

## **Davorin Lapaš**

Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Trg maršala Tita 14, HR-10000 Zagreb  
davorin.lapas@pravo.hr

# **Pravo na upotrebu sile u suvremenom međunarodnom pravu\***

### **Sažetak**

*U suvremenom međunarodnom pravu, posebice u doktrini, postoji gotovo konsenzus u pogledu apsolutne zabrane jednostrane upotrebe sile od strane država, osim u samoobrani. Ta je zabrana sadržana kako u Povelji Ujedinjenih naroda, tako i u drugim najvažnijim univerzalnim i regionalnim međunarodnopravnim dokumentima, kao i u običajnom međunarodnom pravu. No praksa država često je drugačija. Države, doduše, ne osporavaju navedenu zabranu na razini primarne norme, kao svoju obvezu, no pokušavaju, u pravilu vođene vlastitim interesima, u međunarodno pravo uvesti iznimke takvoj zabrani nastojeći ih predstaviti u obliku sekundarnih međunarodnopravnih normi tj. u vidu »reakcije« na kršenje ovih primarnih normi od strane »drugih«. Rad se u tom smislu fokusira na najčešći od takvih pokušaja – ekstenzivna tumačenja prava na samoobranu, kako u smislu nastojanja država na širenju njegovih »vremenskih« granica različitim tumačenjem početka oružanog napada, tako i u smislu širenja njegova sadržaja – u smislu opravdanja upotrebe sile prema nedržavnim akterima.*

### **Ključne riječi**

međunarodno pravo, agresija, jednostrana upotreba sile, samoobrana, terorizam, rat

## **1. Uvod**

Ako prirodne »zakone« od onih u normativnim znanostima, kamo pripada i pravo, načelno razlikuje objektivna nemogućnost protivnog im postupanja njihovih »adresata«, tada, reći će neki, povreda pravne norme baš kao ni sankcija koja je prati nije njezina negacija, nego naprotiv, tek potvrda potrebe društva za njom.<sup>1</sup> U tom odnosu efikasnost norme, baš kao i njezina društvena svrhovitost nalazi mjesto negdje između maksimalnoga i minimalnog kvantuma slaganja njezinih adresata jer je norma koju nitko ne krši zapravo jednako bespotrebna koliko i ona koju nitko ne poštuje. Međunarodno se pravo, posebice kada se radi o najosjetljivijim pitanjima poput upotrebe sile

\*

Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru znanstveno-istraživačkog projekta Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu »Novi hrvatski pravni sustav«.

1

Tako primjerice Kelsen ističe: »C'est l'existence même du droit, c'est sa validité qui s'affirme à l'égard du fait illicite par la réac-

tion de l'ordre juridique sous la forme d'une sanction.« Vidi: Hans Kelsen, *Théorie pure de droit*, Éditions de la Bacconnière, Neuchâtel 1953., str. 76. Vidi i: Paul Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, sv. I, Basel, Verlag für Recht und Gesellschaft AG, Basel 1948., str. 11.

u odnosima između država, nažalost nerijetko čini bližim ovoj posljednjoj »amplitudi«. Naime, u cjelokupnom razvoju međunarodnog prava, pa tako i međunarodnopravne znanosti, malo je pitanja koja su tako intenzivno i kontinuirano zaokupljala pravne pisce diljem svijeta, ali i autore s drugih područja znanosti poput politologije, filozofije, sociologije, pa i teologije, kao što je to slučaj s pitanjem osiguranja međunarodnog mira i sigurnosti – danas jedne od temeljnih vrijednosti međunarodne zajednice koju međunarodno pravo nastoji ostvariti pravnim uređenjem u obliku centralizacije upotrebe sile, nasuprot samovoljnom jednostranom posezanju država za silom. No nastojanje na ozakonjenju jednostrane upotrebe sile i njezinoj centralizaciji za decentralizirani, nehijerarhijski strukturiran normativni sustav kakav je u svojoj biti međunarodno pravo, nesumnjivo je teška zadaća. Države, kao najznačajniji međunarodnopravni subjekti, obilježene su suverenosti i monopolom sile unutar vlastitih pravnih poredaka, dok nasuprot tomu, unatoč mnogim nastojanjima,<sup>2</sup> neke oružane snage na razini međunarodne zajednice dosad nisu stvorene. Centralizacija upotrebe sile u međunarodnopravnom sustavu danas je, stoga, ostvarena tek na normativnoj razini, no u dva smjera: u vidu pokušaja formiranja stalnih oružanih snaga Ujedinjenih naroda zaduženih za provedbu kolektivnih mjera protiv agresora, te u vidu međunarodnopravnih normi koje zabranjuju jednostranu upotrebu sile (osim u samoobrani). U stvarnosti, zamišljene kolektivne mjere degenerirale su, nažalost, tek u tzv. »mirovne operacije« s mandatom, državama sudionicama i vodstvom određenima od slučaja do slučaja, dok i dalje samo države, ili pak vojni savezi, baš kao stoljećima, pa i tisućljećima ranije, stvarno raspolazu oružanom silom. Tako, donekle paradoksalno, međunarodnopravni sustav u suzbijanju samovoljne jednostrane upotrebe sile od strane država može se osloniti samo na njezino ozakonjenje u vlastitim normama koje pak stvaraju te iste države, pa stoga u konačnici i na *njihovu* silu u službi ostvarenja efikasnosti takvih svojih normi. U tom smislu, primjerice, Povelja Ujedinjenih naroda u odredbi članka 2. točke 4. zabranjuje jednostranu upotrebu, pa čak i prijetnju silom »usmjerenu protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države«, ili »na bilo koji način nespojivu s ciljevima Ujedinjenih naroda«, dok istodobno u točki 5. istoga članka obvezuje države članice Ujedinjenih naroda da »daju Organizaciji punu pomoć u svakoj akciji koju ona poduzima«, prvenstveno u smislu mjera (tzv. sankcija) organizacije, preventivnih, ali i onih s upotrebom sile,<sup>3</sup> predviđenih u slučaju »prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije« (čl. 39).

Takva »decentralizirana centralizacija« upotrebe sile u međunarodnopravnom poretku mogla bi se doimati kao neki nespretni oksimoron, u najmanju ruku dovodeći u pitanje efikasnost normi oslonjenih na nj. Štoviše, izbrojimo li, poput nekih autora, čak 595 većih ili manjih oružanih sukoba u svijetu u razdoblju druge polovice 20. stoljeća,<sup>4</sup> dakle nakon što je jednostrana upotreba sile zabranjena spomenutom, čak apsolutno obvezatnom (kogentnom) normom Povelje Ujedinjenih naroda, nemoguće je ne zapitati se je li dosadašnji rezultat razvoja međunarodnog prava u smjeru regulacije jednostrane upotrebe sile postignut jednako kao i njezina faktična centralizacija – uobličena u normi najviše pravne snage, ali upitne efikasnosti? Uostalom, dovoljno je prisjetiti se i nekih od ne tako davnih, svjetskoj javnosti najšire poznatih slučajeva upotrebe sile od strane nekolicine država bez odobrenja Ujedinjenih naroda, poput intervencije NATO-a u SR Jugoslaviji 1999., ili pak napada SAD-a i njegovih saveznika na Afganistan 2001. kao i na Irak 2003. godine.

I premda bi nas gornje brojke mogle povesti u smjeru brzog zaključka o nepostojanju ili barem potpunoj neefikasnosti zabrane jednostrane upotrebe sile u suvremenom međunarodnom pravu, sve rečeno ipak, čini nam se, vrijedi detaljnije sagledati.

Ponajprije, treba imati u vidu da je međunarodno pravo sustav *pravnih normi* koje su, kao što smo već i spomenuli, u svojoj biti uvjetovane svojevrsnom simbiozom s barem mogućnošću ili štoviše određenom vjerojatnošću protivnog im ponašanja njihovih adresata.

S druge pak strane, nije nebitno primijetiti paradoksalnu situaciju u kojoj se u velikoj većini spomenutih oružanih sukoba sve strane pozivaju na samoobranu, ili pak razlog svoje jednostrane upotrebe sile pokušavaju opravdati nekim iznimnim »dopuštenjem« utemeljenim na (katkad samo njima poznatoj) sekundarnoj međunarodnopravnoj normi.<sup>5</sup>

Čini se, stoga, da analizu efikasnosti uređenja jednostrane upotrebe sile u suvremenom međunarodnom pravu valja s razine primarne norme, dakle pukog subjektivnog prava države, usmjeriti na razinu sekundarne norme koja uređuje »reakciju« međunarodnopravnog sustava u svrhu zaštite vlastitih primarnih normi.

## 2. Međunarodno pravo: od prava na jednostranu upotrebu sile do njezine centralizacije – i natrag?

Međunarodno pravo još na početku prošloga stoljeća poznavalo je jednostranu upotrebu sile kao subjektivno pravo svake države, kao tzv. »pravo na rat« (*ius ad bellum*), dakle na razini svojih primarnih normi. Prvi značajniji pokušaji ograničavanja jednostrane upotrebe sile u međunarodnom pravu, najprije usmjereni na represalije s upotrebom sile, a zatim i na rat, vezani su s jedne strane uz Calvo, odnosno Drago, doktrinu čiji je sadržaj utjelovljen u članku

2

Tako, primjerice, odredbe članka 43–49. Povelje Ujedinjenih naroda predviđaju osnivanje stalnih oružanih snaga Organizacije koje bi bile pod jedinstvenim zapovjedništvom posebnog pomoćnog organa Vijeća sigurnosti – Odbora vojnog štaba. Do toga, međutim, do danas nije došlo. Za tekst Povelje vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 15, 1993; ispravak u br. 7, 1994.

3

Spomenute mjere s upotrebom sile predviđene su u članku 42. Povelje Ujedinjenih naroda. Navedeni članak određuje: »Ako Vijeće sigurnosti smatra da mjere predviđene u članku 41. (prekid ekonomskih, prometnih ili diplomatskih odnosa; op.a.) ne bi odgovarale ili ako se pokazalo da ne odgovaraju, ono može pomoću zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga, poduzeti takvu akciju kakvu smatra potrebnom za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti. Ta akcija može obuhvatiti demonstracije, blokadu i druge operacije zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga Ujedinjenih naroda.« Vidi: *Ibid.*

4

Vidi: Boris Krivokapić, *Međunarodno pravo, koreni, razvoj, perspektive*, Megatrend Univerzitet, Beograd 2006., str. 109.

5

U pravnoj teoriji, naime, primarna norma subjektu, svojem adresatu, izravno ili neizravno daje neko pravo ili određenu obvezu, dok sekundarna norma predviđa pravne posljedice koje pravni sustav nameće adresatu primarne norme ako ovaj povrijedi tuđe pravo, odnosno obvezu nametnutu mu tom primarnom normom. Vidi: Karl Zemanek, »The legal foundations of the international system: general course on public international law«, u: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Brill, Leiden 1997., str. 9–335, str. 233. doi: <https://doi.org/10.1163/ej.9789041105905.009-335>.; Karl Zemanek, »The Unilateral Enforcement of International Obligations«, *ZaōRV* 47 (1/1987), str. 32–43; Vidi i: Report of the International Law Commission (ILC) on the work of its 25<sup>th</sup> session, 7 May – 13 July 1973., A/9010/Rev.1, para.40; te A/CN.4/SER.A/1973/Add.1, *Yearbook of the International Law Commission*, sv. II, 1973., str. 167–170.

1. Druge haaške konvencije iz 1907. (tzv. Porterove konvencije) koji zabranjuje državama strankama Konvencije upotrebu sile prema drugoj državi radi namirenja privatnih potraživanja vlastitih državljana. Nadalje, takvi su pokušaji bili vezani i uz osnivanje Lige naroda 1919., odnosno usvajanje njezina Pakta.<sup>6</sup> Međutim, niti jedan od tih dvaju dokumenata nije donio apsolutnu zabranu jednostrane upotrebe sile, već ju je, štoviše, na određeni način tek potvrdio – Pakt dajući ratu mjesto sredstva *ultima ratio*, a Porterova konvencija, slično tomu, ostavljajući jednostranu upotrebu sile krajnjom mjerom za neprihvatanje arbitraže od strane države dužnika, ili pak za njezino neizvršenje arbitražne odluke.<sup>7</sup>

Tek je Pariški (tzv. Briand-Kelloggov) pakt iz 1928. prvi puta općenito zabranio rat kao sredstvo državne politike (čl. 1.), poričući mu time stoljećima prihvaćen značaj emanacije državne suverenosti.<sup>8</sup> Pa ipak, ni ta zabrana nije bila apsolutna. Ona je bila tek obveza (ali i povlastica) među državama strankama Pakta, pa je rat njime ostao ne samo dopušten izvan kruga njegovih stranaka nego je u odnosu na odredbe Pakta na određeni način imao i funkciju sankcije jer bi se država stranka njihovim kršenjem sama stavila izvan takva, Paktom stvorenog međunarodnopravnog »podsustava« te bi na razini općeg međunarodnog prava rat protiv nje ponovno bio dopušten.<sup>9</sup>

Zabrana rata, kao i uopće svake jednostrane upotrebe sile osim u samoobrani, ušla je u opće, danas smatramo i apsolutno obvezatno (kogentno) međunarodno pravo tek nakon Drugog svjetskog rata, ponajprije zahvaljujući Povelji Ujedinjenih naroda, prvenstveno njezinoj ranije spomenutoj odredbi članka 2. točke 4. Time rat, baš kao i represalije upotrebom sile u miru, postaju nedopuštenima ne samo *per se* nego, zaključilo bi se, bivaju isključeni i iz mogućeg sadržaja sekundarne međunarodnopravne norme. No takvim njihovim ograničenjem, a kasnije i zabranom, ni Pakt Lige naroda kao niti Povelja ipak nisu posve napustili upotrebu sile. Naprotiv, Pakt (kasnije upotpunjen Ženevskim protokolom iz 1924., te Sporazumima iz Locarna 1925.),<sup>10</sup> a još daleko više Povelja, zapravo su nastojali tek kanalizirati takvu, decentraliziranu silu. Odredbe glave VII. Povelje, naročito ranije spomenutih članaka 43.–49.<sup>11</sup> pritom su znatno određenije i zahtjevnije od odredbi Pakta.<sup>12</sup> No budući da Poveljom zamišljena »međunarodna vojska« nikada nije formirana, te je i Odbor vojnog štaba kao organ Poveljom predviđen da njome upravlja ostao bez funkcije, smiono zamišljena, gotovo posvemašnja centralizacija sile unutar sustava Ujedinjenih naroda nije odmakla dalje od pukih težnji osnivača Lige naroda.<sup>13</sup> Čitav sustav kolektivne sigurnosti, institucionaliziran u odredbama Povelje, zbog izostanka političke volje država članica da ga privedu u život ostao je bez »nadgradnje«. Štoviše, ne samo da centralizacija sile kako je zamišljena slovom Povelje, ističe Franck, nije uspjela nego nisu pravno definirane niti pretpostavke njezine primjene.<sup>14</sup> Tako, ne samo kvalifikacija u konkretnom slučaju nego i sama definicija nekih od okolnosti predviđenih člankom 39. Povelje kao pretpostavki za primjenu kolektivnih mjera Organizacije (»prijetnje miru« i »narušenja mira«) ostavljena je *ad hoc* interpretaciji Vijeća sigurnosti kao političkog, a ne pravnog organa.<sup>15</sup> Uz to, izostao je i mehanizam utvrđivanja činjenica (tzv. *fact-finding*), pa ne čudi onda što se u slučaju oružanog sukoba, spomenuli smo već, najčešće sve strane pozivaju na samoobranu.

Možemo li onda uopće danas govoriti o institucionalizaciji i centralizaciji upotrebe sile u sustavu Ujedinjenih naroda ili uopće o konceptu »kolektivne sigurnosti« u krilu te organizacije? Djelomično. Povelja je, kako se to voli reći, živući instrument (*living Charter*) kojega države u svojim međusobnim

odnosima razvijaju – tumače – ali i mijenjaju i bez formalnog postupka njegove izmjene. Kao i neki drugi dijelovi Povelje, i sustav kolektivne sigurnosti, osmišljen 1945., danas je primjer toga. Kolektivne mjere razvile su se tako u praksi u, spomenuli smo već, institut mirovnih operacija, načelno uvjetovan prethodnim odobrenjem Vijeća sigurnosti. Mirovne se operacije poduzima-

6

Za tekst Pakta Lige naroda vidi u: Albert Geouffre de La Pradelle, *La paix moderne*, Les éditions internationales, Paris 1947., str. 225–233.

7

Članak 1. tzv. Porterove konvencije predviđao je: »Les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un pays par le Gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. Toutefois, cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement du compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue.« Za tekst Konvencije vidi u: *Les Conventions et Déclarations de La Haye de 1899 et 1907*, Oxford University Press, New York 1918., str. 89–91.

Članak 12. Pakta Lige naroda predviđao je: »Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil.« Za tekst Pakta vidi: *supra*, bilj. 6.

8

Vidi: Briandov govor od 27. kolovoza 1928., u: Ministère des Affaires Étrangères (ur.), *Le Pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale*, Imprimerie des Journaux officiels, Paris 1928., str. 56–59. Članak 1. Pariškog pakta glasi: »Les Hautes Parties Contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.« Za tekst Pariškog pakta vidi u: A. G. de La Pradelle, *La paix moderne*, str. 330–331.

9

Vidi: Otto Brück, *Les sanctions en droit international public*, A. Pedone, Paris 1933., str. 188–189. Tako se, uostalom, u preambuli Pakta navodi: »... toute Puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses

intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent Traité (...).« Za tekst Pakta vidi: *supra*, bilj. 6.

10

Za tekstove spomenutih ugovora vidi u: A. G. de La Pradelle, *La paix moderne*, str. 300–329.

11

Vidi: *supra*, bilj. 2.

12

Fischer, naime, u tom smislu izdvaja pet bitnih razlika: dok je dopuštena jednostrana upotreba sile u obliku samoobrane u Povelji zapravo iznimka, u Paktu ona je pravilo; upotreba sile prema Paktu i dalje je ostavljena državama članicama Lige, mada na osnovu preporuke Vijeća, dok bi prema Povelji o oružanoj akciji trebalo odlučivati i njome upravljati Vijeće sigurnosti; Vijeće Lige moglo je, stoga, u tom smislu državam članicama uputiti tek preporuku, dok Vijeće sigurnosti o takvoj akciji odlučuje, za članice Organizacije obvezujućom odlukom; oružanu akciju prema slovu Povelje provode oružane snage Organizacije, dok je Paktom ona bila prepuštena *ad hoc* sastavljenim kontingentima oružanih snaga država članica; konačno, i sam razlog upotrebe sile Poveljom je određen znatno šire, pa dok je prema Paktu oružana akcija mogla nastupiti samo u slučaju rata protivnog odredbama Pakta, prema članku 39. Povelje ona može uslijediti u slučaju svake, diskrecijskom odlukom Vijeća sigurnosti utvrđene »prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije«. Vidi: Georges Fischer, »Article 42«, u: Jean-Pierre Cot, Alain Pellet (ur.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, Economica, Bruylant, Paris, Bruxelles 1985., str. 706.

13

Za neke zamisli osnivanja stalne međunarodne vojske unutar Lige naroda vidi npr.: Royal Institute of International Affairs, *International Sanctions*, Oxford University Press, London, New York, Toronto 1938., str. 122–123; Jochen Abr. Frowein, »Article 43«, u: Bruno Simma (ur.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, C. H. Beck, München 1994., str. 637. Tako je u vrijeme nastanka Lige naroda Hadjiscos pisao: »[I] peut être nécessaire de faire appel aux sanctions militaires. Celles-ci ne seraient pas conçues, dans l'ordre international nouveau, comme un acte de guerre et retour à un passé aboli, mais comme un acte de force accompli au service du



ju u ime Organizacije, a ne država koje ih po njezinu ovlaštenju provode. No, istodobno postoje i značajne razlike. Sastavljene na osnovi dobrovoljnog sudjelovanja vojnih kontingenata država članica, takve »oružane snage Ujedinjenih naroda« u tim su operacijama umjesto suzbijanja agresora dolazile tek na zahtjev ili barem uz pristanak svih strana u sukobu, dakle i agresora, kako bi održale primirje, a time nerijetko i *status quo* nastao već počinjenom agresijom. Sadržaj mirovnih operacija, također, razlikovao se od slučaja do slučaja, s većim ili manjim uspjehom. Negdje su one obuhvaćale tek mirovne misije (*peace-keeping missions*) nadzornog, odnosno promatračkog karaktera sastavljene od nenaoružanih časnika (npr. *United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission* – UNIKOM), dok su drugdje bile u obliku mirovnih snaga (*peace-keeping forces*) sastavljenih od lako naoružanog vojnog osoblja s potrebnom logističkom potporom, zaduženih ponekad, osim za nadzor, i za poslove policijske i sigurnosne službe, razdvajanje strana u sukobu i sl. (npr. *United Nations Peace-keeping Force in Cyprus* – UNFICYP).<sup>16</sup>

Pa ipak, unatoč svim manjkavostima sustava kolektivne sigurnosti predviđenog Poveljom, međunarodno je pravo ustrajalo na ozakonjenju, pa i svojevrstnoj kriminalizaciji jednostrane upotrebe sile, posebice agresivnog rata u vidu »zločina protiv mira«. Nakon okončanja nürnberških i tokijskih procesa nakon Drugoga svjetskog rata, zahvaljujući desetljećima dugim nastojanjima prvenstveno Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo na kodifikaciji tim procesima ustanovljenih načela, ali i na izradi nacрта Kodeksa zločina protiv mira i sigurnosti čovječanstva te na izradi nacрта Statuta stalnoga Međunarodnog kaznenog suda,<sup>17</sup> definicija, pa i inkriminacija agresije našla je svoje mjesto u nekima od najznačajnijih dokumenata suvremenog međunarodnog prava, primjerice u Statutu Međunarodnog kaznenog suda,<sup>18</sup> ali i ranije npr. u tzv. »Deklaraciji sedam načela« usvojenoj u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 1970.,<sup>19</sup> u Deklaraciji Opće skupštine Ujedinjenih naroda o definiciji agresije (A/3314(XXIX)) iz 1974.,<sup>20</sup> (premda odnosnu definiciju u određenom smislu možemo pronaći i prije toga u trima Londonskim konvencijama iz 1933.),<sup>21</sup> baš kao i u regionalnim međunarodnopravnim dokumentima poput Akta Chapultepec,<sup>22</sup> Povelje Organizacije američkih država,<sup>23</sup> ili pak Osnivačkog akta Afričke unije.<sup>24</sup>

Slijedom toga, danas sa sigurnošću možemo ustvrditi kako jednostranoj upotrebi sile prema drugoj državi u pozitivnom međunarodnom pravu više nipošto nema mjesta na razini primarne norme, dakle u smislu pukog subjektivnog prava ostavljenog svakodobnoj dispoziciji države, nego isključivo u obliku samoobrane kao reakcije na oružani napad tj. agresiju. To uostalom izrijekom potvrđuje i odredba članka 51. Povelje Ujedinjenih naroda navodeći da:

»Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekog člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.«<sup>25</sup> [naglasak D. L.]

Jednostrana upotreba sile u samoobrani, pa i onoj »kolektivnoj«, ostala je tako, prema slovu Povelje, jedinom iznimkom od Poveljom centralizirane upotrebe sile institucionalizirane u okviru svjetske organizacije – Ujedinjenih naroda (danas barem u obliku spomenutih mirovnih operacija), ali i to samo dok sustav kolektivne sigurnosti Organizacije ne preuzme njezinu funkciju.<sup>26</sup>

No čini se da države i danas, unatoč prividnom normativnom suglasju, u stvarnosti vođene svojim interesima nastoje proširiti navedenu iznimku, ili čak stvoriti nove i uvjeriti međunarodnu zajednicu u njihovo postojanje.<sup>27</sup> Pokušajmo stoga ipak, u nastavku koliko nam opseg ovoga rada dopušta, prikazati barem donekle praksu država u posljednjim desetljećima u pogledu

relativizacije upravo te, normativno »najsigurnije« iznimke jednostranoj upotrebi sile – »samoobrane«.

### 2.1. Ekstenzivna tumačenja prava na samoobranu

Premda se navedena odredba članka 51. Povelje čini vrlo jasnom dopuštajući samoobranu samo »u slučaju oružanog napada«, dakle kada se takav napad

droit par la collectivité des nations.« D. N. Hadjisos, *Les Sanctions Internationales de la Société des Nations*, sv. 1, Marcel Giard, Paris 1920., str. 101. Spomenimo, međutim, da je glavni tajnik Ujedinjenih naroda Boutros Boutros-Ghali 1992. u svojoj Agendi za mir preporučio da Vijeće sigurnosti potakne pregovore u skladu s člankom 43. Povelje; vidi: Agenda for Peace, A/47/277-S/24111, 17 June 1992, para. 43.

14

Vidi: Thomas M. Franck, »Who Killed Article 2(4)? Or: Changing Norms Governing the Use of Force by States«, *American Journal of International Law* 64 (5/1970), str. 809–837, str. 811. doi: <https://doi.org/10.2307/2198919>.

15

Članak 39. Povelje glasi: »Vijeće sigurnosti utvrđuje postojanje svake prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije i daje preporuke ili odlučuje koje će se mjere poduzeti u skladu s člancima 41. i 42. radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti.« Za tekst Povelje Ujedinjenih naroda vidi: *supra*, bilj. 2.

16

Vidi: Nina Vajić, »Mirovne operacije Ujedinjenih naroda – Plavi šljemovi«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 41 (6/1991), str. 541–555, str. 543. Neke se mirovne operacije Ujedinjenih naroda, međutim, mogu smatrati čak kao posredovanje, istraga ili mirenje, pa stoga ne čudi da ih se katkad smješta »između glave VI. i VII. Povelje«, pa i naziva »glavom šest i polk«; vidi: *ibid.*, str. 542.

17

Za tekst spomenutih dokumenata vidi: United Nations, *The Work of the International Law Commission*, 5. izd., New York 1996., str. 28–29, 142–149 te 168–170 i 214–239. U tom kontekstu mogli bismo spomenuti i nacrt Deklaracije o pravima i dužnostima država kojeg je Komisija izradila još na svom prvom zasjedanju 1949. godine te ga podnijela Općoj skupštini Ujedinjenih naroda; vidi: A/Res./375(IV) Annex.

18

Za tekst Statuta vidi: A/CONF.183/9, 17 July 1998. Vidi također i revidirani tekst Statuta upravo u pogledu definiranja zločina agresije kojeg je Revizijska konferencija usvojila konsenzusom na svom 13. plenarnom zasjedanju

11. lipnja 2010. (Resolution RC/Res.6 »The Crime of Aggression«).

19

Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda (A/2625(XXV) od 24. listopada 1970.) Za cjeloviti tekst Deklaracije na hrvatskom jeziku vidi u: Davorin Lapaš, Trpimir Mihael Šošić (ur.), *Međunarodno javno pravo – izbor dokumenata*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2005., str. 52–59.

20

Za cjeloviti tekst Deklaracije na hrvatskom jeziku vidi u: *ibid.*, str. 60–62.

21

Za tekst spomenutih konvencija vidi: *Recueil des traités – Traités et Engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations*, br. 148.

22

Za tekst vidi u: Paul Joan George Kapteyn, Pieter Hendrik Kooijmans, Richard H. Lauwaars et al. (ur.), *International Organization and Integration*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London 1983., II.E.1.a.

23

Za tekst vidi u: *ibid.*, II.E.1.d.

24

U tom smislu Osnivački akt Afričke unije kao jedno od načela Organizacije navodi: »... zabrana korištenja sile ili prijetnje silom među državama članica Unije (...).« Za tekst Osnivačkog akta Afričke unije vidi: [www.africa-union.org/About\\_AU/Constitutive\\_Act.htm](http://www.africa-union.org/About_AU/Constitutive_Act.htm) (pristupljeno 16. 2. 2016).

25

Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.

26

Usp. Maja Seršić, »Agresija, samoobrana i anticipatorna samoobrana«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 57 (2/2007), str. 271–290, str. 271.

27

Tako bi npr. kao primjeri dvojbene, a katkad i posve protupravne jednostrane upotrebe sile, premda praćene nastojanjima država za njezinim podvođenjem pod neku »sekundarnu« međunarodnopravnu normu mogli poslužiti i slučajevi upotrebe sile u procesu dekoloni-

već dogodio,<sup>28</sup> države ponekad pokušavaju jednostranu upotrebu sile opravdati iznimkom samoobrane različitim tumačenjima »početka« oružanog napada nastojeći si što ranije prisvojiti pravo na njezinu primjenu, ali i pokušajima širenja sadržaja pojma oružanog napada tj. agresije i na nedržavne aktere kao počinitelje, s ciljem širenja time i »sadržajnih« granica samoobrane.

### 2.1.1. Širenje »vremenskih« granica samoobrane

Slično kao i doktrina kaznenog prava, međunarodnopravna se doktrina morala suočiti s realnošću koja katkad poznaje okolnosti u kojima započinjanje samoobrane tek u trenutku kada je radnja koja čini protupravni napad doista započela bitno umanjuje ili čak minimizira njezine izgleda. Otud se i u doktrini međunarodnog prava pojavilo shvaćanje o potrebi širenja »vremenskih« granica samoobrane u smislu tzv. »anticipatorne samoobrane« koja prethodi stvarnom započinjanju napada, no ipak nastupa onda kada je objektivno posve sigurno da protupravni napad neizostavno i neposredno slijedi, a njegov bi stvarni početak bitno umanjio daljnje izgleda za uspjeh samoobrane. Takvo shvaćanje, premda u međunarodnom pravu prisutno još od 19. stoljeća i poznatog slučaja *Caroline*,<sup>29</sup> bilo je posebice aktualno u vrijeme »hladnog rata« kada je prijetnja napada nuklearnim oružjem gotovo savršeno udovoljavala spomenutim uvjetima.<sup>30</sup> Prestanak »hladnog rata« i imanentne opasnosti nuklearnog napada dviju supersila, međutim, nipošto nije doktrinu anticipatorne samoobrane učinio zastarjelom. Naprotiv, nastali su tada i pojmovi tzv. »preemptivne« i »preventivne«<sup>31</sup> samoobrane čija su razumijevanja, dokraja poznata zacijelo samo njihovim tvorcima, išla i tako daleko da su za svoj cilj postavljala sprječavanje potencijalnog neprijatelja da ikada u budućnosti može predstavljati prijetnju.<sup>32</sup> Uostalom, jedino se u tom smislu danas čini mogućim sagledati napad Sjedinjenih Američkih Država i njihovih saveznika na Irak 2003. godine, budući da, unatoč svrgavanju iračke vlasti silom i višegodišnjoj okupaciji te zemlje, navodno oružje za masovno uništenje koje je bilo povod takve »samoobrane«, čak i po službenom priznanju spomenutih država koje su se od njega »preventivno branile«, kao i Međunarodne agencije za atomsku energiju (IAEA) nikada nije pronađeno.

No uz takvo širenje »vremenskih« granica samoobrane »unaprijed«, možda je još i manje uvjerljivo ono usmjereno »unatrag« – pozivanjem na argument samoobrane čak i mjesecima nakon što je oružani napad prestao. Tako se, primjerice, upotreba sile protiv Iraka nastavila i po povlačenju njegovih snaga iz Kuvajta. Sjedinjene su Države i Ujedinjena Kraljevina ovlaštenje na upotrebu sile protiv Iraka, dobiveno tumačenjem pojma »sva nužna sredstva« iz rezolucije S/678(1990), protumačili kao trajno.<sup>33</sup> Krajem 1991. Sjedinjene Države, Ujedinjena Kraljevina i Francuska samoinicijativno su ranije uspostavljenu zabranu leta iračkim zrakoplovima u sjevernom dijelu Iraka radi zaštite kurdske stanovništva pretvorili u tzv. »zonu zabrane leta« (*no-fly-zone*) iznad 36. paralele, da bi već 1992. formirali istu takvu zonu na jugu Iraka, ispod 32. paralele, opravdavajući ovu posljednju osiguranjem efikasnosti zabrane leta u onoj prvoj, jednako samoinicijativno određenoj. Iračko »kršenje« takvih zabrana leta bilo je, tako, često razlogom upotrebe sile od strane spomenutih država, kako prema iračkim zrakoplovima, tako i prema radarskim sustavima, opravdavane istodobno svojevrsnom »perpetuacijom« ovlaštenja na upotrebu sile »danog« rezolucijom S/678(1990), ali i neuvjerljivim argumentima samoobrane zbog toga što je, primjerice, zrakoplov koji je upotrijebio silu prema iračkim radarskim sustavima iračkim radarom bio snimljen.<sup>34</sup>



### 2.1.2. Tzv. »rat protiv terorizma« – širenje »sadržajnih« granica samoobrane

Širenje granica samoobrane, kako »vremenskih«, tako i »sadržajnih«, posebice je uslijedilo u novim okolnostima »unipolarnog svijeta« nakon 1990. Takozvani »rat protiv terorizma« kojim su se Sjedinjene Države, kao tada jedina preostala »supersila«, okomile podjednako na terorističke organizacije poput Al-Qaide, kao i na države koje su ocijenile kao »osovinu zla«,<sup>35</sup> uvelike se zasnivao na ideji ekstenzivnog tumačenja samog pojma oružanog napada, tj. agresije, a onda posljedično i »sadržajnih« granica prava na samoobranu.

Međunarodnopravne norme danas (posebice u krilu Ujedinjenih naroda) nesumnjivo inkriminiraju terorizam implicirajući, štoviše i neposrednu međuna-

zacije, ratova zbog teritorija, upotrebe sile s ciljem promjene vlasti druge države, ili pak tzv. oružane intervencije »na poziv« vlade u borbi protiv pobunjenika kao, primjerice, u slučaju danas aktualnog sukoba u Siriji, ali i slučajevi jednostrane upotrebe sile opravdane kvazi-međunarodnopravnim institutima »humanitarne intervencije« ili pak konceptom tzv. »Responsibility to Protect« kao i tzv. »prodemokratske intervencije«. Dakako, s obzirom na Poveljom ostavljenu diskrecijsku ovlast Vijeću sigurnosti u procjeni postojanja »prijetnje miru« ili »narušenja mira« kao uvjeta za intervenciju od strane Ujedinjenih naroda, svaka od navedenih okolnosti može postati slučajem pravno dopuštene upotrebe sile dobije li odobrenje Vijeća sigurnosti, barem u smislu članka 53. stavka 1. Povelje. Navedena odredba, naime, predviđa: »Vijeće sigurnosti upotrebljava, gdje je to prikladno, regionalne sporazume ili ustanove za provođenje prisilne akcije koju je ono odredilo. Međutim, nikakva se prisilna akcija ne poduzima na temelju regionalnih sporazuma ili od regionalnih ustanova bez ovlaštenja Vijeća sigurnosti (...).« Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2. Detaljnije vidi: Davorin Lapaš, »Neka razmišljanja o dopustivosti jednostrane upotrebe sile u suvremenom međunarodnom pravu«, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 1 (1/2010), str. 35–49.

28

Neke od verzija Povelje na službenim jezicima pritom su još jasnije; npr. engleski tekst navodi: »... if an armed attack occurs (...).«

29

Detaljnije vidi npr.: M. Seršić, »Agresija, samoobrana i anticipatorna samoobrana«, str. 281–282.

30

Vidi npr.: Louis Henkin, *How Nations Behave – Law and Foreign Policy*, Columbia University Press, New York 1979., str. 144.

31

Zanimljiv je u tom kontekstu i kritički pristup kojeg donosi Condorelli; vidi: Luigi Condo-

relli, »Conclusion générale: quelques remarques peu...concluantes«, u: Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti (ur.), *Customary International Law on the Use of Force – A Methodological Approach*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2005., str. 321–331, str. 329–330.

32

Vidi npr.: Eugene V. Rostow, »Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defence?«, *American Journal of International Law* 85 (3/1991), str. 506–516, str. 514–516. doi: <https://doi.org/10.2307/2203109>.

33

Vidi: Jules Lobel, Michael Ratner, »Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime«, *American Journal of International Law* 93 (1/1999), str. 124–154. doi: <https://doi.org/10.2307/2997958>.

34

Vidi: Christine Gray, »After the Ceasefire: Iraq, The Security Council and the Use of Force«, *British Year Book of International Law* LXV (1994), str. 135–174, str. 164–169. doi: <https://doi.org/10.1093/bybil/65.1.135>. Zone zabrane leta spomenute su tri države opravdale pozivanjem na rezoluciju S/688(1991), mada ih ona uopće ne predviđa; vidi: Nico Krisch, »Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council«, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (3/1999), str. 59–103, str. 75–76.

35

Tako, bivši američki predsjednik G. W. Bush govori o tzv. »osovini zla« (*»axis of evil«*) koja, posve arbitrarno definirana, obuhvaća više od 60 država koje »podupiru terorizam«. Vidi npr.: Alain Pellet, Vladimir Tzankov, »Can a State Victim of a Terror Act Have Recourse to Armed Force?«, *Humanitäres Völkerrecht* 17 (2/2004), str. 68–72, str. 71.

rodnopravnu odgovornost terorističkih organizacija, ali istodobno namećući i državama obvezu borbe protiv terorizma te obvezu uskrate svake potpore, a posebice utočišta teroristima.<sup>36</sup> »Rat protiv terorizma«, naslućuju stoga neki, dovodi u pitanje i klasičnu državocentričnu koncepciju međunarodnog prava (a onda i pojma rata, odnosno oružanog sukoba) vodeći je ka transnacionalnom konceptu.<sup>37</sup> Uostalom, ističe Vijeće sigurnosti u svojoj rezoluciji 1456(2003) od 20. siječnja 2003.:

»Teroristima je u sve više globaliziranom svijetu postalo lakše koristiti sofisticiranu tehnologiju, komunikacije i resurse za svoje kriminalne ciljeve (...).«<sup>38</sup>

Tako, smatra Müllerson, strogo »međudržavni« koncept *ius ad bellum* danas više ne odgovara promijenjenim okolnostima u međunarodnoj zajednici u kojoj nedržavni akteri igraju sve značajniju ulogu. Novi ratovi uključuju transnacionalne mreže koje obuhvaćaju nedržavne entitete, ali ponekad i države koje ih (aktivno ili pasivno) podržavaju.<sup>39</sup> »Rat protiv terorizma« postaje, tako, prvi »rat« u povijesti u kojem nije posve jasan identitet »neprijatelja«, već i stoga što ovaj nije nužno (poput države) teritorijalno definirani subjekt.<sup>40</sup>

Pa ipak, iako nas »rat protiv terorizma« ponekad može navesti na analogiju sa stoljetnom međunarodnopravnom inkriminacijom piratstva i borbom protiv pirata, razlika je ipak bitna. Osim što u pravilu posjeduju kontinuitet (politički definiranog) djelovanja i daleko veći stupanj organiziranosti, terorističke organizacije ne djeluju na prostorima izvan državne suverenosti poput pirata na otvorenom moru. One, naprotiv, djeluju na, ili barem s područja neke države, koja pak može financijski, logistički i sl. podržavati njihovo djelovanje, ili ga tek pasivno tolerirati, no može biti katkad i nemoćna da ga spriječi.<sup>41</sup> »Rat protiv terorizma« u smislu upotrebe sile od strane drugih država (ili čak međunarodne organizacije) stoga nužno pogađa državno područje države na kojem se teroristi nalaze.<sup>42</sup> Pokušaji pravne argumentacije primjerice američkih zračnih udara u Pakistanu, ili pak američkih udara na Sudan i Afganistan zbog terorističkih napada na američke ambasade u Keniji i Tanzaniji 1998., pa sve do američke vojne okupacije Afganistana 2001. idu u osnovi u dva smjera: u smjeru optužbe odnosne države za tzv. »indirektnu agresiju« tumačenu u smislu davanja utočišta teroristima (tzv. *harbouring terrorists*), ili pak u smjeru »emancipiranja« s državom paralelne ili čak isključive, neposredne međunarodnopravne odgovornosti samih terorističkih organizacija.

Obje argumentacije, nastojeći dakako ostati u okvirima pozitivnoga međunarodnog prava, smjeraju ponajprije na aktiviranje spomenute odredbe članka 51. Povelje Ujedinjenih naroda koja proklamira prirodno pravo države na individualnu ili kolektivnu samoobranu. Ipak, spomenuta odredba, vidjeli smo, samoobranu priznaje samo »u slučaju oružanog napada«,<sup>43</sup> što nas upućuje na pravno određenje oružanog napada (agresije) u međunarodnom pravu, čijim počiniteljem spomenuta definicija agresije određuje isključivo državu.<sup>44</sup>

Tako i argumentacija koja se temelji isključivo na međunarodnoj odgovornosti države s čijeg područja teroristička organizacija djeluje ili joj pak ona pruža utočište, odnosnu državu vidi kao agresora, ili preciznije, počinitelja tzv. »indirektna agresije« predviđene spomenutom Deklaracijom Opće skupštine Ujedinjenih naroda A/3314(XXIX) od 14. prosinca 1974. o definiciji agresije. Spomenuta Deklaracija, naime, u članku 3. točki g) agresijom smatra i »upućivanje od strane ili u ime neke države oružanih odreda ili skupina dobrovoljaca ili plaćenika koji poduzimaju protiv neke druge države oružane čine takve ozbiljnosti da se izjednačuju (s činima agresije, op. a.), ili se sadržajno mogu njima obuhvatiti.« Iako neki autori u tom smislu posve izjednačavaju

(»direktnu«) agresiju koju počini država s činom napada koji na neku državu izvrši npr. teroristička organizacija kao nedržavni entitet – mada pripadnicima takve organizacije istodobno nisu spremni priznati status neprijateljskog borca, pa onda ni ratnog zarobljenika<sup>45</sup> – pripisivost odnosnih čina državi u značenju »indirektne agresije« ovdje pokazuje i druge bitne neuvjerljivosti. Ponajprije, ako je napad terorista »indirektna agresija« države s čijeg teritorija djeluju, kako onda objasniti da je udar na teroriste, na njezinu području »separabilan«, tj. rat protiv terorista, a ne istodobno rat s odnosnom državom?<sup>46</sup> Nadalje, slijedimo li stajalište Međunarodnog suda u poznatom sporu između Nikaragve i Sjedinjenih Američkih Država iz 1986., čini takvih paravojnih, nedržavnih entiteta pripisivi su državi tek uz pretpostavku njezina efektivnog nadzora (*effective control*) nad njima,<sup>47</sup> što u pogledu terorističkih organiza-

36

Tako npr. rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1624 (2005) obvezuje države, osim na punu suradnju u borbi protiv terorizma, i na uskratu utočišta svakoj osobi umiješanoj u terorizam: »... all States must cooperate fully in the fight against terrorism, in accordance with their obligations under international law, in order to find, deny safe haven and bring to justice (...). (...) any person who supports, facilitates, participates or attempts to participate in the financing, planing, preparation or commission of terrorist acts (...).«

37

Vidi: Frédéric Mégret, »'War'? Legal Semantics and the Move to Violence«, *European Journal of International Law* 13 (2/2002), str. 361–399, str. 370. doi: <https://doi.org/10.1093/ejil/13.2.361>; Rein Müllerson, »Jus ad bellum and International Terrorism«, *Israel Yearbook on Human Rights* 32 (2002), str. 15, 36, 47.

38

Izvorno: »... it has become easier, in an increasingly globalized world, for terrorists to exploit sophisticated technology, communications and resources for their criminal objectives (...).«

39

R. Müllerson, »Jus ad bellum and International Terrorism«, str. 12.

40

Vidi: R. Mégret, »'War'? Legal Semantics and the Move to Violence«, str. 378. Tako Müllerson kao bitne specifičnosti »rata protiv terorizma« u odnosu na klasični pojam rata ističe: sudjelovanje nedržavnih entiteta povezanih ili nepovezanih s državom; njihov, stoga, uglavnom nejasan identitet; te posvemašnje nepoštivanje *ius in bello*; R. Müllerson, »Jus ad bellum and International Terrorism«, str. 36.

41

Vidi: R. Müllerson, »Jus ad bellum and International Terrorism«, str. 44 i 47; F. Mégret, »'War'? Legal Semantics and the Move to Violence«, str. 379.

42

F. Mégret, »'War'? Legal Semantics and the Move to Violence«, str. 379; R. Müllerson, »Jus ad bellum and International Terrorism«, str. 31–32.

43

Vidi: *supra*, uz bilj. 25.

44

Za tekst Deklaracije vidi: *supra*, bilj. 20. Vidi i: *infra*, uz bilj. 56.

45

Tako npr. Davis Brown, »Use of Force Against Terrorism After September 11th: State Responsibility, Self-Defence and Other Responses«, *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 11 (1/2003), str. 1–54, str. 24.

46

Tako je npr. 14. siječnja 2006. selo Damadola u sjeverozapadnom Pakistanu bilo objekt zračnih udara Sjedinjenih Država. Cilj udara bilo je ubojstvo (!) Aymana al-Zawahirija – jednoga od vodećih ljudi Al-Qaide. Udar je ostao bez željenog rezultata, no 18 ljudi, pakistanskih državljana – uključujući žene i djecu – izgubilo je pritom svoje živote. Pakistanske su vlasti, dakako, prosvjedovale, no odgovori iz Sjedinjenih Država svodili su se uglavnom tek na objašnjenje da je udar bio usmjeren protiv terorista, a nipošto protiv Pakistana. Detaljnije vidi npr.: »U.S. airstrike targeting Ayman al-Zawahiri leaves 18 dead in Pakistani village«. Dostupno na: [http://en.wikinews.org/wiki/18\\_killed\\_in\\_U.S.\\_air\\_strike\\_on\\_village\\_in\\_Pakistan](http://en.wikinews.org/wiki/18_killed_in_U.S._air_strike_on_village_in_Pakistan) (pristupljeno 1. 3. 2017). Vidi i: »Pakistan protests airstrike«. Dostupno na: <http://archive.li/IXYtl> (pristupljeno 2. 3. 2017).

47

Vidi: Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, *I.C.J. Reports* 1986, str. 64–65, para. 115.

cija i njihovih internacionalnih mreža nipošto ne mora biti slučaj. No ako bi i postojala, okolnost efektivnog nadzora kao pretpostavka pripisivosti terorističkih čina državi s kvalifikacijom njezine »indirektno agresije«, ona nikako ne bi smjela biti konačno prepuštena tek procjeni »jače« države u ulozi kao *iudex in causa sua*, nego predmet objektivne (primjerice, budući da povlači upotrebu sile, barem od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda provedene) istrage, pri čemu bi – kao opće načelo prava – na državi koja optužuje ležao i teret dokazivanja.<sup>48</sup> Uostalom, i navedena odredba članka 51. Povelje »konačnu riječ« (pa makar *post factum*) i u slučaju samoobrane, vidjeli smo, prepušta upravo Vijeću sigurnosti. Jednako tako, nastavimo li istim smjerom, puko toleriranje prisutnosti terorista na području neke države, pa i odbijanje njihova izručenja još bi manje našli svoje mjesto u definiciji agresije, pa ni u njezinu »indirektnom« obliku. Štoviše, ističe Mégret, odbijanje izručenja, kao i vlastitog procesuiranja terorista ne bi moglo biti smatrano čak niti kao *harbouring terrorists*, a kamoli kao indirektna agresija dajući razlog za samoobranu prema članku 51. Povelje protiv odnosne države.<sup>49</sup>

S druge pak strane, i argumentacija koja ide u smjeru neposredne, pa i samostalno međunarodnopravne odgovornosti terorističkih organizacija za agresiju ima svoje manjkavosti. Tako, primjerice, kod terorističkih napada uopće, ne izgleda uvjerljivim postojanje subjektivnog elementa – namjere ratovanja (*animus belli gerendi*) kojim je međunarodno pravo tradicionalno razlikovalo svaki rat od ostalih, sličnih mu oblika upotrebe sile (primjerice, danas nedopuštenih represalija silom).<sup>50</sup> Isto tako, upitan je i intenzitet. Teroristički napad, da bi tvorio agresiju, morao bi prema spomenutoj definiciji agresije biti oružani čin takve ozbiljnosti da se može izjednačiti s ostalim oblicima agresije koje počini država, odnosno njezine redovite oružane snage. Kako su teroristički čini uglavnom ipak manjeg opsega te, čak i kada su politički, ideološki ili vjerski povezani, prostorno su uglavnom ipak izolirani, a rijetko kontinuirane oružane operacije u smislu međunarodnim pravom uređenih nemeđunarodnih oružanih sukoba, neki autori sumnjaju i u ispunjenje toga kriterija.<sup>51</sup> Dakle, u spomenutoj je argumentaciji nesumnjivo najspornija mogućnost tako krajnje ekstenzivnog tumačenja agresije koje bi njezinu definiciju proteglo i na terorističke organizacije kao počinitelje »direktno« agresije. Autori koji zagovaraju takvu argumentaciju pristaše su proširenja definicije agresije, a onda, posljedično i proširenja instituta samoobrane u međunarodnom pravu i na čine takvih nedržavnih entiteta.<sup>52</sup> I doista, pojava nedržavnih entiteta koji u današnjem, komunikacijski povezanom i tehnološki sve naprednijem svijetu, predstavljaju sve ozbiljniju opasnost (posebice u kontekstu sve prisutnijeg straha od širenja oružja za masovno uništenje)<sup>53</sup> za sigurnost države kao tradicionalnog »monopolistu« sile omogućuje nam donekle shvatiti rezoniranje spomenutih autora. Definicija agresije iz ranije spomenute Deklaracije Opće skupštine Ujedinjenih naroda nastala je, doduše, u doba tzv. »hladnog rata« kada je svijet bio podijeljen »željeznom zavjesom« koja je slijedila državne granice, a teroristi bili često tek »produžena ruka« poneke države uživajući simpatije jednoga ili drugog suprotstavljenog bloka. Danas, naprotiv, terorističke organizacije, čini se, ne samo komunikacijski i tehnološki nego i politički i ideološki »nadrastaju« granice država našeg sve manje unipolarnog svijeta.

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 2001. godine, doduše, svrgle talibanski režim, nažalost prouzročivši ne samo ogromne ljudske i materijalne gubit-

ke nego pretvarajući Afganistan, kao i kasnije Irak, a danas primjerice i Libiju kao i Siriju, 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 desetljeće kasnije potvrditi u pojavi cijele mreže terorističkih organizacija (poput tzv. »islamske države«) kao nedržavnih entiteta čije djelovanje seže od subsaharske Afrike sve do Pakistana i Indonezije. Sjedinjene Države i njihovi saveznici danas se doimaju »sve umornijima« od samovoljnih ratova u tim dijelovima svijeta pa nedavno 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. »Al-Qaida sankcijsku listu« pojedinaca, ali i nedržavnih »entiteta i drugih skupina« pogođenih sankcijama. Među ovim posljednjima, početkom 2016. nalazilo ih se preko 300, između ostalog, s područja Tuniisa, Malija, Albanije, Afganistana, Etiopije, Bangladeša, Komora, Pakistana, Indonezije, Somalije, Kenije, Tanzanije, Arapskog poluotoka, Libije, Sudana, Egipta, Kavkaza, Uzbekistana, pa i Bosne i Hercegovine.<sup>54</sup> Premda ne svi, neki od tih entiteta imaju za cilj svrgavanje vlade države u kojoj djeluju, ili, mada rjeđe, stvaranje nove države 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.

48

Tako o teretu dokazivanja npr. F. Mégret, »'War'? Legal Semantics and the Move to Violence«, str. 381. Nasuprot tomu, kod američkog napada na Afganistan 2001., američki je ambasador pri Ujedinjenim narodima tek notificirao da Sjedinjene Države imaju spoznaju o odgovornosti Talibana za terorističke čine 11. rujna; ibid.

49

Ibid., str. 383.

50

Vidi npr. Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Maja Seršić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, sv. 3, Školska knjiga, Zagreb 2006., str. 132; Lothar Kotsch, *The Concept of War in Contemporary History and International Law*, Librairie E. Droz, Genève 1956., str. 57–59. U tom je smislu i Opća skupština Ujedinjenih naroda u svojoj rezoluciji A/55/158 od 30. siječnja 2001. odredila terorizam kao »criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes«. Slično terorizam definira i Guillaume: »... le terrorisme implique l'usage de la violence dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie des personnes ou à leur intégrité physique dans le cadre d'une entreprise ayant pour but de provoquer la terreur en vue de parvenir à certains fins.« Vidi: Gilbert Guillaume, »Terrorisme et droit international«, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* 215 (1989), str. 287–416, str. 306.

51

Vidi npr.: R. Müllerson, »*Jus ad bellum* and International Terrorism«, str. 42. Suprotno, vidi: D. Brown, »Use of Force Against Terrorism After September 11th: State Responsibility, Self-Defence and Other Responses«, str. 27–28.

52

Tako npr. R. Müllerson, »*Jus ad bellum* and International Terrorism«, str. 16; D. Brown, »Use of Force Against Terrorism After September 11th: State Responsibility, Self-Defence and Other Responses«, str. 19–32.

53

O tome svjedoči i Međunarodna konvencija za suzbijanje čina nuklearnog terorizma, usvojena u krilu Ujedinjenih naroda 2005., kao i rezolucija Vijeća sigurnosti 1624 (2005) od 14. rujna 2005. Vidi i: S/Res./1373(2001), para. 3a).

54

Vidi: Al-Qaida Sanctions List established and maintained by the 1267/1989 Committee; last updated on 17 January 2016. Lista je prvotno ustanovljena rezolucijom Vijeća sigurnosti 1267(1999). Za tekst Liste vidi: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list> (pristupljeno 2. 3. 2016.).

Tvorci definicije agresije iz 1974., mogli bismo pomisliti, možda su i bili svjesni njezine restriktivnosti, pa su definiciju agresije u spomenutoj Deklaraciji ostavili »otvorenom« baš za neko novo vrijeme, no samo za nove »čine«, ali ne i za njihove počinitelje, čime agresija, a onda posljedično i samoobrana pravno ostaje međudržavni odnos.<sup>55</sup> U tom smislu neki su autori (poput npr. Pelleta) i dalje skloni tradicionalnijem tumačenju agresije, pa onda i samoobrane. Tako, ističu Pellet i Tzankov, terorizam se, od strane Ujedinjenih naroda, nakon pada Berlinskog zida počeo kvalificirati kao prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti u smislu članka 39. Povelje (što jednako otvara mogućnost primjene kolektivnih mjera, odnosno mirovnih operacija Organizacije, pa i onih s upotrebom sile). Neke su države (poput, primjerice, Libije, Sudana ili Afganistana) bile pogođene i ekonomskim sankcijama Ujedinjenih naroda, optužene za povezanost s terorizmom. No svejedno, Ujedinjeni narodi terorističke aktivnosti nikada nisu proglasili agresijom! Kako članak 51. Povelje samoobranu, vidjeli smo, vezuje uz oružani napad tj. agresiju, zaključuju spomenuti autori, pozivanju na samoobranu u kontekstu terorističkih napada nema mjesta.<sup>56</sup> Uostalom, spomenuta Deklaracija Opće skupštine o definiciji agresije u svom članku 1. jasno određuje:

»Agresija je upotreba oružane sile od strane neke države protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti neke druge države (...).«<sup>57</sup> [naglasak D. L.]

Dakle, počinitelj, baš kao i žrtva agresije za međunarodno pravo može biti samo država, pa je stoga i samoobrana, njome uvjetovana, nužno međudržavni odnos. Ujedinjeni narodi, čini se, također ni sami nisu skloni ranije opisanom, toliko dalekosežnom širenju definicije agresije. Međutim, ipak ponešto zbunjajućom doima se rezolucija Vijeća sigurnosti 1368(2001) od 12. rujna 2001. koja, proglašavajući terorističke napade na New York i Washington (dan ranije) prijetnjom međunarodnom miru i sigurnosti, već u sljedećem paragrafu spominje »prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u skladu s Poveljom«. Možda pod utjecajem Sjedinjenih Država, a zacijelo i pod dojmom posve neočekivane katastrofe dan ranije, Vijeće sigurnosti – skloni smo prije vjerovati – tek se deklarativno osvrnulo na spomenuti članak 51. Povelje, time samo nespretno »odškrinuvši« vrata jednostranoj upotrebi sile kao reakciji na teroristički čin, no što je uistinu željelo učiniti odlučniji pomak na razini odnosno sekundarne međunarodnopravne norme. Složili bi se s tim zacijelo i Pellet i Tzankov ukazujući da kasnija, možda i najvažnija rezolucija Vijeća sigurnosti u kontekstu »rata protiv terorizma« 1373(2001) ne smjera na bilo kakvo ovlaštenje države na jednostranu upotrebu sile u borbi protiv terorizma, dakle bez prethodnog posebnog ovlaštenja od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, iako u svojoj preambuli deklaratorno spominje »prirodno pravo na individualnu ili kolektivnu samoobranu priznato Poveljom Ujedinjenih naroda«.<sup>58</sup>

U svakom slučaju, za međunarodno pravo agresija je ratni čin kojim i faktično započinje rat. Osim spomenutoga subjektivnog elementa – namjere ratovanja – rat je, dakle, i *stanje*,<sup>59</sup> što ukazuje na određeni kontinuitet ratnih operacija. Teroristički čini, čak i bez obzira na intenzitet, pa i organiziranost, sporadični su čini nasilja. Njihova namjera stoga i nije ratovanje (*animus belli gerendi*), nego stvaranje osjećaja straha u javnosti (svojevrsni *animus terrendi*) »u zamjenu« za ostvarenje određenih, uglavnom političkih ciljeva, što ih bitno razlikuje od agresije kao ratnog čina. Tzv. »rat protiv terorizma«, tako, prema našem mišljenju, unatoč svoj ozbiljnosti problema protiv kojeg se bori, zaslužuje kvalifikaciju »rata« možda u djelima pisaca s područja drugih znanstvenih disciplina, no u međunarodnopravnoj literaturi izvjesno ne.<sup>60</sup> Međunarodno

pravo svojim se sekundarnim normama suprotstavlja terorizmu, izdižući njegove počinitelje čak i kao nedržavne entitete na razinu neposrednih adresata odnosnih normi. No kao što u kaznenom pravu nije, primjerice, svako lišenje života ubojstvo, tako ni u međunarodnom pravu nije svaka upotreba sile (bilo od države ili pak od nedržavnog entiteta protiv nje) nužno rat. Potražiti stoga međunarodnopravno opravdanje upotrebe sile protiv terorističkih organizacija među nekim drugim sekundarnim normama međunarodnog prava čini nam se daleko uvjerljivijim od nespretnih i proizvoljnih tumačenja klasičnih međunarodnopravnih instituta poput agresije, ili pak samoobrane.

Tako, spomenuli smo već, Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda u svojim rezolucijama tijekom 1990-ih terorizam kvalificira kao prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti u smislu članka 39. Povelje. Pritom, uz neposrednu međunarodnu odgovornost terorističkih organizacija ili pak pojedinaca optuženih za terorizam, Vijeće sigurnosti katkad optužuje i državu, bilo za nesuradnju u borbi protiv terorizma, ili čak za aktivnu potporu teroristima. Takvom kvalifikacijom terorizma u smislu odredbe članka 39. Povelje, Vijeće sigurnosti otvara mogućnost primjene tzv. sankcija Ujedinjenih naroda, kako onih ekonomskih, prometnih, diplomatskih – dakle mjera bez upotrebe sile, predviđenih u članku 41. Povelje – tako i mjera prijetnje silom ili čak upotrebe sile od strane Organizacije, predviđenih u članku 42. Povelje.<sup>61</sup> Na taj su način tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća sankcijama bile pogođene, primjerice, Libija (rezolucijama S/748(1992) i S/883(1993)), Sudan (rezolucijama S/1054(1996) i S/1070(1996)), kao i Afganistan, odnosno Talibani (rezolucijama S/1267(1999) te S/1333(2000)). U navedenim je rezolucijama Vijeće

55

Tako, spomenuta Deklaracija A/3314(XXIX), nakon definiranja agresije općom definicijom te posebnog nabiranja djela koja čine agresiju (čl. 1. i čl. 3), u članku 4. ističe: »Gornje nabiranje čina nije taksativno i Vijeće sigurnosti može utvrditi da i drugi čini predstavljaju agresiju prema odredbama Povelje.« Za tekst Deklaracije u hrvatskom prijevodu vidi: *supra*, bilj. 20.

56

Vidi: A. Pellet, V. Tzankov, »Can a State Victim of a Terror Act Have Recourse to Armed Force?«, str. 68–69.

57

Za tekst Deklaracije vidi: *supra*, bilj. 20.

58

Vidi: A. Pellet, V. Tzankov, »Can a State Victim of a Terror Act Have Recourse to Armed Force?«, str. 70. Dakako, moglo bi se i tomu prigovoriti. Naime, pravo na samoobranu, slijedimo li čak i slovo same Povelje Ujedinjenih naroda, *prirodno* je pravo koje njezin članak 51. tek proklamira. Zašto bi onda posezanje za samoobranom bilo ovisno od *prethodnog* odobrenja Vijeća sigurnosti (ili ma kojega drugog međunarodnog tijela)? Naprotiv, pravo na samoobranu (priznamo li ga ovdje) aktiviralo bi se »automatski« činom (terorističkog) napada, dok bi tek trajanje samoobrane bilo određeno alternativno: odbijanjem napada (agresije), ili pak poduzima-

njem »potrebni mjera« Vijeća sigurnosti »za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti« – kako određuje članak 51. Povelje. Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.

59

Vidi: J. Andrassy, B. Bakotić, M. Seršić, B. Vukas, *Međunarodno pravo*, str. 137.

60

Dakako, poprmi li naš »rat protiv terorizma« obilježja oružanog sukoba između država kao, primjerice, u slučaju američkog napada na Afganistan 2001. ili Irak 2003. i njihove vojne okupacije, tada to postaje klasičan »rat«, pri čemu je svrgavanje navodne proterorističke vlasti kao motiv posve irelevantan, kako za postojanje ratnog stanja, tako i za obvezatnu primjenu pravila ratnog, odnosno humanitarnog prava.

61

Članak 41. Povelje glasi: »Vijeće sigurnosti može odlučiti kakve mjere, koje ne uključuju upotrebu oružane sile, treba poduzeti da se provedu u djelo njegove odluke, i može pozvati članove Ujedinjenih naroda da primijene te mjere. One mogu obuhvatiti potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa, te željezničkih, pomorskih, zračnih, poštanskih, telegrafskih, radio i drugih sredstava veze, kao i prekid diplomatskih odnosa.« Za tekst članka 42. vidi: *supra*, bilj. 3. Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.

sigurnosti »aktiviralo« s državom paralelnu, neposrednu međunarodnopravnu odgovornost osoba i organizacija optuženih za terorizam, određujući istodobno međunarodne sankcije takvim nedržavnim akterima, poput zabrane ulaska na područje, ili mjere izгона s područja drugih država članica Ujedinjenih naroda libijskih državljana osumnjičenih za terorizam (S/Res./748(1992), para. 6c); ili pak već spomenutoga zamrzavanja inozemnih fondova i računa Al-Qaide (S/Res./1333(2000), para. 8c). U tom kontekstu zanimljivo je spomenuti i osudu koju u svojoj rezoluciji 1390(2002) Vijeće sigurnosti izriče Talibanima okrivljujući ih što su dopustili da Afganistan bude korišten kao »baza« teroristima Al-Qaide kao i drugim terorističkim skupinama. Čak ako u ovom posljednjem slučaju, poput Ujedinjenih naroda, Talibane i ne prihvatimo kao barem *de facto* vladu Afganistana, nego kao nedržavni entitet, iz ostalih navedenih primjera vidljiva je mogućnost paralelne neposredne međunarodnopravne odgovornosti terorističkih organizacija i države koja ih aktivno (organizirajući ih uz efektivni nadzor nad njima te pretvarajući se time i sama u »indirektnog agresora« čineći time istodobno i samoobranu protiv sebe osnovanom) ili pasivno (»odbijanjem suradnje u borbi protiv terorizma«) podupire. Naravno, mnogi će posumnjati u efikasnost gore spomenutih (ekonomskih, prometnih i diplomatskih) sankcija. No zar se američka jednostrana, protupravna – od Ujedinjenih naroda čak i nezatražena, a kamoli odobrena – upotreba sile u Afganistanu pokazala efikasnijom? U svakom slučaju takav samovoljni »rat protiv terorizma« nije spriječio terorističke napade koji su slijedili u Londonu, Madridu, Parizu i drugdje, a za sobom je ostavio barem jednako nedužnih, mahom civilnih žrtava koliko i terorizam protiv kojeg se bori.

S druge strane, i samo emancipiranje međunarodnopravnog subjektiviteta terorističkih organizacija kao nedržavnih aktera javlja se ovdje napokon ne više kao puko teorijsko pitanje, nego kao realnost s vrlo praktičnim implikacijama.<sup>62</sup> U krilu Ujedinjenih naroda, počevši od spomenute rezolucije Vijeća sigurnosti 1373(2001), sve je razvijeniji sustav međunarodnopravnih sekundarnih normi tj. u njima sadržanih mjera za borbu protiv terorizma, u središtu s Odborom za borbu protiv terorizma osnovanim istom rezolucijom. Odnosna rezolucija, naime, ne zalazi u eventualnu paralelnu odgovornost države, nego se isključivo bavi odgovornošću terorista određujući čitav niz mjera koje nalaže državama da ih poduzmu protiv njih.<sup>63</sup> Takve mjere, iako u svojoj primjeni oslonjene na države članice Ujedinjenih naroda, nipošto ne dovode u pitanje neposrednu podvrgnutost njima pogođenih terorističkih organizacija sekundarnim međunarodnopravnim normama u kojima su sadržane. Naime, baš kao i kod sankcija Ujedinjenih naroda prema nekoj državi, države članice pojavljuju se i ovdje tek u ulozi neposrednog izvršitelja odnosnih mjera na temelju svoje obveze unutar pravnog sustava Ujedinjenih naroda, dok je istinski nositelj sankcije Organizacija u cjelini.

Napokon, u slučaju paralelne odgovornosti države za terorizam (utvrđene od strane Vijeća sigurnosti), kao i u slučaju kada bi država bila uistinu nemoćna se sama suprotstaviti teroristima na svom području – situacija pokazuje izvjesne sličnosti s odavno poznatim međunarodnopravnim subjektivitetom ustanika priznatih kao zaraćene stranke – spomenuta kvalifikacija terorizma u smislu članka 39. Povelje otvara, u krajnjem slučaju, mogućnost da Organizacija posegne za, u Glavi VII. Povelje predviđenim, mjerama u smislu odredbe članka 42. Povelje kako bi otklonila opasnost za međunarodni mir i sigurnost. Uostalom, ako su Ujedinjeni narodi rezolucijom Vijeća sigurnosti 940(1994) kvalificirali vojni udar na Haitiju kao prijetnju međunarodnom



miru i sigurnosti u smislu članka 39. Povelje te odobrili upotrebu sile radi svrgavanja vojne hunte te povratka na vlast svrgnutoga predsjednika Aristida, zaista ne vidimo zapreku da se, kao krajnje sredstvo u borbi protiv terorizma, također primijene mjere s upotrebom sile predviđene spomenutim člankom 42. Takve mjere trebale bi, naravno, biti usmjerene isključivo protiv terorista, a na pomoć državi na čijem području oni djeluju. Time neposredna međunarodnopravna odgovornost terorističkih organizacija daje osnova našoj ranije spomenutoj »separabilnosti«, no samo u kontekstu kolektivne, ili barem u smislu spomenutoga članka 53. Povelje »delegirane«,<sup>64</sup> međunarodnim pravom dopuštene reakcije međunarodne zajednice, a ne kao »privatni rat« tek proizvoljna jednostrana upotreba sile utemeljena na »pravu jačega«. Međutim, odbije li država sama poduzeti mjere protiv terorista na svome području, ili pak, unatoč nemoći da im se sama suprotstavi, odbije akciju Ujedinjenih naroda, neminovno će »aktivirati« i paralelnu vlastitu suodgovornost,<sup>65</sup> ako ne kao »indirektni« agresor (u nedostatku efektivnog nadzora nad teroristima na svome području), onda kao suuzročnik prijetnje međunarodnom miru – dakle one iste okolnosti kojom članak 39. Povelje načelno uvjetuje primjenu već spomenutih sankcija Organizacije, kako onih bez, tako i onih s upotrebom sile.<sup>66</sup>

No možemo li iz svega navedenog ujedno zaključiti da je jednostrana upotreba sile od strane neke države protiv terorista na području druge države u suvremenom međunarodnom pravu doista bezuvjetno nedopuštena? U sustavu Ujedinjenih naroda jednostrana upotreba sile dopuštena je samo kao individualna ili kolektivna samoobrana, dakle kao odgovor na agresiju – što teroristički čin, vidjeli smo, ipak nije. Aktiviranje spomenutog mehanizma predviđenoga Glavom VII. Povelje, pa unutar njega i kolektivnih mjera odnosno mirovnih operacija Organizacije, čini se na razini sekundarnih normi prava Ujedinjenih naroda time ujedno i jedinim oblikom dopustive upotrebe sile u borbi protiv »prijetnje miru«, pa tako i terorizma i terorističkih organizacija. No ovdje doista ne treba biti *advocatus diaboli*, pa čak ni osobit skeptik da se zapitamo hoće li Ujedinjeni narodi doista uvijek biti spremni da pravodobno djeluju, ili će se, kao nerijetko dosad, znati izgubiti u kaosu neodlučnosti, suprotstavljenih argumentacija i tumačenja, no u osnovi sukobljenih političkih

62

Detaljnije o tome vidi: Davorin Lapaš, »Rat protiv terorizma i koncept međunarodnopravnog subjektiviteta«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56 (6/2006), str. 1709–1737. Uostalom, neki autori govore i o neposrednoj međunarodnoj kazenoj odgovornosti pripadnika terorističkih organizacija. Vidi npr.: Michael Byres, »Terrorism, the Use of Force and International Law After 11 September«, *International and Comparative Law Quarterly* 51 (2/2002), str. 401–414, str. 411; Davorin Lapaš, »Sanctioning non-state entities – An international law approach«, *Revue internationale de droit pénal* 81 (1–2/2010), str. 99–123.

63

Rezolucija S/1373(2001) obvezuje tako sve države da spriječe i suzbijaju financiranje terorističkih čina; zamrznu financijske fondove, račune i druge ekonomske izvore osoba

i entiteta umiješanih u terorizam, te uopće spriječe da njihovi državljani, kao i uopće sve osobe i entiteti na njihovu području sudjeluju u financiranju terorista i terorističkih organizacija; da uskrate naoružavanje osoba i entiteta uključenih u terorizam; da im uskrate utočište; da efikasnim graničnim nadzorom sprječavaju kretanje terorista i terorističkih skupina itd.

64

Vidi: *supra*, bilj. 27.

65

Takvoga je mišljenja i R. Müllerson, »*Jus ad bellum* and International Terrorism«, str. 47.

66

Pokušaj shematskog prikaza navedenog nalazi se u Prilogu ovoga rada.

interesa.<sup>67</sup> Ili pak, pristupimo istom pitanju daleko jednostavnije, gotovo iz vlastite, svakodnevne percepcije: bi li država koja, zamislimo, izvjesno zna i objektivnom bi forumu mogla dokazati da joj od strane konkretnih terorista na području druge države ubrzo slijedi siguran teroristički čin, tada kao jedino sredstvo da ga pravodobno spriječi ipak mogla jednostrano upotrijebiti silu, ili bi pak morala čekati akciju Ujedinjenih naroda makar ona (ako uopće uslijedi) stigla i *post factum*? Opisana situacija gotovo da ilustrira tzv. »stanje nužde« (*state of necessity*), institut ne samo, primjerice, međunarodnog ili kaznenog nego i općeg prava.<sup>68</sup> Pa ipak, čak ni njime takva jednostrana upotreba sile nipošto ne bi postala ponovno subjektivnim pravom države, nego bi joj »stanje nužde« tek *in concreto* moglo otkloniti immanentan značaj protupravnosti, ostavljajući na državi koja ju je poduzela teret dokazivanja ne samo nužnosti (u smislu nemogućnosti suzbijanja budućeg izvjesnog protupravnog, terorističkog čina drugim, dopustivim sredstvima), kao i s tim povezane hitnosti nego i dokazivanja razmjernosti određene svrhom takva djelovanja – dakle isključivo suzbijanjem neposredno prijetjećega terorističkog čina, a ne ostvarenjem prevencije takvog budućeg čina, ili pak kažnjavanja za nj. Restriktivan pristup djelovanju u »stanju nužde« proizlazi, stoga, ne samo iz immanentne protupravnosti takva djelovanja na razini primarne međunarodnopravne norme nego i iz činjenice da je odnosni institut, baš kao i svi oblici samopomoći, uvijek dostupan samo jačemu, dakle onomu tko faktično može samostalno zaštititi svoje pravo.<sup>69</sup> Stoga, makar i *ex post facto* nadzor svakog suvremenog, pa tako i međunarodnog pravnog sustava nad takvim djelovanjem ima svoju svrhu, pa štoviše i bit, u sprječavanju »vraćanja« takve samopomoći s razine sekundarne međunarodnopravne norme na razinu primarne, ili jednostavnije: u sprječavanju da od pravne iznimke ona ponovno postane pravilo.

### 3. Zaključne napomene

U jednome od svojih najznačajnijih djela Martin Heidegger zanimljivo je primijetio:

»Nivo neke znanosti određen je time, do koje je mjere ona *sposobna* za krizu svojih temeljnih pojmova.«<sup>70</sup>

Međunarodnopravna znanost, vidjeli smo, već se gotovo jedno stoljeće temelji na kogentnoj normi o zabrani agresije, pa i uopće jednostrane upotrebe sile osim u samoobrani, ili barem na vlastitom uvjerenju u njezinu efikasnost, nastojeći oružanu silu centralizirati i institucionalizirati u sustavu središnje svjetske organizacije – Ujedinjenih naroda. Nažalost, stvarnost daje razloge za dvojbu u pogledu rezultata takvih nastojanja. Države, čini se, koriste silu više vođene vlastitim političkim interesima nego autoritetom međunarodnog prava, odnosno Ujedinjenih naroda. Do stvaranja centraliziranog sustava u smislu nekih stalnih »međunarodnih oružanih snaga« pod okriljem i zapovjedništvom Ujedinjenih naroda – kako su bile predviđene njihovom Poveljom – nikada nije došlo, a institucionalizacija upotrebe sile u smislu tzv. kolektivnih mjera Ujedinjenih naroda, pretvorila se u *ad hoc* »mirovne operacije« unaprijed nepoznatih država sudionica, vodstva, trajanja, pa i mandata. I dok države deklaratorno pristaju uz takvo izakonjenje agresije, u pravilu istodobno nastoje svoju jednostranu upotrebu sile opravdati nekom »drugom normom« međunarodnog prava, pa se nerijetko stoga i sve zaraćene strane pozivaju na samoobranu, katkad proširujući njezine »vremenske«, kao i »sadržajne« granice i preko onoga što bi čak i njima samima drugdje bilo

uvjerljivo. U takvome svijetu lako je već »na prvi pogled« zaključiti da međunarodno pravo, kao i pravna znanost koja ga proučava, nije više od »prava jačega«, ili pukog skupa normi koje, često u nedostatku učinkovite sankcije, poštuju tek onaj »tko želi«. Srećom, znanost ne zaključuje »na prvi pogled«. Čak i spomenuta neuvjerljiva opravdanja država, premda suverenih, bez neke nadređene im vlasti, ukazuju na postojanje pravne svijesti (*opinio iuris*) među njima o nedopustivosti jednostrane upotrebe sile kao pukog, svakodobnog subjektivnog prava prepuštenog tek njihovoj dispoziciji. Pritom, značajna je uloga upravo međunarodnopravne znanosti koja štiti međunarodnopravnu normu kako ponuđene »iznimke« ne bi zaposjele njezino mjesto.

Preispitujući efikasnost međunarodnopravnih normi koje uređuju temeljna pitanja suvremenog međunarodnog prava, kao i međunarodne zajednice zbog koje ono uostalom i postoji, međunarodnopravna znanost, čini nam se, upravo potvrđuje svoju zrelost, ili Heideggerovim riječima, sposobnost da se suoči s krizom »svojih temeljnih pojmova«. Takvo »suočavanje« u nehijerarhijskom pravnom sustavu kakav je po definiciji međunarodno pravo, nesumnjivo nije lako, no njegovu efikasnost, baš kao ni svrhovitost, ionako (barem najčešće) ne jamči neka, adresatima međunarodnopravne norme »izvanjska« represija, već u konačnici ipak svijest o tome da je red, a ne kaos temeljni princip svijeta u kojem moraju živjeti.<sup>71</sup>

67

Problem blokade Vijeća sigurnosti vetom neke od njegovih pet stalnih članica pokušao se još 1950. riješiti tzv. rezolucijom *Uniting for Peace* kojom je ovlaštenje na odlučivanje o upotrebi kolektivnih mjera, doduše samo u obliku preporuke, povjereno supsidijarno Općoj skupštini. No čak i takav zamjenski mehanizam ovdje bi bio upitne primjenjivosti s obzirom na to da ga spomenuta rezolucija predviđa samo kao odgovor na »narušenje mira« ili »čin agresije«, ali ne i na »prijetnju miru«. Vidi: A/Res./377A(V), para. 1.

68

Tako npr. neki pravni rječnici »stanje nužde« opisuju kao »ispriku za činjenje, onog što bi se inače smatralo kaznenim djelom, ako je čin ili propust u pitanju nužan za prevenciju provedbe ilegalnih namjera«. Leslie Rutherford, Sheila Bone (ur.), *Osborn's Concise Law Dictionary*, Sweet & Maxwell, London 1993., str. 226. U tom je smislu i Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo u svom Nacrtu članka o međunarodnoj odgovornosti država djelovanju u »stanju nužde« otklonila protupravnost pod uvjetom da je takvo djelovanje »jedini način da Država zaštiti temeljne inte-

rese od teške i neizbježne opasnosti« (čl. 25); A/CN.4/L.602/Rev.1, 26 July 2001. Mogućnost jednostrane upotrebe sile u »stanju nužde« izazvanom prijetećim terorističkim činom spominje i R. Müllerson, »*Jus ad bellum* and International Terrorism«, str. 33.

69

Detaljnije vidi: D. Lapaš, »'Rat protiv terorizma' i koncept međunarodnopravnog subjektiviteta«, str. 1733–1735.

70

Martin Heidegger, *Bitak i vrijeme*, Naprijed, Zagreb 1988., str. 9.

71

Tako, ističe Brierly: »Krajnje objašnjenje obvezujuće sile svakog zakona jest da je čovjek, bez obzira radi li se o pojedincu ili je vezan za druge ljude u državi, prinuđen – utoliko ukoliko je razumno biće – vjerovati da je red, a ne kaos, vladajući princip svijeta u kojem mora živjeti.« Vidi: James Leslie Brierly, *The Law of Nations – An Introduction to the International Law of Peace*, 6. izd., Clarendon Press, Oxford 1963., str. 56.

