti, rezolu-

<sup>22</sup> Uz to, rezolucija nalaže i političku izolaciju područja pod nadzorom bosanskih Srba; vidi S/Res./942 (1994), para. 6.

<sup>23</sup> Cilj tih napada, istaknuo je u svojoj izjavi tadašnji Glavni tajnik NATO-a W. Claes, bio je otkloniti prijetnju Sarajevu te spriječiti napade na druge sigurnosne zone prisilom prema bosanskim Srbima da povuku teško naoružanje iz okolice tih zona; vidi NATO Statement by Sec. Gen. W. Claes, August 30, 1995. Neposredan povod tim napadima bio je masakr izazvan granatiranjem Sarajeva sa srpskih položaja oko grada nekoliko dana prije; *ibid.*

<sup>24</sup> Vidi General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, 14 December 1995, International Legal Materials, sv. XXXV, br. 1, 1996., str. 75.

<sup>25</sup> Vidi Agreement on Military Aspects of the Peace Settlement, *ibid.*, str. 92.

<sup>26</sup> Detaljnije u: Woodliffe, J., *The Evolution of a New NATO for a New Europe*, International and Comparative Law Quarterly, sv. 47, br. 1, 1998., str. 186 - 187.

cijom Vijeća sigurnosti 733 (1992) uveli potpuni embargo na oružje i vojnu opremu, a rezolucijom 751 (1992) osnovan je i Sankcijski odbor. Rezultati tih sankcija, međutim, bili su posve zanemarivi, što i ne čudi uzme li se u obzir ogroman prtok oružja i vojne opreme u Somaliju za trajanja "hladnog rata".<sup>27</sup> U ljeto 1992. Ujedinjeni su narodi radi sprječavanja humanitarne katastrofe u Somaliju poslali svoje mirovne snage (*The United Nations Operation in Somalia* – UNOSOM) koje su ubrzo dobile i potporu novih snaga (*Unified Task Forces* – UNITAF) koje je Vijeće sigurnosti ovlastilo na upotrebu "svih nužnih sredstava" za osiguranje humanitarne pomoći, uključujući i silu<sup>28</sup> – čime je odnosna misija zapravo poprimila obilježja multifunkcionalnih mirovnih operacija – no rezultati su bili poražavajući. Nakon stradanja 18 američkih pripadnika mirovnih snaga Sjedinjene Države odlučuju povući svoje vojnike, pa ubrzo i čitava mirovna operacija biva svedena tek na skroman broj promatrača, da bi se i to okončalo 1994. te tako posve oslobodio prostor za nastavak građanskog rata. Slučaj Somalije, stoga, neki su pisci vidjeli kao jedan od najvećih neuspjeha sankcija Ujedinjenih naroda.<sup>29</sup>

Ovdje možemo spomenuti i slučaj Kambodže, gdje su sankcije Ujedinjenih naroda, određene također zbog građanskog rata, poput onih u Bosni i Hercegovini izravno pogađale neki nedržavni entitet. Rezolucija Vijeća sigurnosti 766 (1992) zanimljiva je, međutim, i stoga što predviđa "pozitivne sankcije" u vidu međunarodne financijske pomoći onima od zaraćenih frakcija koje prihvate Pariški sporazum iz 1991., usmjeren na prestanak oružanog sukoba.<sup>30</sup> Iako su uglavnom sve frakcije kršile Sporazum, najveća su zapreka bili Crveni kmeri, koji su – premda su, u skladu sa Sporazumom, izgubili vojnu i ekonomsku potporu Kine – još uvijek držali 10 % područja Kambodže raspoložujući s oko 10.000 boraca, što je svakako trebalo uzeti u obzir.<sup>31</sup> Nakon ponovljenog zahtjeva za poštovanjem Pariškog sporazuma, izraženog u rezoluciji Vijeća

<sup>27</sup> Tako je, primjerice, samo u razdoblju od 1979. do 1989. godine Somalija na uvoz oružja potrošila više od 1,1 milijarda američkih dolara, a pet je godina u tom razdoblju uvoz oružja činio više od 50 % (a 1984. čak 87 %) ukupnog uvoza u tu zemlju; detaljnije u: Cortright, D., Lopez, G. A., *The Sanctions Decade – Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000., str. 183 – 187.

<sup>28</sup> Vidi S/Res./794 (1992).

<sup>29</sup> Usp. Cortright, Lopez, *op. cit.* u bilj. 27, str. 187.

<sup>30</sup> Provedba Pariškog sporazuma bila je, uostalom, i zadaća mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Kambodži (*United Nations Transitional Authority in Cambodia* – UNTAC).

<sup>31</sup> Vidi Cortright, Lopez, *op. cit.* u bilj. 27, str. 137.

sigurnosti 783 (1992), Vijeće je rezolucijom 792 (1992) nametnulo ekonomske sankcije (npr. naftni embargo, ali i zaprijetilo zamrzavanjem inozemnih računa) području pod vlašću Crvenih kmera odnosno njihova političkog krila – Demokratske stranke Kampučije – koje su postupno, potkraj 90-ih, ipak dovele do izolacije, a zatim i dezintegracije odnosno frakcije.<sup>32</sup>

Sankcije Ujedinjenih naroda u slučaju Angole pokazuju mnoge sličnosti s nekima od prije opisanih slučajeva. Te se sankcije, naime, opet javljaju u kontekstu građanskog rata između vlade proizašle iz Narodnog pokreta za oslobođenje Angole (MPLA) i Nacionalne unije za potpuno oslobođenje Angole (UNITA), čija su međusobna neprijateljstva bila zapravo samo nastavak antagonizma naslijeđenog iz razdoblja “hladnog rata”, kada je svaku od strana podupirao jedan od globalno suprotstavljenih blokova. Pokušaj okončanja neprijateljstava bilo je sklapanje mirovnih ugovora Accordos de Paz 1991. te Protokola iz Lusake, no rezultat je izostao. UNITA nije prihvatila izbore nadgledane od strane Ujedinjenih naroda te je nastavila vojno djelovanje protiv vladinih snaga. Ujedinjeni narodi tada odlučuju posegnuti za sankcijama prema UNITA-i, čime opet, slično kao i u nekim prije opisanim slučajevima, objektom sankcija postaje nedržavni entitet. Rezolucijom 864 (1993) Vijeće sigurnosti nametnulo je UNITA-i embargo na oružje i vojnu opremu, naftni embargo te je oformilo Sankcijski odbor. S izostankom rezultata tih mjera, Vijeće sigurnosti u rezolucijama 890 (1993) i 1075 (1996) prijeti UNITA-i postroženjem sankcija, a u isto vrijeme svoju već postojeću mirovnu misiju (*UN Verification Mission in Angola – UNAVEM II*) zamjenjuje novom, opremljenijom i brojnijom misijom UNAVEM III. I dalje bez rezultata, Vijeće sigurnosti u kolovozu 1997. rezolucijom 1127 (1997) bitno proširuje sankcije UNITA-i namećući prometne sankcije zabrane zračnog prometa s područjem pod nadzorom UNITA-e te prekid svih diplomatskih kontakata s njezinim predstavnicima, zabranjujući im istodobno i napuštanje odnosnog područja. Kako ni to nije dalo rezultate, Ujedinjeni se narodi odlučuju misiju UNAVEM III zamijeniti manjom promatračkom misijom (*UN Observer Mission – MONUA*), a rezolucijom Vijeća sigurnosti 1173 (1998) UNITA-i bivaju nametnute i nove sankcije poput zamrzavanja inozemnih računa, zabrane svih financijskih transakcija s UNITA-om, prekida svih prometnih veza s područjem pod nadzorom UNITA-e, kao i trgovine dijamantima (kojima je odnosno područje iznimno bogato). Međutim, ni te mjere nisu dale rezultata. Građanski rat se nastavio, a Ujedinjeni su narodi, nakon što je UNITA srušila dva njihova zrakoplo-

<sup>32</sup> *Ibid.*, str. 144.

va, 1999. povukli i posljednju misiju MONUA.<sup>33</sup> Rezolucijom 1295 (2000) Vijeće sigurnosti je zatim ustanovilo tijelo sastavljeno od pet stručnjaka sa zadaćom nadzora nad provedbom sankcija UNITA-i. Napokon, 2002. godine vlada Angole sklopila je s UNITA-om Memorandum o suglasnosti kao dodatak Protokolu iz Lusake o okončanju neprijateljstava te su zatim neke sankcije nametnute rezolucijom 1127 (1997) suspendirane rezolucijama Vijeća sigurnosti 1412 (2002) i 1432 (2002) na razdoblja od po 90 dana, a konačno su ukinute rezolucijom 1439 (2002), dok su ostale sankcije ukinute tek rezolucijom 1448 (2002), a tada je ukinut i Sankcijski odbor.

Također, izravna međunarodna odgovornost ustanika kao zasebnog subjekta predviđena je i u slučaju sukoba u Kongu paragrafom 4. rezolucije Vijeća sigurnosti 1417 (2002).<sup>34</sup> Vijeće sigurnosti nametnulo je rezolucijom 1493 (2003) embargo na oružje u sukobu u Kongu svim stranim i domaćim oružanim skupinama i milicijama na teritoriju Sjevernog i Južnog Kivua i Iturija s ciljem okončanja neprijateljstava.

Građanski rat bio je razlogom i sankcija Ujedinjenih naroda prema Ruandi. Sukob započet još krajem 50-ih godina prošlog stoljeća između većinskog naroda Hutu potpomognutog snagama angolske UNITA-e i manjinskog, ali u kolonijalnom razdoblju privilegiranog naroda Tutsi, svoju je kulminaciju doživio početkom 90-ih. Ujedinjeni narodi u cilju prekida sukoba uputili su u Ruandu 1993. svoju misiju UNAMIR (*UN Assistance Mission in Rwanda*), koja je, zapravo, naslijedila prethodnu promatračku misiju za Ugandu i Ruandu (*UN Observer Mission for Uganda and Rwanda – UNOMUR*). Ubrzo zatim Vijeće sigurnosti nametnulo je Ruandi rezolucijom 918 (1994) embargo na oružje te osnovalo Sankcijski odbor. Nažalost, takve su se mjere, baš kao i osnivanje Međunarodne komisije Ujedinjenih naroda za istragu (UNICOI) sa zadaćom nadzora spomenutog embarga<sup>35</sup>, pokazale uvelike zakašnjelima i neučinkovitim da bi spriječile gubitak više od milijun života. Suočenima s potpunim neuspjehom, Ujedinjenim je narodima (donekle slično kao i u slučaju rata na području bivše Jugoslavije) preostalo samo osnovati Međunarodni kazneni sud za Ruandu, što je i učinjeno 1994. rezolucijom Vijeća sigurnosti 955 (1994).

<sup>33</sup> Detaljnije u: *ibid.*, str. 147 – 163.

<sup>34</sup> Spomenuta odredba ističe: "The Security Council (...) reiterates that it holds the Rassemblement Congolais pour la Democratie-Goma, as the de facto authority, responsible to bring to an end all extrajudicial executions, human rights violations and arbitrary harassment of civilians in Kisangani, and all other areas under RCD-Goma's control..."

<sup>35</sup> Vidi S/Res./1013 (1995).

Sankcije Ujedinjenih naroda prema Sierra Leoneu možda su najslabije oni- ma primijenjenima u slučaju Liberije i Angole. Naime, i ovdje se one javljaju u kontekstu građanskog rata u kojem pobunjenički pokret Revolucionarno vijeće oružanih snaga (*Armed Forces Revolutionary Council – AFRC*) odbija prihvatiti rezultate demokratskih izbora te u svibnju 1997. svrgava novoizabranu vladu Ahmeda Kabbaha, a vlast u zemlji preuzima vojna hunta koja se ubrzo povezu- je s Ujedinjenom revolucionarnom frontom (*Revolutionary United Front – RUF*) – ustaničkim pokretom koji je već više od sedam godina sudjelovao u građan- skom ratu u toj zemlji. Reakcija je i ovdje uslijedila najprije na regionalnoj ra- zini u obliku širokih ekonomskih sankcija Ekonomske zajednice zapadnoafrič- kih država (ECOWAS) u kolovozu 1997., da bi se već u listopadu iste godine sankcijama priključili i Ujedinjeni narodi, no njihove su sankcije bile znatno uže.<sup>36</sup> Vijeće sigurnosti nametnulo je rezolucijom 1132 (1997) samo naftni embargo, kao i embargo na oružje i vojnu opremu (para. 6.), no spomenuta je rezolucija zanimljiva i stoga što objektom sankcije zabrane ulaska na područje ili prelaska područja svih država postaje ne samo vojna hunta (AFRC) kao ne- državni entitet, odnosno njezini članovi, već to postaju čak i “odrasli članovi obitelji” tih osoba (para. 5.).

Ipak, slučaj Afganistana u neku je ruku posebno zanimljiv. Nakon dugo- trajnog građanskog rata u toj zemlji vlast naposljetku osvaja ekstremistička islamska frakcija Talibani. Afganistan postaje tako gotovo središtem islamskog terorizma, kao i proizvodnje opijuma namijenjenog svjetskom narkotržištu, ali i zemljom zacijelo najnižeg standarda poštovanja ljudskih prava. Zbog svega toga 1999. godine Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda rezolucijom 1267 (1999) nameće talibanskom režimu prometne sankcije u obliku zabrane međunarodnog zračnog prometa, ali i ekonomske (financijske) sankcije zamr- zavanja inozemnih financijskih izvora pod nadzorom Talibana. Istom rezo- lucijom Vijeće je osnovalo i Sankcijski odbor za primjenu odnosnih sankcija. Ostavši, međutim, bez rezultata, Vijeće sigurnosti rezolucijom 1333 (2000) proširuje navedene sankcije. Uvodi embargo na oružje i vojnu opremu, kao i diplomatske sankcije, nalažući državama koje s talibanskim režimom održava- ju diplomatske odnose da bitno ograniče broj osoblja “talibanskih” diplomat- skih misija na svojem području te ograniče ili nadziru kretanje preostalih čla- nova tih misija. Međutim, posebno zanimljivim ovdje čini nam se određivanje

<sup>36</sup> Tako, primjerice, za razliku od sankcija ECOWAS-a, sankcije Ujedinjenih naroda nisu uključivale sveobuhvatne trgovinske sankcije, kao uostalom ni zamrzavanje inozemnih računa.

"talibanskog režima" odnosno Talibana (*Afghan faction known as Taliban*) kao objekta tih sankcija, čime Vijeće sigurnosti očito izražava svoje nepriznavanje talibanske vlade, koja je, međutim, nesumnjivo djelujući kao vlada *de facto*, vršila nadzor nad velikom većinom područja Afganistana. Formalno gledano, za Ujedinjene narode objektom sankcija postaje tako zapravo nedržavni entitet u ulozi vlade države, a ne država sama. Uz to, objektom financijskih sankcija zamrzavanja inozemnih fondova i računa postaje još jedan nedržavni entitet – organizacija Al Qaida, njezini članovi te ponajprije njezin vođa Osama bin Laden, ali i sve osobe s njima povezane (para. 8. c)). Sve su te sankcije, međutim, i dalje ostajale bez rezultata. No, potpun preokret nastupa nakon terorističkih napada civilnim zrakoplovima na Svjetski trgovački centar u New Yorku, kao i na Pentagon 11. rujna 2001. Optuživši za taj napad Osamu bin Ladenu i njegovu organizaciju Al Qaidu potpomognutu talibanskim režimom, Sjedinjene Američke Države na temelju osude terorističkih čina od strane Ujedinjenih naroda u rezoluciji Vijeća sigurnosti 1368 (2001) te općenitog programa borbe protiv terorizma iznesenog u rezoluciji 1373 (2001) izvode ovlaštenje da, uz uglavnom simboličnu pomoć svojih saveznika, upotrebom sile svrgnu talibanski režim te uhite po njihovu mišljenju odgovorne za spomenuti teroristički čin. Nakon gotovo neprekinutog niza zračnih napada na "talibanske" gradove te uz izravnu potporu tzv. Sjevernom savezu, frakciji u građanskom ratu sukobljenoj s Talibanima, Sjedinjene su Države napokon svrgnule talibanski režim, nažalost prouzročivši ne samo ogromne ljudske i materijalne gubitke, već pretvarajući Afganistan, kao i kasnije Irak, u politički najnestabilnije dijelove svijeta i još "plodnije tlo" za razvoj najtežih oblika međunarodnog terorizma i ugrožavanja međunarodnog mira i sigurnosti, kao i najtežih kršenja temeljnih ljudskih prava, što će se jedva desetljeće poslije potvrditi u pojavi cijele mreže terorističkih organizacija (poput tzv. Islamske države) kao nedržavnih entiteta čije djelovanje seže od supsaharske Afrike sve do Pakistana i Indonezije. Sjedinjene Države i njihovi saveznici danas se doimaju "sve umornijima" od samovoljnih ratova u tim dijelovima svijeta, pa donedavno zaobilaženi Ujedinjeni narodi naizgled ponovno vraćaju svoju, Poveljom zamišljenu, središnju ulogu u očuvanju međunarodnog mira i sigurnosti, premda im, nakon svega, danas malo toga ostaje učiniti u suzbijanju spomenutih kršenja međunarodnoga prava. Vijeće sigurnosti, tako, proširuje svoju tzv. Sankcijsku listu za Al Qaidu, koja sadržava pojedince, ali i nedržavne "entitete i druge skupine" pogođene sankcijama. Među tim posljednjima početkom 2015. nalazilo ih se 70, među ostalim, s područja Tunisa, Malija, Albanije, Afganistana, Etiopije, Bangla-

deša, Komora, Pakistana, Indonezije, Somalije, Kenije, Tanzanije, Arapskog poluotoka, Libije, Sudana, Egipta, Kavkaza, Uzbekistana, pa i Bosne i Hercegovine.<sup>37</sup> Premda ne svi, neki od tih entiteta imaju za cilj svrgavanje vlade države u kojoj djeluju ili, premda rjeđe, stvaranje nove države, pa u tom smislu mogu biti relevantni za temu ovoga rada, poput primjerice Ansar Dine ili pak Nacionalnog pokreta za oslobođenje Azawada (*Mouvement national de libération de l'Azawad* – MNLA) u Maliju, kao i Sudanske narodne oslobodilačke armije (*Sudan People's Liberation Movement* – SPLM) u Južnom Sudanu. Njihovi zločini predmet su ne samo rezolucija Vijeća sigurnosti<sup>38</sup> već i interesa Međunarodnog kaznenog suda.<sup>39</sup> Naravno, baveći se odgovornošću za međunarodne zločine “ustaničkih i drugih pokreta”, interes ovoga rada, kao ni njegovi zaključci, nipošto neće biti ograničeni na navedena područja i entitete. Opseg rada, nažalost, ne ostavlja mjesta za detaljnije prikaze čina niza takvih “pokreta” koji su donedavno djelovali (poput srpskih paravojnih formacija u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini ili Oslobodilačke vojske Kosova – OVK) ili još uvijek djeluju u različitim dijelovima svijeta (npr. u Donecku, Lugansku i dr.), od kojih su neki također postali i predmetom interesa međunarodnog kaznenog pravosuđa.<sup>40</sup> No, središnje pitanje rada ionako je načelne prirode, vezano s jedne strane uz dvojbu pripisivosti ili sukcesije takve odgovornosti “pokreta” u odnosu na državu koju u slučaju uspjeha svoje borbe stvori ili čijom vladom postane, a s druge za istu odgovornost koju u slučaju neuspjeha takve borbe spomenuti Nacrt članaka Komisije zanemaruje.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Vidi Al-Qaida Sanctions List established and maintained by the 1267/1989 Committee; last updated on 23 January 2015. Lista je prvotno ustanovljena rezolucijom Vijeća sigurnosti 1267 (1999).

<sup>38</sup> Vidi npr. S/Res./2187 (2014).

<sup>39</sup> Vidi npr. International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Situation in Mali (Article 53(1) Report), 16 January 2013.

<sup>40</sup> Vidi npr. za “Republiku srpsku krajinu” (RSK) Babić ICTY Case No. IT-03-72-A; za “OVK” Limaj *et al.*, ICTY Case No. IT-03-66-A; te Haradinaj *et al.*, ICTY Case No. IT-04-84-A i Case No. IT-04-84bis-T. U tom smislu vidi i Heath, K. D., *Could We Have Armed the Kosovo Liberation Army? The New Norms Governing Intervention in Civil War*, UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs, sv. 4, br. 251, 1999. – 2000., str. 320 – 323. Također, u slučaju Ruande, za “Mouvement républicain national pour la démocratie et le développement” (MRND) i miliciju Interahamwe vidi npr. Bagosora *et al.* (Military I) (ICTR-98-41).

<sup>41</sup> Vidi *supra*, bilj. 11.

#### IV. MEĐUNARODNOPRAVNA ODGOVORNOST "USTANIČKIH I DRUGIH POKRETA" IZMEĐU PRIPISIVOSTI I SUKCESIJE: PRIMJER PRESUDE MEĐUNARODNOG SUDA ZA GENOCID (HRVATSKA PROTIV SRBIJE)

Navedena odredba članka 10. Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine nužno je otvorila mnoge teorijske, ali i praktične dvojbe, posebice u svojoj primjeni pred Međunarodnim sudom u nedavnoj presudi o genocidu u sporu između Hrvatske i Srbije. To nas i ne treba iznenaditi budući da se u njoj susreću čak dva iznimno osjetljiva međunarodnopravna pitanja: s jedne strane pitanje odgovornosti, a s druge međunarodnopravne osobnosti. Uz to, kako sam Nacrt formalno nije međunarodnopravno obvezujući dokument, postavljalo se i pitanje pravne važnosti navedene odredbe koja, ako je rezultat kodifikacije već postojećeg običajnog međunarodnog prava, zadržava obvezatnu snagu svojega sadržaja, no ako je rezultat legislacije koja je također povjerena Komisiji za međunarodno pravo (te je ona nerijetko i kombinira s kodifikacijom), ostaje tek *soft law*. U svojem Komentaru Nacrta Crawford potkrjepljuje postojanje navedene odredbe u običajnom pravu već više od stoljeća, upozoravajući na njezinu prisutnost u međunarodnoj arbitražnoj praksi, primjerice u predmetima *French Company of Venezuelan Railroads* (1902.), *Dix case* (1902.), *Bolivar Railway Company* (1903.), *Puerto Cabello and Valencia Railway Company* (1903.), *Pinson case* (1928.), kao i u pripremnim radovima kodifikacijske konferencije Lige naroda 1930. godine.<sup>42</sup> No, ako i prihvatimo navedenu argumentaciju i odredbu tako pragmatična i u osnovi pravična sadržaja uzmemo kao dio općeg običajnog međunarodnog prava, ostaje nam i dalje osvrnuti se na njezine elemente i rješenja koja pozitivnom međunarodnom pravu ona nudi.

Navedena odredba zapravo uključuje dva, a implicitno čak tri moguća "scenarija":

a) Postane li "ustanički ili drugi pokret" novom vladom iste države, ta će država preuzeti odgovornost za njegove međunarodno protupravne čine.

b) Stvori li takav pokret novu državu na dijelu područja države prednice ili na području pod njezinom upravom, nova će država preuzeti odgovornost za međunarodno protupravne čine takva državotvornog pokreta.

c) Napokon, iako to Nacrt ne spominje, završi li "pokret" neuspjehom, smatra Crawford, neće biti ni pripisivosti, pa posljedično ni odgovornosti za njegove međunarodno protupravne čine.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Detaljnije u: Crawford, *op. cit.* u bilj. 9, str. 119 – 120.

<sup>43</sup> Vidi Crawford, *op. cit.* u bilj. 10, str. 171.



U prvom slučaju kontinuitet pokreta s novom vladom države koja zadržava svoj međunarodnopravni subjektivitet u potpunosti opravdava sljedništvo odgovornosti za njegove čine odnosnoj državi koja ionako “prihvaća” djelovanje takva pokreta, kao uostalom i sam pokret kao svoju novu vladu. Međutim, komentar spomenutog Nacrta ovdje djeluje u najmanju ruku zbunjujuće ističući kako u slučaju formiranja vlade nacionalnog pomirenja ne bi trebalo suviše inzistirati na primjeni pravila o odgovornosti navedenih u Nacrtu.<sup>44</sup> Takav ustuk vladavine prava pred oportunitetom u horizontalnom je, nehijerarhijskom pravnom sustavu koji uređuje odnose nezavisnih, suverenih subjekata poput država barem jednako štetan “kompromis” kao i u bilo kojem pravnom sustavu. Njime svaki pravni sustav jednako gubi na vjerodostojnosti kada u trenutačnom političkom interesu primordijalnom “argumentu” sile žrtvuje civilizacijsku vrijednost prava.

U drugom pak slučaju odgovornost za čine takvog državotvornog pokreta pripast će novostvorenoj državi, dok istodobno država prednica neće snositi odgovornost za čine počinjene u njegovu suzbijanju, što je, dakako, neće osloboditi od odgovornosti za povrede kogentnih pravila međunarodnog humanitarnog prava.<sup>45</sup> Pritom, za nepripisivost čina ustanika državi protiv koje se bore, Crawford nalazi uporište u međunarodnoj arbitražnoj praksi s kraja 19. i prve polovine 20. stoljeća (npr. *Home Frontier and Foreign Missionary Society of the United Brethren in Christ v. Great Britain* (US/UK) iz 1920.; *Williams v. Bruffy* iz 1877.; *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* (UK/Spain) iz 1925.; *Several British Subjects v. US (Iloilo Claims – UK/US)* iz 1925.; *G. L. Solis v. Mexico* (US/Mexico) iz 1928.).<sup>46</sup> U tom slučaju odgovornost za čine pokreta koji je stvorio novu državu u smislu Nacrta uključuje preuzimanje odgovornosti takve države već *in statu nascendi* (“an embryo State”) – koja nastaje u kontinuitetu s pokretom koji je stvara.<sup>47</sup>

Navedena odredba članka 10. stavka 2. Nacrta<sup>48</sup> vezana uz taj posljednji slučaj svoju je primjenu konačno doživjela i pred Međunarodnim sudom u sporu Hrvatske i Srbije o primjeni Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida. Jedan od argumenata Hrvatske u prilog postojanju nadležnosti Suda za djela počinjena prije 27. travnja 1992., kada je SR Jugoslavija proglasila

<sup>44</sup> Vidi Crawford, *op. cit.* u bilj. 9, str. 118.

<sup>45</sup> Vidi Crawford, *op. cit.* u bilj. 10, str. 176. Vidi i *infra*, bilj. 55.

<sup>46</sup> *Ibid.*, str. 170 – 171.

<sup>47</sup> *Ibid.*, str. 178.

<sup>48</sup> Za tekst odredbe vidi *supra*, bilj. 9.

svoj nastanak te dala izjavu da će od toga datuma nadalje biti vezana mnogostranim ugovorima kojima je SFRJ bila vezana u trenutku svojeg raspada, bio je upravo pozivanje na spomenutu odredbu Nacrta. Hrvatska je tvrdila da je ta odredba već tada bila sastavni dio općeg običajnog međunarodnog prava te da su već tijekom 1991. vodstvo Srbije i drugi pristaše "velikosrpskog pokreta" preuzeli nadzor nad JNA-om i drugim institucijama SFRJ-a, uključujući i nadzor nad raznim milicijama i drugim paravojnim skupinama. Taj je pokret naposljetku uspio stvoriti novu državu – SR Jugoslaviju, kojoj su, u smislu navedene odredbe, njegova djela "pripisiva".<sup>49</sup> Argumenti Srbije ponajprije su poricali običajnopравни karakter odredbe članka 10. Nacrta tvrdeći da je ona rezultat tzv. progresivnog razvoja (dakle legislacije), a ne kodifikacije postojećega međunarodnog običajnog prava, te da navedena odredba ni u kojem slučaju ne upućuje na to koje obveze "vezuju novu državu ili raniji pokret", pa svojim sadržajem nije ništa više nego samo "načelo pripisivosti". Pritom, Srbija je negirala i samo postojanje takva pokreta, pa time i mogućnost pripisivosti njegovih čina SR Jugoslaviji, koja je obveze iz Konvencije, uključujući i obvezatnu nadležnost Međunarodnog suda utemeljenu na njezinu članku IX, preuzela tek spomenutom izjavom na dan svojega nastanka.<sup>50</sup>

Slijedeći nedvojbeno, pa stoga i gotovo artifičijelnu distinkciju između "pripisivosti" i "nestvaranja novih obveza" u tumačenju navedene odredbe Nacrta<sup>51</sup>, ne čudi da presuda u tom dijelu nažalost nije znatnije doprinijela međunarodnom pravu. Već gramatičkim tumačenjem te odredbe posve je jasno da ona ne smjera na "stvaranje" obveza, već za cilj ima urediti odgovornost za njihovo kršenje, što implicira njihovo ranije postojanje. Međunarodnopravna inkriminacija genocida kao jednoga od najtežih međunarodnih zločina nesumnjivo je već desetljećima dio ne samo općeg običajnog, već i kogentnog međunarodnog prava<sup>52</sup>, obvezujući ne samo države, već i sve sudionike u međunarodnim od-

<sup>49</sup> Vidi para. 102. presude, I.C.J. Reports, 2015., *supra*, bilj. 4.

<sup>50</sup> Vidi para. 103. presude, *ibid.* Za spomenutu izjavu vidi i UN Doc. A/46/915, Annex I.

<sup>51</sup> Vidi para. 104. presude, I.C.J. Reports, 2015., *supra*, bilj. 4.

<sup>52</sup> Za navedenu tvrdnju vidi i Schabas, W. A., *Genocide in International Law – The Crime of Crimes*, 2. izd., Cambridge, Cambridge University Press, 2009., str. 4. U tom smislu i Međunarodni sud u sporu o oružanim aktivnostima na području Konga između DR Konga i Ruande ističe: "The Court will begin by reaffirming that 'the principles underlying the [Genocide] Convention are principles which are recognized by civilized nations as binding on States, even without any conventional obligation' and that a consequence of that conception is 'the universal character both of the condemnation of genocide and of the co-operation required in order to liberate

nosima sve do pojedinca i njegove neposredne međunarodne kaznene odgovornosti. Naposljetku Sud ipak zaključuje o mogućnosti postojanja odgovornosti za genocid takva pokreta na temelju običajnog međunarodnog prava i njezine pripisivosti SR Jugoslaviji u smislu odredbe članka 10. stavka 2. Nacrta, no otklanja zasnivanje nadležnosti na tom temelju jer je predmet spora primjena Konvencije, a ne običajnog prava, što u tom smislu povlači i neprimjenjivost njezina članka IX.<sup>53</sup>

Ne ulazeći ovdje u analizu presude u pogledu merituma spora, čini nam se da je ona i u pogledu odluke o nadležnosti, posebice vezano uz primjenu i tumačenje navedene odredbe članka 10. stavka 2. Nacrta, propustila priliku da, poput nekih ranijih presuda toga suda, doprinese razvoju međunarodnog prava, dakako ne u smislu legislacije, već tumačenjem i primjenom njegovih normi sukladno potrebama suvremene međunarodne zajednice – uvijek s istim ciljem njezine humanizacije.

S jedne strane Sud je imao priliku ovdje, kao i inače u svojim nerijetko opsežnim, pa katkad i za međunarodnopravnu doktrinu vrijednim obrazloženjima, osvrnuti se na sam odnos pripisivosti i sukcesije odgovornosti u smislu spomenute odredbe. Naime, dok Nacrt u članku 10. stavku 1. i 2. govori samo općenito da će se čini “ustaničkog ili drugog pokreta” “smatrati” činom (nove) države, Sud u smislu stavka 2. govori o “pripisivosti” (“attribution”).<sup>54</sup> Ipak, mislimo da pripisivost kao temelj odgovornosti implicira istovjetnost subjekta koji je međunarodno protupravni čin počinio i onoga koji za nj odgovara. U situacijama obuhvaćenima člankom 10. Nacrta upravo je suprotno. “Ustanički ili drugi pokret” kao počinitelj takvog čina po definiciji je privremeni subjekt međunarodnog prava koji zbog uspješnog okončanja svoje borbe prestaje postojati, a na njegovo mjesto u situaciji iz stavka 2. stupa novi međunarodnopravni subjekt – nova država, dok u onoj iz stavka 1. dotadašnja država nastav-

---

mankind from such an odious scourge’...”, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports, 2006., para. 64.

<sup>53</sup> Vidi para. 104. – 105. presude, I.C.J. Reports, 2015., *supra*, bilj. 4. U nastavku presude Sud se posvetio alternativnom argumentu Hrvatske u pogledu nadležnosti utemeljenom na premisi da su djela počinjena prije 27. travnja 1992. na kojima Hrvatska zasniva svoju tužbu pripisiva SFRJ-u, koji je u to vrijeme bio stranka Konvencije, te da je SR Jugoslavija na temelju gore spomenute izjave nasljeđujući obveze iz međunarodnih ugovora SFRJ-a naslijedila i međunarodnu odgovornost za njihovo kršenje. Međutim, detaljnija analiza presude u tom smislu nije predmet ovoga rada. O tome detaljnije u: para. 106. – 117. presude, *ibid.*

<sup>54</sup> Vidi para. 104. presude, *ibid.*

lja postojati u kontinuitetu svoje međunarodnopravne osobnosti i državnosti. U obama slučajevima, međutim, riječ je o odnosu dvaju različitih subjekata, pa temelj odgovornosti države koja "prihvaća" djelovanje takva pokreta i njegov ishod može biti samo sukcesija, a ne pripisivost.

S druge pak strane poseban je slučaj odgovornosti za čine "ustaničkog ili drugog pokreta" koji nije uspio. Pritom Nacrt razlikuje dvije situacije: ne dvoji u pogledu odgovornosti države za protupravne čine koje su njezini organi poduzeli u suzbijanju ustanka<sup>55</sup>, no u slučaju da pokret u svojoj borbi ne uspije, ne predviđa ni pripisivost, kao ni uopće odgovornosti za njegovo djelovanje.<sup>56</sup> Štoviše, nastavlja Crawford:

"Thus state responsibility may arise on a limited basis where the insurrection succeeds in creating either a new government or even a new state."<sup>57</sup>

U takvom slučaju pripisivost bi još manje imala smisla nego u situacijama iz stavka 1. i 2. članka 10. Nacrta. Pa ipak, na današnjem stupnju razvoja međunarodnog prava, posebice prava pojedinca koji se najčešće javlja kao neposredna žrtva takvih djelovanja, navedeni izostanak odgovornosti čini nam se kao neprihvatljiva praznina. Već spomenuti, premda na razini pozitivnog međunarodnog prava još neprihvaćeni "instituti" poput humanitarne intervencije, a posebice *Responsibility to Protect* (tzv. R2P), približili su odgovornost države za poštovanje temeljnih ljudskih prava njezina stanovništva gotovo onoj objektivnoj, predviđajući istodobno "pravo" trećih država da, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, čak upotrebom sile pruže supsidijarnu zaštitu tom stanovništvu u slučaju da odnosna država čija je to primarna obveza propusti zaštititi ta prava.<sup>58</sup> Ago, doduše, odgovornost države za čine ustanika koji nisu uspjeli vidi kao odgovornost za propuštanje sprječavanja, pa i kažnjavanja takvih čina.<sup>59</sup> Slično, još je 1925. u arbitražnom sporu o britanskim zahtjevima u španjolskoj zoni Maroka arbitar Max Huber vidio odgovornost države u

<sup>55</sup> Tako ističe Crawford: "But the state's victory over an insurrectionist movement does not automatically excuse it from responsibility (...) Thus a state will be liable for acts of its armed forces in suppressing a rebellion." (*op. cit.* u bilj. 10, str. 179).

<sup>56</sup> Vidi *supra*, uz bilj. 11.

<sup>57</sup> Crawford, *op. cit.* u bilj. 10, str. 171.

<sup>58</sup> Detaljnije o institutu *Responsibility to Protect* u: The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), December 2001. Za tekst dokumenta vidi <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (23. ožujka 2015.).

<sup>59</sup> Vidi YbILC, *op. cit.* u bilj. 12, str. 129.

“nepoduzimanju preventivnih mjera”<sup>60</sup>, no pritom daleko nam se zanimljivim čini njegovo stajalište da je primarna svrha države “održanje unutrašnjeg mira i društvenog poretka” (“le maintien de la paix intérieure et de l’ordre social”).<sup>61</sup> U tom slučaju, smatramo, odgovornost države ne bi se mogla temeljiti na sukcesiji jer, za razliku od slučajeva obuhvaćenih stavcima 1. i 2. članka 10. Nacrta, država ovdje “ne prihvaća” djelovanje ustanika kao ni namjeravani ishod ustanka. Naprotiv. Stoga se njezina odgovornost ovdje može zasnivati samo na načelu objektivne odgovornosti koju kao nositelj prava, jednako kao i dužnosti imanentnih pojmu suverenosti, država ima u odnosu na sve subjekte podvrgnute njezinoj jurisdikciji, a koji su bez svoje krivnje (primjerice na bilo koji način podupirući ustanike ili surađujući s njima) oštećeni međunarodno protupravnim činima neuspjelog “ustaničkog ili drugog pokreta”.<sup>62</sup> U tom smislu treba promatrati istu odgovornost i prema trećim državama, što nas donekle vraća postavkama klasičnog međunarodnog prava i pravnim učincima njegova instituta priznanja ustanika koji, djelujući samo u odnosu prema državama koje su ustanike priznale, ekskulpira državu protiv koje se bore od odgovornosti za njihove međunarodno protupravne čine.

## V. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Iako je međunarodno pravo stoljećima poznavalo građanske ratove kao ne-međunarodne oružane sukobe koji se odvijaju unutar granica pojedine države, njihovoj međunarodnopravnoj regulaciji uvelike je, premda posredno, doprinio proces dekolonizacije 60-ih godina prošlog stoljeća uvodeći u međunarodno pravo pojam oslobodilačke borbe, a s njime i oslobodilačkih pokreta. Nai-

<sup>60</sup> Vidi *Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol* (Espagne contre Royaume-Uni)/ *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* (UK/Spain), Reports of International Arbitral Awards, sv. II, 1925., str. 642.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> U tom kontekstu nije suvišno uputiti na analogno rješenje hrvatskog Zakona o odgovornosti za štetu nastalu zbog terorističkih akata i javnih demonstracija koji u članku 2. odgovornost Republike Hrvatske za takve čine temelji “na načelima društvene solidarnosti, ravnomjernog snošenja javnog tereta te pravičnog i brzog obeštećenja”, izuzimajući u članku 5. od prava na naknadu oštećenike “koji su uzrokovali štetu sudjelovanjem u organiziranju, izvršenju, poticanju, pomaganju ili pripremanju štetne radnje”, kao i pripadnika “skupine koja je uzrokovala štetu”. Za tekst Zakona vidi Narodne novine, br. 117, 2003. Takvo pravno rješenje, međutim, u unutrašnjem, kao ni u međunarodnom pravu, ne smije dovesti u pitanje poštovanje temeljnih ljudskih prava.

me, premda je, polazeći od međunarodnim pravom priznatog prava naroda na samoodređenje, oslobodilačkoj borbi tada priznato značenje međunarodnog oružanog sukoba<sup>63</sup>, ujedno je i pravni položaj ustanika, kao i oružani sukob koji vode, dobio svoje detaljnije međunarodnopravno uređenje. No, razvoj je išao i dalje, među ostalim objedinjujući obje kategorije subjekata u sintagmi "ustanički i drugi pokreti" sadržanoj u odredbi članka 10. Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine koji je izradila Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo 2001. godine. Navedena je odredba otišla dalje od pitanja međunarodnopravne osobnosti tih subjekata i međunarodnopravnog uređenja sukoba koji vode otvarajući pitanja njihove odgovornosti za međunarodno protupravne čine, kao i sljedništva takve odgovornosti od strane države koju u slučaju uspješnog ishoda svoje borbe stvore ili pak čijom novom vladom postanu. Štoviše, navedena je odredba Nacrta ubrzo dobila i priliku za svoju primjenu u praksi Međunarodnog suda, koji se u svojoj presudi u sporu o genocidu između Hrvatske i Srbije 2015. prihvatio njezina tumačenja povodom argumenata Hrvatske u prilog nadležnosti Suda za zločine pripisive "pokretu" koji je 27. travnja 1992. stvorio SR Jugoslaviju.

Iako Sud na tom temelju nije zasnovao svoju nadležnost u sporu, prihvatio je mogućnost "pripisivosti" čina takva pokreta novoj državi, premda bi se u tom slučaju odgovornost za njih zasnivala na običajnom međunarodnom pravu.

U ovom radu nastojali smo, stoga, raščlaniti temelje odgovornosti države za međunarodno protupravne čine takvih "pokreta" upozoravajući na to da pripisivost kao temelj odgovornosti implicira istovjetnost međunarodnopravnog subjekta – počinitelja takvih čina i onoga koji za njih odgovara. Naprotiv, u slučaju "ustaničkih i drugih pokreta" koji uspiju u svojoj borbi situacija je upravo suprotna. Tek s prestankom njihova postojanja, kao ionako po definiciji privremenih međunarodnopravnih subjekata, odredba članka 10. Nacrta nalazi svoju primjenu zapravo u *sukcesiji* odgovornosti za čine takva "pokreta" od strane države koja njegovo djelovanje "prihvaća" nastajući u kontinuitetu s njim ili pak dobivajući u njemu svoju novu vladu.

Pitanje o kojem, međutim, Nacrt šuti, a njegovi ga komentari zanemaruju, jest odgovornost za čine "ustaničkog i drugog pokreta" koji nije uspio. Nasuprot stajalištima koja smatraju da u takvom slučaju nema ni pripisivosti, pa posljedično ni odgovornosti za njegovo djelovanje<sup>64</sup>, smatramo da se u suvreme-

<sup>63</sup> Vidi *supra*, uz bilj. 8.

<sup>64</sup> Vidi *supra*, uz bilj. 11.

nom međunarodnom pravu, koje sve jasnije suverenost države poistovjećuje s njezinom odgovornošću za poštovanje (ponajprije ljudskih) prava na području njezine jurisdikcije, takva pravna praznina doima atavizmom iz vremena u kojem je međunarodno pravo u pojedincu vidjelo tek puki objekt državne vlasti, a u stanovništvu samo njezin konstitutivni element. Stoga odgovornost države za čine neuspjelog “ustaničkog i drugog pokreta” u suvremenom međunarodnom pravu treba tražiti u načelu objektivne odgovornosti proizišle iz same biti države: jamstva “unutrašnjeg mira i društvenog poretka”.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Vidi *supra*, uz bilj. 61.

## Summary

Davorin Lapaš \*

**RESPONSIBILITY OF "INSURRECTIONAL AND OTHER MOVEMENTS" FOR INTERNATIONAL CRIMES: ARTICLE 10 OF DRAFT ARTICLES ON RESPONSIBILITY OF STATES IN REGARD TO THE ICJ JUDGMENT IN THE "GENOCIDE CASE" (CROATIA v. SERBIA)**

*The paper analyzes the status of "insurrectional or other movements" in contemporary international law, including the issue of their responsibility for internationally wrongful acts, particularly in the context of Article 10(1)(2) of the Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts adopted by the International Law Commission in 2001. Also, the paper deals with the application of that Article in the recent case before the International Court of Justice concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), with consideration of possible grounds for responsibility of States for the conduct of "insurrectional or other movements", including the principle of attribution, succession of responsibility, and strict liability of States.*

*Key words: "insurrectional or other movements", internationally wrongful acts, attribution, succession of responsibility, strict liability of states*

---

\* Davorin Lapaš, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; Co-Agent of the Republic of Croatia before the International Court of Justice in the Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia); dlapas@pravo.hr