

## „ODGOVORNOST ZA ZAŠTITU“ („R2P“) U OKOLNOSTIMA PREKOGRANIČNOG TERORIZMA: *EADEM SED ALITER?*

U radu se analizira razvoj koncepta tzv. „odgovornosti za zaštitu“ (engl. *Responsibility to Protect* – R2P) od pojave tzv. „humanitarne intervencije“ do pokušaja opravdanja upotrebe sile u okolnostima tzv. „rata protiv terorizma“, posebice u slučajevima prekograničnih terorističkih čina koje su počinili ne-državni akteri. Rad se posebno bavi odnosom „primarne“ i „sekundarne“ odgovornosti država za zaštitu vlastitog stanovništva, kao i onoga drugih država od teških i masovnih kršenja ljudskih prava, te se pritom uspoređuje međunarodnopravno uređenje upotrebe sile kao krajnjeg sredstva u ostvarenju toga cilja.

*Ključne riječi:* odgovornost za zaštitu (R2P); prekogranični terorizam; upotreba sile.

### 1. UVOD

Zamisao o jednostranoj upotrebi sile od strane jedne države ili pak skupine njih na području druge države s ciljem zaštite života i drugih temeljnih ljudskih prava njezina stanovništva u međunarodnim odnosima nipošto nije nova. Takvu su zaštitu države najčešće pružale svojim državljanima ili pak sunarodnjacima kojima bi takva prava bila ugrožena od strane druge države, no daleko rjeđe državljanima trećih država ili pak uopće stanovništvu odnosno države koliko god povrede njihovih temeljnih prava bile teške ili masovne. Dakako, bilo je to obilježje međunarodnih odnosa, pa i prava u vrijeme kada, s jedne strane, pojedinac nije bio više od pukog podanika svoje države, dok je, s druge, „pravo na rat“ (*ius ad bellum*) bilo atribut državne suverenosti.

Razvoj koncepta ljudskih prava, posebice onih temeljnih, zaštićenih kognitivnim normama međunarodnog prava, kao i jednako kognitivnim međunarodnopravnim normama (ponajprije člankom 2. točkom 4. Povelje Ujedinjenih naroda)<sup>1</sup> utvrđena zabrana jednostrane upotrebe sile osim u samoobrani, vodili

<sup>1</sup> Za tekst Povelje Ujedinjenih naroda vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 15, 1993.; ispravak u: br. 7, 1994.

su promjenama, dakako daleko više na normativnoj nego na faktičnoj razini. Jednostrana upotreba sile prestala je time biti puko subjektivno pravo država, no takvim normativnim razvojem one nisu nužno promijenile i svoje djelovanje u međunarodnoj zajednici. Jednostrana upotreba sile tako se od subjektivnog prava države, Kelsenovim riječima rečeno, tek transponirala s razine „primarne“ na onu „sekundarne“ međunarodnopravne norme.<sup>2</sup> Drugim riječima, jednostrana upotreba sile morala je za države od „pravila“ postati „iznimka“ tražeći od njih da „posebnim okolnostima“, ako je upotrijebe, isključe njezinu imanentnu protupravnost.

Tako, premda stoljećima prisutna u međunarodnim odnosima,<sup>3</sup> ideja tzv. „humanitarne intervencije“ tek u drugoj polovini 20. stoljeća poprima konture naizgled pravnoga instituta. Pa ipak, jedinstveno prihvaćene definicije, pa čak ni pobližeg određenja toga pojma u međunarodnopravnoj doktrini nema. Holzgreffe „humanitarnu intervenciju“ definira kao prijetnju silom ili upotrebu sile preko državne granice od strane države (ili skupine država) s ciljem sprječavanja ili okončanja rasprostranjenih i teških kršenja temeljnih ljudskih prava osoba koje nisu državljanji intervenirajuće države, a bez odobrenja države na čijem se području takva intervencija poduzima.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Detaljnije o konceptu primarne i sekundarne norme vidi: Kelsen, H., *Théorie pure de droit*, Neuchatel, Éditions de la Baconnière, 1953., str. 67; Zemanek, K., *The Legal Foundations of the International System*, General Course on Public International Law, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 266, 1997., str. 233; Zemanek, K., *The Unilateral Enforcement of International Obligations*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, sv. 47, br. 1, 1987., str. 32-33; usp. također 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.

<sup>3</sup> Prema nekim autorima, koncept tzv. humanitarne intervencije razvijao se već preko 600 godina; vidi npr.: Simon, S.G., *The Contemporary Legality of Unilateral Humanitarian Intervention*, *California Western International Law Journal*, sv. 24, br. 1, 1993., str. 117; Degan, V.-Dj., *Humanitarian Intervention (NATO Action against the Federal Republic of Yugoslavia in 1999)*, u: Vohrar, L.Ch. et al.(ur.), *Man's Inhumanity to Man, Essays in Honour of Antonio Cassese*, The Hague, London, New York, Kluwer Law International, 2003., str. 244-246; Fonteyne, J.-P. L., *The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention*, *California Western International Law Journal*, sv. 4, br. 2, 1974., str. 214-226. O razvoju koncepta „humanitarne intervencije“ u suvremenim međunarodnim odnosima vidi i: Franck, Th.M., Rodley, N.S., *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force*, *American Journal of International Law*, sv. 67, br. 2, 1973., str. 277-289; Corten, O., Klein, P., *Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies*, *Annuaire français de droit international*, sv. XXXIX, 1993., str. 130.

<sup>4</sup> Holzgreffe, J.L., *The humanitarian intervention debate*, u: Holzgreffe, J.L., Keohane, R.O. (ur.), *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003., str. 18. Slično „humanitarnu intervenciju“ određuje i Beyerlin, U., *Humanitarian Intervention*, u: Bernhardt, R. (ur.), *Encyclopedia of Public International Law*, sv. 3, Amsterdam, New York, Oxford, Tokyo, North-Holland, 1986., str. 211-212. Vidi također i: Blockmans, S., *Moving Into UNChartered Waters: An Emerging Right of Unilateral Humanitarian Intervention?*, *Leiden Journal of International*

Neki autori, pak, „humanitarnu intervenciju“ određuju šire, uključujući u taj koncept i upotrebu sile na području druge države kako bi je se spriječilo u započinjanju ili nastavljanju masovnih i teških kršenja ljudskih prava prema vlastitom stanovništvu ili čak državljanima trećih država na njezinu području.<sup>5</sup> Neki opet „humanitarnu intervenciju“ proširuju već i na preventivno djelovanje u smislu upotrebe sile na području druge države s ciljem sprječavanja teških kršenja ljudskih prava kada su ona izložena neposrednoj prijetnji,<sup>6</sup> dok drugi autori „humanitarnu intervenciju“ vezuju uz izričit poziv ili barem pristanak države na čijem bi se području ona poduzela.<sup>7</sup>

U svakom slučaju, „humanitarna intervencija“ kao upotreba sile na području druge države ostaje nesumnjivo protupravna *per se*.<sup>8</sup> Njezina će dopustivost stoga uvijek ovisiti o nekoj sekundarnoj normi koja će je materijalno podvesti pod neku od okolnosti koje isključuju protupravnost, ili pak procesno opravdati ovlaštenjem na takvo djelovanje danim od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda u smislu odredbi glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda.

---

*Law*, sv. 12, br. 4, 1999., str. 763; Krylov, N., Humanitarian Intervention: Pros and Cons, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, sv. 17, br. 2, 1995., str. 366; Simon, *op. cit.* (bilj. 3), str. 119; Nowrot, K., Schabacker, E.W., The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone, *American University International Law Review*, sv. 14, br. 2, 1999., str. 369; Murphy, S.D., The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War, *Columbia Journal of Transnational Law*, sv. 32, br. 2, 1994., str. 229.

<sup>5</sup> Gordon, E., Article 2(4) in Historical Context, *Yale Journal of International Law*, sv. 10, br. 2, 1985., str. 277. Vidi također i: Simon, *op. cit.* (bilj. 3), str. 121.

<sup>6</sup> Fonteyne, *op. cit.* (bilj. 3), str. 260.

<sup>7</sup> Usp. Verwey, W.D., Humanitarian Intervention Under International Law, *Netherlands International Law Review*, sv. XXXII, br. 3, 1985., str. 373. Pa ipak, Verwey zaključuje: „...[I]t may well be preferable in this case not to speak of intervention and to avoid, accordingly, the expression ‘humanitarian intervention.’“ *Ibid.* U tom smislu vidi također i: Lowe, V., Tzanakopoulos, A., Humanitarian Intervention, u: Wolfrum, R.(ur.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, sv. V, Oxford, Oxford University Press, 2012., str. 47.

<sup>8</sup> Usp. Jennings, R. Sir, Watts, A. Sir, *Oppenheim's International Law*, sv. I, London, Longman, 1995., str. 428; Franck, Rodley, *op. cit.* (bilj. 3), str. 277. Jednako tako, zabrana jednostrane intervencije silom našla je mjesto u nizu međunarodnopravnih dokumenata poput Pakta Lige naroda, Povelje Ujedinjenih naroda, Deklaracije o nedopustivosti intervencije u unutrašnje poslove država i zaštiti njihove nezavisnosti i suverenosti (A/Res./2131(XX)), Deklaracije o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda (A/Res./2625(XXV)), Završnom helsinškom aktu (1975); vidi također i ILC Draft code of crimes against the peace and security of mankind (1996). Za drugačije stajalište vidi npr.: McGoldrick, D., The principle of non-intervention: human rights, u: Lowe, V., Warbrick, C. (ur.), *The United Nations and the Principles of International Law – Essays in memory of Michael Akehurst*, London, New York, Routledge, 1997., str. 107; Tesón, F.R., *A Philosophy of International Law*, Boulder, Westview Press, 1998, str. 62.

Međutim, ubrzo po svršetku hladnog rata međunarodna se zajednica u novostvorenom, tzv. „unipolarnom svijetu“ 1990-ih ubrzo suočila s toliko teškim i masovnim kršenjima temeljnih ljudskih prava kakva nisu viđena još od Drugoga svjetskog rata, posebice u Ruandi i na prostorima bivše Jugoslavije, dok je istodobno ponašanje tada jedine preostale velesile, Sjedinjenih Država, ionako slabašnu ulogu Ujedinjenih naroda, u suradnji s nekolicinom svojih saveznica unutar NATO-a, gotovo posve marginaliziralo, osobito u kontekstu Poveljom predviđene institucionalizacije upotrebe sile. Uostalom, kulminacija procesa marginalizacije Ujedinjenih naroda nastupila je upravo na pragu 21. stoljeća, kada je dovoljno prisjetiti se od strane Ujedinjenih naroda ni ne zatraženih, a kamoli odobrenih oružanih intervencija u SR Jugoslaviji 1999., Afganistanu 2001. ili pak u Iraku 2003. godine. U tom smislu, ističe američki dužnosnik Talbott: „NATO ne može biti podređen niti jednoj drugoj međunarodnoj organizaciji.“<sup>9</sup> NATO, navodi se također, „ne želi biti ‘talac’ Rusije i Kine koje u Vijeću sigurnosti imaju pravo veta, a ne dijele njegove vrijednosti“<sup>10</sup>. Uostalom, kao što je to tada potvrdio glasnogovornik Pentagona, Sjedinjene su Države ionako uvijek smatrale da NATO ima pravo djelovati kada želi.<sup>11</sup>

U takvim okolnostima, jednostrana „humanitarna intervencija“ utemeljena na autointerpretaciji, ili zapravo na pravu jačega koji je uopće i može poduzeti, izgubila je tada već svaku vjerodostojnost. Nažalost, strahote toga vremena ironično su bile istodobno vrhunski dokaz njezine opravdanosti kao ideje, koliko i potvrda njezine promašenosti u praksi i zloupotrebe kao pukog sredstva u realizaciji političkih ciljeva „jačih“.

Počevši od već spomenutih strahota u ratu u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, kao i u Ruandi, koje koncept „humanitarne intervencije“ nije ni pokušao spriječiti, pa sve do uvelike ekscesivne<sup>12</sup> NATO-ove, od strane Ujedinjenih naroda čak i nezatražene oružane intervencije 1999. u SR Jugoslaviji radi zaštite kosovskih Albanaca, no zapravo svojevrsne kazne neposlušnome Miloševiću režimu

<sup>9</sup> Cit. prema: Krisch, N., „Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 3, 1999., str. 95.

<sup>10</sup> Vidi: Daalder, I., „NATO, the UN, and the Use of Force“, *International Peacekeeping*, sv. 5, br. 1-2, 1999., str. 32 i 35.

<sup>11</sup> Cit. prema: *ibid.*, str. 32. Ironično je, međutim, ističe Chinkin, da su Sjedinjene Države spremne bombardirati radi zaštite ljudskih prava, no nisu spremne prihvatiti institucije koje ih štite, primjerice Međunarodni kazneni sud; vidi: Chinkin, Ch.M., „Kosovo: A ‘Good’ or ‘Bad’ War?“, *American Journal of International Law*, sv. 93, br. 4, 1999., str. 846.

<sup>12</sup> Tako, ističe Degan, čak ni dužnosnici NATO-a nisu u navedenoj intervenciji poricali upotrebu oružja koje sadrži oslabljeni uran, upotrebu kazetnih bombi kao oružja namijenjenog nanošenju nepotrebnih patnji, napade na rafinerije i kemijska postrojenja koji su imali za posljedicu kontaminaciju zraka, tla i vode te napad na zgradu Beogradske televizije kao upitnog vojnog cilja. Vidi: Degan, *op. cit.* (bilj. 3), str. 255.

zbog odbijanja prihvata Sporazuma iz Rambouilleta (dok npr. istodobno slična kršenja ljudskih prava u Čečeniji ostaju posve izvan percepcije navedenog koncepta), „humanitarna intervencija“ izgubila je i ono malo vjerodostojnosti koju su i najdobronamjerniji njezini zagovornici u njoj vidjeli. Tako će Farer alegorično primijetiti: „...[A]rticles, monographs, anthologies, conferences and symposia on ‘Humanitarian Intervention’ were proliferating even faster than weapons of mass destruction (...) this metastasis of policy-focused cerebration coincided curiously with the paucity of the thing itself.”<sup>13</sup>

Spomenuta NATO-ova intervencija tako zasigurno nije ojačala uvjerljivost koncepta „humanitarne intervencije“ u međunarodnom pravnom poretku. Njegove države članice nedopuštenom upotrebom sile nisu povrijedile samo odredbe glave VII., pa i članka 53. st. 1. Povelje Ujedinjenih naroda,<sup>14</sup> nego i odredbu članka 7. samoga Sjevernoatlantskog ugovora.<sup>15</sup>

Tako će Simma nakon svega ispravno iznijeti poznati zaključak: „...[W]e are back to the basic principle of ‘no threat or use of armed force except in self-defense or if called for, respectively authorized, by the Security Council.’”<sup>16</sup>

Uz to, snažna opozicija tada unutar samoga Vijeća sigurnosti, uključujući Indiju, Rusiju i Kinu – najmnogoljudnije zemlje svijeta, od kojih dvije i stalne članice Vijeća – kao i neodobravanje od strane sudionica Pokreta nesvrstanih s više od stotinu država te, konačno, neslaganje i između samih članica NATO-a,<sup>17</sup> jasno je potvrdilo da u međunarodnoj zajednici ne postoji *opinio iuris* koji bi takvu „humanitarnu intervenciju“ uveo u sferu običajnog prava.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Farer, T.J., Humanitarian intervention before and after 9/11: legality and legitimacy, u: Holzgrefe, Keohane, (ur.), *op. cit.* (bilj. 4), p. 53.

<sup>14</sup> Navedena odredba Povelja 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. 1.

<sup>15</sup> Članak 7. Sjevernoatlantskog ugovora predviđa: „Ovaj ugovor ne utječe i ne treba se tako tumačiti da na bilo koji način utječe na prava i obveze prema Povelji za stranke koje su članice Ujedinjenih naroda, ili na prvenstvenu odgovornost Vijeća sigurnosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.“ Za tekst Ugovora vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 3, 2009. Vidi i: *United Nations Treaty Series*, sv. 34, 1949.

<sup>16</sup> Vidi: Simma, B., NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, *European Journal of International Law*, sv. 10, br. 1, 1999., str. 10.

<sup>17</sup> Tako su primjerice Savezna Republika Njemačka i Belgija jasno istakle da se radilo o „epizodi“ koja ne smije biti presedan za budućnost. Vidi: Cassese, A., A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and *Opinio Necessitatis*, *European Journal of International Law*, sv. 10, br. 4, 1999., str. 798; Krisch, *op. cit.* (bilj. 9), str. 92 te 96-98.

<sup>18</sup> Upravo takav zaključak iznosi i Currie, J., NATO's Humanitarian Intervention in Kosovo: Making or Breaking International Law?, *The Canadian Yearbook of International Law*, sv. XXXVI, 1998., str. 329-330.

Premda je Rezolucija Vijeća sigurnosti 1244 koja je *post factum* uslijedila samo regulirala zatečeno protupravno stvoreno stanje, NATO-ova akcija sljedećih se godina suočavala sa široko rasprostranjenom osudom u međunarodnoj pravnoj doktrini,<sup>19</sup> te je, u osnovi zacijelo plemenitu svrhu koncepta „humanitarne intervencije“, zapravo svojom političkom zloupotrebom i posljedično nevjerodostojnošću osujetila i prije nego što je kao međunarodnopravni institut uopće stigla zaživjeti.

U takvim prilikama, dobronamjerni zagovornici istinske svrhe koncepta „humanitarne intervencije“ pokušali su „spasiti što se spasiti da“, te su se okrenuli preoblikovanju odnosnoga koncepta u opet drugi kvaziinstitut međunarodnog prava: tzv. „odgovornost za zaštitu“ (dalje u tekstu: „R2P“, od engl. *Responsibility to Protect*). Tako Ribbelink zanimljivo primjećuje kako je rad i Izvješće kanadskog nevladinog tijela Međunarodne komisije o intervenciji i državnoj suverenosti (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*) „perfectly fitted the Zeitgeist, after having witnessed events such as Rwanda in 1994, Bosnia (Srebrenica) in 1995, Kosovo in 1999 (...)“ ukazujući istodobno na nužnost intervencije u slučajevima kada je ona presudna za spašavanje ljudskih života, ali i na potrebu pronalaženja njezina međunarodnopravnog temelja.<sup>20</sup>

Tako, za razliku od ideje „humanitarne intervencije“ čiji se *ratio* zasnivao prvenstveno na argumentima međunarodnog morala, novoskovani koncept „odgovornosti za zaštitu“ (R2P) već od samih svojih početaka ranih 2000-itih svoje uporište pokušava pronaći na razini međunarodnog prava, u obliku međunarodnopravne odgovornosti države za zaštitu temeljnih ljudskih prava cjelokupnog stanovništva na svojem području od zločina genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti.

U tom smislu, R2P koncept zapravo fingira kao supsidijarni mehanizam u ostvarenju primarne međunarodnopravne obveze države na zaštitu temeljnih ljudskih prava njezina stanovništva pokaže li se ona „nevoljna ili pak nemoćna“

<sup>19</sup> Usp. npr. Simma, *op. cit.* (bilj. 16), str. 22. Štoviše, smatra Valticos, NATO-ovo bombardiranje bio je jednostrani čin protivan međunarodnom pravu koji bi trebao rezultirati međunarodnopravnom odgovornošću; vidi: Valticos, N., *Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie*, *Revue générale de droit international public*, sv. CIV, 2000., str. 9; vidi također i Cassese, A., *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, *European Journal of International Law*, sv. 10, br. 1, 1999., str. 23; Krisch, *op. cit.* (bilj. 9), str. 86; Blockmans, *op. cit.* (bilj. 4), str. 779. Uostalom, zaključuje Henkin: „...[W]hat the Charter prohibits to a single state does not become permissible to several states acting together.“ Henkin, L., *Kosovo and the Law of 'Humanitarian Intervention'*, *American Journal of International Law*, sv. 93, br. 4, 1999., str. 826.

<sup>20</sup> Ribbelink, O., *R2P: RIP?*, u: Sancin, V.(ur.), *Responsibility to Protect: Where Do We Stand Ten Years After?*, Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2015., str. 43. Za tekst Izvješća Komisije vidi: ICISS Report: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (21.1.2018).

(*unwilling or unable*), odnosno, kako će to novija međunarodnopravna terminologija na tom području reći, „očito neuspješna“ (*manifestly failing*) da sama zaštititi ta prava.

Premda je i sama Komisija (ICISS) u svojem Izvješću potvrdila kako nijedna akcija upotrebom sile ne smije biti poduzeta bez odobrenja Vijeća sigurnosti, ili barem ne bez odobrenja Opće skupštine Ujedinjenih naroda sukladno Rezoluciji *Uniting for Peace*, Komisija je ipak ostavila mjesto alternativnom rješenju u pogledu upotrebe sile zasnovanom na autointerpretaciji intervenirajućih država predviđajući njezino „naknadno odobrenje“ od strane Vijeća sigurnosti (*subject to the seeking of subsequent authorization from the Security Council*).<sup>21</sup>

Međutim, nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. na New York i Washington međunarodno se pravo suočilo s problemom barem jednako važnih poput onoga upotrebe (ili pak zloupotrebe) sile u kontekstu „humanitane intervencije“: problemom zaštite temeljnih ljudskih prava vlastitog stanovništva država ugroženih organiziranim i sustavnim terorističkim napadima nedržavnih aktera (tzv. *non-state actors – NSAs*) koji djeluju s područja druge, često susjedne države, uglavnom nevoljne ili nemoćne, no svakako „očito neuspješne“ da takvo njihovo djelovanje spriječi.

## 2. „RAT PROTIV TERORIZMA“ I SUVREMENO MEĐUNARODNO PRAVO

Dana 14. siječnja 2006. mnogi su svjetski mediji prenijeli vijest o tragičnom zračnom udaru Sjedinjenih Američkih Država na selo Damadola u sjeverozapadnom Pakistanu. 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.<sup>22</sup> Štoviše, neki su autori u tom smislu zagovarali čak ekstenzivniji kvaziinstitut „suzaraćenosti“ (*co-belligerency*) pokušavajući njime obuhvatiti skupine pridružene Al-Qaidi radi opravdanja upotrebe sile ne samo na području gdje se „matična“ organizacija nalazi već opravdavajući time i upotrebu sile na području država na kojem se nalaze pojedinci ili pak skupine koje su, prema mišljenju intervenirajuće države, s njima povezane u ulozi „suzara-

<sup>21</sup> Vidi: ICISS Report, *supra*, bilj. 20, Principles for Military Intervention, 3E(II) and 3F, p. XIII.

<sup>22</sup> Detaljnije vidi npr.: „U.S. airstrike targeting Ayman al-Zawahiri leaves 18 dead in Pakistani village“; [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) (19.2.2018.). Vidi i: „Pakistan protests airstrike“; <http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/01/14/alqaeda.strike/> (20.2.2018.).

raćenika" (*co-belligerents*).<sup>23</sup> Ostavlja li suvremeno međunarodno pravo, utemeljeno na odredbi sadržanoj u spomenutom članku 2. točki 4. Povelje Ujedinjenih naroda, mjesto takvoj „separabilnosti“?

Međunarodnopravne norme danas (posebice u krilu Ujedinjenih naroda) nesumnjivo inkriminiraju terorizam implicirajući, štoviše, i neposrednu međunarodnopravnu odgovornost terorističkih organizacija, ali istodobno namećući i državama obvezu borbe protiv terorizma te obvezu uskrate svake potpore, a posebice utočišta teroristima.<sup>24</sup> „Rat protiv terorizma“, naslućuju stoga neki, dovodi u pitanje i klasičnu državocentričnu koncepciju međunarodnog prava (a onda i pojma rata) vodeći je prema transnacionalnom konceptu. Uostalom, ističe Vijeće sigurnosti u svojoj rezoluciji 1456(2003) od 20. siječnja 2003.: „[I]t has become easier, in an increasingly globalized world, for terrorists to exploit sophisticated technology, communications and resources for their criminal objectives (...).“

Tako, strogo „međudržavni“ koncept *ius ad bellum* danas, moglo bi se zaključiti, više ne odgovara promijenjenim okolnostima u međunarodnoj zajednici u kojoj nedržavni akteri igraju sve važniju ulogu. Novi „ratovi“ uključuju transnacionalne mreže koje obuhvaćaju nedržavne entitete, ali ponekad i države koje ih (aktivno ili pasivno) podržavaju. Uostalom, terorističke organizacije (za razliku od npr. pirata) djeluju na, ili barem s područja neke države, koja pak može financijski, logistički ili na drugi način podržavati njihovo djelovanje, ili ga naprosto tek pasivno tolerirati, no katkad može biti i nemoćna da ga spriječi. „Rat protiv terorizma“ u smislu upotrebe sile od strane drugih država (ili čak međunarodne organizacije) stoga nužno pogađa područje države na kojem se teroristi nalaze. Pokušaji pravne argumentacije takvih udara (poput ranije spomenutoga američkog 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.) mogu u osnovi ići tako u dva smjera: u smjeru optužbe odnosne države za tzv. „indirektnu agresiju“ tumačenu u smislu davanja potpore i utočišta teroristima (tzv. *harbouring terrorists*), ili pak u smjeru „emancipiranja“ s državom paralelne ili čak isključive, neposredne međunarodnopravne odgovornosti samih terorističkih organizacija.

<sup>23</sup> Margulies, P., Sinnot, M., Crossing Borders to Target Al-Qaeda and Its Affiliates: Defining Networks as Organized Armed Groups in Non-International Armed Conflicts, *Yearbook of International Humanitarian Law*, sv. 16, 2015., str. 340.

<sup>24</sup> 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: „(...) [A]ll 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, planning, preparation or commission of terrorist acts...“



Ipak, obje argumentacije, nastojeći ostati u okvirima pozitivnoga međunarodnog prava, smjeraju ponajprije na aktiviranje odredbe članka 51. Povelje Ujedinjenih naroda koja proklamira prirodno pravo države na individualnu ili kolektivnu samoobranu. No, spomenuta odredba samoobranu priznaje „u slučaju oružanog napada“,<sup>25</sup> što nas ponovno vraća na ionako nikada dovoljno razjašnjeno poimanje čina napada (agresije) u međunarodnom pravu.

Autori Rezolucije Opće skupštine 3314 o definiciji agresije 1974. možda su i bili svjesni njezinih ograničenja ostavljajući njezinu definiciju otvorenom za čine koji bi tvorili agresiju, no ne i za njihove počinitelje. Tako se u 4. članku Rezolucije ističe: „Gornje nabranje čina nije taksativno i Vijeće sigurnosti može utvrditi da i drugi čini predstavljaju agresiju prema odredbama Povelje.“ Ipak, Rezolucija u članku 1. donosi opću definiciju agresije u kojoj jasno određuje: „Agresija je upotreba oružane sile *od strane neke države* protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti neke druge države ili upotreba oružane sile koja je na bilo koji način nespojiva s Poveljom Ujedinjenih naroda, kao što to proizlazi iz ove definicije.“<sup>26</sup> (naglasak dodan)

Tako se nakon pada Berlinskog zida terorizam u dokumentima Ujedinjenih naroda redovito kvalificirao kao „prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti“ u smislu članka 39. Povelje, ali nikada kao čin agresije. Polazeći od članka 51. Povelje koji pravo na samoobranu vidi isključivo kao reakciju na oružani napad, tj. agresiju, pozivanje na argument samoobrane u kontekstu terorističkih čina ne čini se osobito uvjerljivim.<sup>27</sup> Uostalom, ranije spomenuta Rezolucija Opće skupštine o definiciji agresije u svojem je članku 1. posve jasna.

Zato, za međunarodno pravo samo država može biti agresor (makar i u slučaju tzv. indirektno agresije),<sup>28</sup> jednako kao i njezina žrtva. Stoga je u međunarod-

<sup>25</sup> Članak 51. Povelje glasi: „Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekoga člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljaju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlasti i dužnosti Vijeća sigurnosti da na temelju ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti.“ Za tekst Povelje Ujedinjenih naroda vidi: *supra*, bilj. 1.

<sup>26</sup> Za tekst Rezolucije A/3314(XXIX) od 14. prosinca 1974. na hrvatskome jeziku vidi u: Lapaš, D., Šošić, T.M. (ur.), *Međunarodno javno pravo – izbor dokumenata*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2005., str. 60-62.

<sup>27</sup> Usp. Pellet, A., Tzankov, V., *Can a State Victim of a Terror Act Have Recourse to Armed Force?*, *Humanitäres Völkerrecht*, sv. 17, br. 2, 2004., str. 68-69.

<sup>28</sup> Pojam „indirektno agresije“ obično se vezuje uz točku g) članka 3. spomenute Rezolucije o definiciji agresije koja 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 gore navedenim činima, ili se sadržajno mogu njima obuhvatiti.“

nom pravu agresija i samoobrana međusobno uvjetovan, međudržavni odnos. Uostalom, čini se da ni samo Vijeće sigurnosti nije pokazalo sklonost ekstenzivnijem tumačenju agresije kao ni samoobrane. Vijeće sigurnosti naime u svojim rezolucijama redovito kvalificira terorizam kao „prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti“, no nikad „narušenjem mira“, a pogotovo ne „činom agresije“ u smislu članka 39. Povelje. Vijeće sigurnosti, doduše, ponekad ukazuje na istodobnu odgovornost države zbog izostanka suradnje u borbi protiv terorizma, kao i na odgovornost terorističkih organizacija ili pak pojedinaca povezanih s njima.<sup>29</sup> Naravno, takva kvalifikacija terorizma u smislu članka 39. Povelje može otvoriti mogućnost primjene sankcija Ujedinjenih naroda predviđenih člankom 41. Povelje („potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa te željezničkih, pomorskih, zračnih, poštanskih, telegrafskih, radio i drugih sredstava veze, kao i prekid diplomatskih odnosa“), ali i sankcija koje uključuju „demonstraciju, blokadu, i druge operacije zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga Ujedinjenih naroda,“ predviđenih člankom 42. Povelje.<sup>30</sup>

Na taj su način tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća sankcijama Ujedinjenih naroda bile pogođene primjerice Libija (rezolucijama S/748(1992) i S/883(1993)), Sudan (rezolucijama S/1054(1996) i S/1070(1996))i Afganistan, odnosno talibani (rezolucijama S/1267(1999) te S/1333(2000)). U navedenim je rezolucijama Vijeće 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 i drugim terorističkim skupinama.

Drugim riječima, odbije li država sama poduzeti mjere protiv terorista na svojem području, ili pak, unatoč nemogućnosti da im se sama suprotstavi, odbije akciju Ujedinjenih naroda, neminovno će „aktivirati“ i paralelnu vlastitu suodgovornost,<sup>31</sup> ako ne kao „indirektni“ agresor (u nedostatku „efektivnog

[činima agresije predviđenima u točama a)-f) članka 3. Rezolucije; op.a.]. Za tekst Rezolucije vidi: *supra*, bilj. 26.

<sup>29</sup> Vidi npr.: S/Res./2178(2014), para. 7.

<sup>30</sup> Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 1.

<sup>31</sup> Takvoga je mišljenja i Müllerson, R., „*Jus ad bellum* and International Terrorism“, *Israel Yearbook on*

nadzora" nad teroristima na svojem području),<sup>32</sup> 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. Međunarodni je sud u slučaju oružanih aktivnosti na teritoriju Konga 2005. doduše jasno potvrdio restriktivni pristup spomenutom kriteriju „efektivnog nadzora“ kao uvjeta pripisivosti odgovornosti državi.<sup>33</sup> No, čak i ako izostane kvalifikacija djelovanja države u smislu „indirektno agresije“ uslijed izostanka takvog, „efektivnog nadzora“, odnosno pripisivosti, njezina gore opisana neaktivnost posve je dostatna za opravdanje djelovanja Organizacije na temelju preostalih dviju pravnih pretpostavki predviđenih člankom 39. Povelje. No, što ako i tada procesna pretpostavka odobrenja Vijeća sigurnosti, uslijed neslaganja njegovih (stalnih) članica izostane? Možemo li tada jednostravno zaključiti kako je jednostrana upotreba sile od strane neke države protiv terorista koji napadaju njezino područje s područja druge, uglavnom susjedne države u suvremenom međunarodnom pravu bezuvjetno zabranjena? Ili pak, naprotiv, možemo li zamisliti opstojnost pravnog sustava koji bi, premda svjestan svoje nemoći, od svojih adresata tražio bezpogovornu ulogu žrtve svoje vlastite nedjelotvornosti?

U pravnom sustavu Ujedinjenih naroda jednostrana upotreba sile dopuštena je samo u obliku individualne ili kolektivne samoobrane predviđene člankom

---

*Human Rights*, sv. 32, 2002, str. 47.

<sup>32</sup> Takav je test „efektivnog nadzora“ („*effective control*“) kao kriterij pripisivosti uspostavio Međunarodni sud u sporu Nikaragve protiv Sjedinjenih Američkih Država još 1986., vidi: 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.

<sup>33</sup> Sud, tako, smatra da napadi ADF-a „did not emanate from armed bands or irregulars sent by the DRC or on behalf of the DRC, within the sense of Article 3 (g) of General Assembly Resolution 3314 (XXIX) on the definition of aggression“ (...), „the Court is of the view that, on the evidence before it, even if this series of deplorable attacks could be regarded as cumulative in character, they still remained non-attributable to the DRC. For all these reasons, the Court finds that the legal and factual circumstances for the exercise of a right of self-defence by Uganda against the DRC were not present Armed Activities on the Territory of the Congo“ (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, *I.C.J. Reports* 2005, paras. 146-147. Stoga tvrdnje nekih autora poput Trappa kako „State practice strongly suggests that the international community has recognized a right to use force in self-defence targeting non-State actors in foreign territory to the extent that the foreign State cannot be relied on to prevent or suppress terrorist activities“ izgledaju krajnje neuvjeljivima. Trapp, K.N., Back to Basics: Necessity, Proportionality, and the Right of Self-Defence against Non-State Terrorist Actors, *International and Comparative Law Quarterly*, sv. 56, br. 1, 2007., str. 156. U tom kontekstu nije nebitno ukazati i na svjetsku „peticiju“ znanstvenika s područja međunarodnog prava: „A plea against the abusive invocation of self-defence as a response to terrorism“ Za tekst vidi: (<http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/A-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence.pdf>). Lista potpisnika dostupna je na (<http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/Liste-prof-et-assistants-oct.pdf>). (21.11.2017).

51. Povelje, i to u slučaju oružanog napada, dakle kao odgovor na agresiju, što, prema rezolucijama Vijeća sigurnosti, teroristički čini izvjesno nisu. Slijedom toga, jedina reakcija na takve čine počinjene s područja druge države mogu biti kolektivne mjere ionako predviđene Poveljom, zasnovane na odredbi njezine glave VII., ili u praksi mirovne operacije kao reakcija na „prijetnju miru“, ili pak „narušenje mira“ (što se dosad u takvim slučajevima nije dogodilo), no i tada samo uz upitan pristanak države na čijem se području akcija treba poduzeti. Nažalost, ne treba biti osobit skeptik da se posumnja hoće li Vijeće sigurnosti doista biti „sposobno i voljno“ djelovati, ako već ne u zaštiti apstraktne, Poveljom zaštićene vrijednosti „međunarodnog mira i sigurnosti“, onda barem zaštite zacijelo najprepoznatljivije civilizacijske vrijednosti – ljudskih života. Ili će, kao i nebrojeno puta dosad, ostati taocem neodlučnosti i sebičnih interesa pojedinaca, kao i politika država članica. S druge pak strane, i sama je Komisija (ICISS) jasno izrazila dvojbu u pogledu alternativnog postupka predviđenog Rezolucijom Opće skupštine Ujedinjenih naroda (tzv. *Uniting for Peace*) koji bi mogao naići na praktične poteškoće već od postizanja potrebne većine za odobrenje djelovanja Organizacije u samoj Općoj skupštini.<sup>34</sup>

Kako god, bi li u takvim okolnostima bilo realno očekivati od države koja izvjesno zna i mogla bi, štoviše, dokazati pred ma kojim neovisnim međunarodnim tijelom neposrednu prijetnju terorističkim napadom prema svojem stanovništvu (od kojih su se neki najčešće već i ranije događali) s područja susjedene države, „očito neuspješne“ (*manifestly failing*), no katkad još važnije i „nevoljne“ (*unwilling*) da se takvom napadu sa svojega područja suprotstavi, da (opet) vjeruje u „efikasnost“ sustava kolektivne sigurnosti unutar političkim interesima podijeljenih Ujedinjenih naroda, koji ni vlastitu Povelju, barem u njezinu najznačajnijem dijelu, nisu ni do danas priveli u život, te tome žrtvuje živote svojih građana?

Podsjeća sve to, dakako, pravnika na institut „stanja nužde“, koncept poznat stoljećima, još od rimskog prava ne samo u međunarodnom ili kaznenom pravu već i u općoj teoriji prava.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Vidi: ICISS Report, *supra*, bilj. 20, para. 6.30. Ipak, treba primijetiti da Izvješće ICISS-a svoju skepsu pogrešno vezuje uz „dvotrećinsku većinu“ iako Rezolucija *Uniting for Peace* zahtjeva tek „običnu većinu“ („a majority of the Members of the United Nations“). Za tekst Rezolucije, kao i za detaljnija njome predviđena postupovna pravila vidi: *infra*, bilj. 44, te poglavlje 3.

<sup>35</sup> Tako, primjerice, neki pravni rječnici navedeni pojam određuju kao „an excuse for committing what would otherwise be a criminal offence if the act or omission which is in question was necessary to prevent the execution of an illegal purpose“. Rutherford, L., Bone, Sh. (ur.), *Osborn's Concise Law Dictionary*, London, Sweet & Maxwell, 1993., str. 226.

Pritom uvijek, pa i u kontekstu međunarodnog terorizma, navedeni institut može svoje opravdanje naći samo na razini sekundarne norme – kao okolnost koja isključuje prvotnu protupravnost, ostavljajući državi koja je s takvim opravdanjem upotrijebila silu teret dokaza nužnosti, proporcionalnosti i svrhovitosti svojega djelovanja. Takav restriktivan pristup „stanju nužde“ proizlazi ovdje ne samo iz inherentne protupravnosti upotrebe sile na razini spomenute primarne međunarodnopravne norme već je uvjetovan i posve samorazumljivim odnosima u svakoj, pa tako i međunarodnoj zajednici: samopomoć, ma koliko vrijedno bilo subjektivno pravo kojega štiti, uvijek je dostupna samo jačemu. Uostalom, „stanje nužde“ *per definitionem* zapravo je blanketni koncept usmjeren na zaštitu ne samo temeljnih ljudskih prava, kako bi se iz konteksta ovoga rada možda dalo zaključiti, već baš svakog pravnog interesa države koja ga u međunarodnom pravu na temelju vlastite interpretacije (i moći) takvim ocijeni.

U tom kontekstu, svakako je lakše razumjeti pristup Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo institutu „stanja nužde“. Premda sadržano u članku 25. Nacrta članaka Komisije o odgovornosti država, djelovanje u „stanju nužde“ našlo je svoje mjesto upravo među okolnostima koje isključuju protupravnost inače međunarodno protupravnog čina. No ni tada, određuje članak 26. spomenutoga nacrta, takvo djelovanje neće biti opravdano bude li u suprotnosti s prisilnim (kogentnim) normama općega međunarodnog prava među kojima zabrana jednostrane upotrebe sile (osim samoobrane) danas nesumnjivo nalazi svoje mjesto.<sup>36</sup>

Pa ipak, u realnosti međunarodnih odnosa zacijelo bi teško bilo očekivati da ijedna država, odgovorna zapravo već po svojoj definiciji za vlastito stanovništvo barem kao element vlastite državnosti, propusti njegovu zaštitu suočena s očitom „nevoljnosti i nemoći“, ili pak „očitom neuspješnosti“ sustava kolektivne sigurnosti Ujedinjenih naroda da ga zaštiti. Realnost društvenih odnosa u međunarodnoj zajednici, jednako kao i onih u svakom društvu, teško da će ulogu međunarodnog prava vidjeti u „stavljanju pod tepih“ temeljnih problema, dakle interesa svojih subjekata (koji ga, uostalom, i stvaraju) samo zato što bi „načelo oportuniteta“, pa makar i unutar najuglednijih međunarodnih tijela, tako željelo. Društveni odnosi ne postoje zbog prava već ono zbog njih. Stoga je i uloga međunarodnog prava u kontekstu teme ovoga rada barem ukazati na problem iz njegova naslova, a ne zadovoljiti se njegovim ignoriranjem, podvođenjem pod ionako (međunarodno)pravno uvijek nesiguran insti-

---

<sup>36</sup> Vidi: Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission*, sv. II, dio 2, 2001., str. 71-86.

tut „stanja nužde“, ili što je pak najgore, zloupotrebom Poveljom predviđenog koncepta samoobrane samovoljnim širenjem njegovih granica.<sup>37</sup>

### 3. R2P KAO ODGOVOR NA PREKOGRANIČNI TERORIZAM?

U prosincu 2001. ICISS je usvojio spomenuto Izvješće o odgovornosti za zaštitu (tzv. R2P),<sup>38</sup> koje se temeljilo na tzv. tri „stupa“: „odgovornosti države za sprječavanje“ (*responsibility to prevent*), „odgovornosti za djelovanje“ (*responsibility to react*) te „odgovornosti za obnovu uključujući izgradnju mira i pomirenje“ (*responsibility to rebuild including the process of peace-building and reconciliation*). U tom kontekstu ICISS je potvrdio da „suverenost uključuje odgovornost, a primarnu odgovornost za zaštitu svoga stanovništva snosi sama država“<sup>39</sup>. U spomenutom je izvješću upotreba sile ipak predviđena, no kao krajnje sredstvo, pri čemu ICISS ukazuje na opet primarnu odgovornost Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda da u takvom slučaju „odobri vojnu intervenciju u svrhu zaštite ljudi“<sup>40</sup>. Ipak, ICISS ovdje pokušava biti realan predviđajući alternativne mehanizme koji će se u kasnijim dokumentima, u prvom redu onima Ujedinjenih naroda posvećenima R2P konceptu, izgubiti. Tako Izvješće supsidijarno predviđa da, odbije li Vijeće sigurnosti prijedlog za takvom intervencijom ili ne uspije djelovati u razumnom vremenu, alternativna mogućnost može postojati u prelasku odgovornosti na Opću skupštinu i sazivanju njezina hitnog izvanrednog zasjedanja u smislu procedure predviđene Rezolucijom *Uniting for Peace*. Izvješće je pritom svjesno da, iako Opća skupština nema ovlast donošenja za države obvezujućih odluka poput Vijeća sigurnosti, njezina bi preporuka u potporu intervenciji usvojena od strane značajne većine država članica takvoj intervenciji barem priskrbila nesporan legitimitet u međunarodnoj zajednici.<sup>41</sup>

Konačno, ICISS ovdje ide i dalje te supsidijarno predviđa i sljedeću mogućnost: djelovanje regionalnih ili subregionalnih organizacija u smislu glave VIII.

---

<sup>37</sup> Kao ilustracija navedenog može poslužiti očito pravno prepojednostavljena tvrdnja koju, u svojem inače vrijednom radu iznosi Müllerson: „If a State is impotent to prevent the presence of terrorist groups in its territory and their attacks against third States it must not prevent a victim State or its allies from exercising their right to individual or collective self-defence in response to armed attack by terrorists. In such a case, the State from the territory of which a terrorist group operates is under the obligation not to hinder the victim State to exercise its right to individual or collective self-defence in the territory that it is unable to control.“ Müllerson, *op. cit.* (bilj. 31), str. 47.

<sup>38</sup> Za tekst Izvješća vidi: *supra*, bilj. 20.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Basic Principles, str. IX.

<sup>40</sup> U izvornom tekstu: „to authorize military intervention for human protection purposes“. *Ibid.*, Principles for Military Intervention, para. 3A, str. XII.

<sup>41</sup> Vidi: *ibid.*, para. 6.30.

Povelje ističući nužnost traženja, makar i „naknadnog odobrenja“ od strane Vijeća sigurnosti.<sup>42</sup>

Nažalost, ICISS-ovo Izvješće ovdje previđa (ili i to možemo pripisati *Zeitgeistu* posljednjih godina „unipolarnog svijeta“) barem nekoliko stvari. Za razliku od članka 39. Povelje koji uključuje „prijetnju miru“, „narušenje mira“ te „čin agresije“ kao okolnosti koje mogu aktivirati ovlaštenje Vijeća sigurnosti da poduzme mjere predviđene člankom 42. Povelje,<sup>43</sup> u analognoj proceduri predviđenoj u Rezoluciji *Uniting for Peace* okolnost „prijetnje miru“ izostavljena je. Tako spomenuta rezolucija doduše predviđa supsidijarno ovlaštenje Opće skupštine da, ako Vijeće sigurnosti zbog nedostatka jednoglasnosti stalnih članova propusti udovoljiti svojoj prvenstvenoj odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti (...), Opća skupština državama članicama može dati odgovarajuće preporuke za kolektivne mjere koje tek „u slučaju narušenja mira ili čina agresije“ mogu uključivati i „upotrebu oružanih snaga“.<sup>44</sup> Nažalost, u sustavu Ujedinjenih naroda ni najteža i najmasovnija kršenja temeljnih ljudskih prava, baš kao ni terorizam, nikada nisu bili kvalificirani na taj način.

S druge pak strane, u Izvješću predloženo „alternativno supsidijarno rješenje“ o „naknadnom odobrenju“ Vijeća sigurnosti ima još manje smisla, i to iz više razloga. Ponajprije, čini se da ICISS miješa dva pravna pojma: naknadnog odobrenja i naknadnog uređenja protupravno stvorenoga faktičnog stanja. Tako, primjerice, Rezolucija Vijeća sigurnosti 1244 nipošto nije bila naknadno odobrenje NATO-ove akcije u SR Jugoslaviji. Upravo suprotno, protivljenje Bjelorusije, Indije, Kine, Rusije, kao i niza drugih država, te njihov prijedlog Nacrta rezolucije (S/1999/328) Vijeća sigurnosti od 26. ožujka 1999. kojom bi se zahtijevala neodgodiva obustava upotrebe sile protiv SR Jugoslavije, a čije je usvajanje spriječeno vetom Francuske, Sjedinjenih Država i Ujedinjene Kraljevine, to dokazuje. NATO-ova protupravna upotreba sile nije stoga Rezolucijom 1244 postala legalnom. Vijeće sigurnosti njezinim je usvajanjem samo pragmatično uzelo u obzir nužnost daljnje regulacije protupravno stvorenoga, faktičnog stanja, svjesno da se život ne može nastaviti na „ruševinama“, no ne abolirajući time „rušitelja“, a još manje legalizirajući njegovo djelovanje.

S druge pak strane, ne traži pretjeranu pronicljivost ni stručnost u međunarodnim političkim odnosima zaključak kako bi, da je bilo spremnosti za traže-

<sup>42</sup> U izvornom tekstu: „the action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council“. *Ibid.*, Principles for Military Intervention, para. 3E(2), str. XIII.

<sup>43</sup> Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 1.

<sup>44</sup> Vidi: *Uniting for Peace*, A/Res./377(V), part A, 3 November 1950, para. 1. Za tekst Rezolucije na hrvatskom jeziku vidi u: Lapaš, Šošić (ur.), *op. cit.* (bilj. 26), str. 43-46.

nje naknadnog odobrenja Vijeća sigurnosti nasuprot njegovu zaobilaženju, ono zacijelo bilo zatraženo i prije akcije, no očito s istim rezultatom. NATO je, stoga, učinio što je želio, Ujedinjeni narodi pokušali su sačuvati privid utjecaja barem naknadnim saniranjem posljedica „pravne katastrofe“, dok je sustav kolektivne sigurnosti pred naletom novoga, zapravo daleko složenijeg izazova međunarodnog terorizma, ubrzo pretvorio Vijeće sigurnosti u birokratski aparat za evidentiranje „terorista“.

Zato, spomenimo i to da je možda i najvažnije pitanje vezano uz predmet ovoga rada u Izvješću ICISS-a, kao i u dokumentima Ujedinjenih naroda koji će kasnije uslijediti takoreći izostalo. Pitanje je to (riječima samog ICISS-a) „primarne odgovornosti“ svake države da zaštiti svoje stanovništvo jednako i u slučaju kada su njegova temeljna ljudska prava ugrožena „širokim i sustavnim napadima“<sup>45</sup> usmjerenima protiv civilnog stanovništva, no od strane terorističkih organizacija koje djeluju s područja druge, uglavnom susjedne države koja je (opet riječima ICISS-ova Izvješća) „nevoljna ili pak nemoćna“ (*unwilling or unable*), odnosno „očito neuspješna“ (*manifestly failing*) da ih sama u tome zaustavi.

Izvješće ICISS-a zapravo je zaobišlo to pitanje upućujući na primjenu samoobrane u smislu članka 51. Povelje,<sup>46</sup> što je u smislu ranije spomenute definicije agresije posve promašeno.

Nažalost, ni Deklaracija milenijuskog *summita* Ujedinjenih naroda (*UN Millennium Summit Declaration*) 2000.,<sup>47</sup> niti 2005. Zaključni dokument Svjetskog *summita* (*2005 World Summit Outcome Document – WSOD*) nisu tu donijeli ništa novo, ponavljajući samo u općenitim političkim formulacijama potrebu zaštite stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti, kao primarnu odgovornost svake države, a supsidijarno i Ujedinjenih naroda.<sup>48</sup>

Uostalom, slično će i niz dokumenata Ujedinjenih naroda u nadolazećim godinama uglavnom ukazivati na odredbe Povelje i njihove manjkavosti koristeći se sve sofisticiranijim političkim izričajem, no bez ikakvih konkretnih rješenja ni na normativnoj, ni na praktičnoj razini.<sup>49</sup> Tako je Izvješće glavnog tajnika Ujedinje-

<sup>45</sup> Takav prijevod sintagme *widespread and systematic attacks* koristi npr. definicija zločina protiv čovječnosti u čl. 7. Rimskoga statuta Međunarodnog kaznenog suda. Za hrvatski službeni tekst vidi: *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 5, 2001.

<sup>46</sup> Vidi: ICISS Report, *supra*, bilj. 20, paras. 2.10 i 4.27.

<sup>47</sup> A/Res./55/2, 18 September 2000.

<sup>48</sup> Vidi: 2005 World Summit Outcome, A/Res./60/1, 24 October 2005, paras. 138-139. Usp. Bannon, A.L., *The Responsibility To Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism*, *Yale Law Journal*, sv. 115, 2005-2006, str. 1157- 1165.

<sup>49</sup> Za pregled dokumenata Ujedinjenih naroda o R2P-u od 2005-2014 vidi: International Coalition for the Responsibility to Protect: Key developments on the Responsibility to Protect at the United Nations from 2005-2014; dostupno na: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop> (29.1.2018).



nih naroda iz 2009. nazvano *Implementing the responsibility to protect*,<sup>50</sup> pokušavajući razraditi dva vrlo općenita paragrafa WSOD-a vezana uz R2P,<sup>51</sup> zapravo samo preformuliralo (ili možda bolje reći preimenovalo) ICISS-ova tri „stupa“ R2P-a. Prema spomenutom izvješću, „prvi stup“ postaje „trajna odgovornost države za zaštitu cjelokupnog svoga stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti, kao i od poticanja na takve zločine“<sup>52</sup>, za što odgovornost opet snosi prvenstveno dotična država.<sup>53</sup>

„Drugi stup“ odnosi se sada na međunarodnu pomoć i izgradnju sposobnosti za daljnje funkcioniranje društva.<sup>54</sup>

Konačno, novi se „treći stup“ Izvješća bavi odgovornošću država članica Ujedinjenih naroda da „odgovore kolektivno te na pravodoban i odlučan način“ (*to respond collectively in a timely and decisive manner*) koji može uključivati sredstva bez upotrebe sile predviđena glavom VI. Povelje Ujedinjenih naroda, ali i prisilna, sadržana u glavi VII. Povelje, uključujući i suradnju s regionalnim i subregionalnim sporazumima (tj. organizacijama) kako je to predviđeno već ranije spomenutom

<sup>50</sup> *Implementing the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, A/63/677, 12 January 2009.

<sup>51</sup> Tako paragrafi 138. i 139. WSOD-a navode: „Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.“ „The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.“ Za tekst WSOD-a vidi: *supra*, bilj. 48.

<sup>52</sup> *Implementing the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, *supra*, bilj. 50, para. 11, str. 8.

<sup>53</sup> *Ibid.*, para. 11, str. 9.

<sup>54</sup> Prema izvornom tekstu to znači: *international assistance and capacity-building*, što uključuje *conflict-sensitive development analysis, indigenous mediation capacity, consensus and dialogue, local dispute resolution capacity* te *capacity to replicate capacity*. Vidi: *ibid.*, paras. 11 i 45, str. 9 te 20-21.

glavom VIII. Povelje.<sup>55</sup> Pa ipak, ističe se, „te mjere moraju u potpunosti poštovati odredbe, načela i ciljeve Povelje“, a „mjere poduzete prema glavi VII Povelje moraju biti odobrene od strane Vijeća sigurnosti, dok Opća skupština pak može obavljati pritom svoje funkcije u skladu s članicima 10. i 14. Povelje, kao i odredbama koje uređuju postupak predviđen njezinom Rezolucijom 377(V) - *“Uniting for Peace”*“.<sup>56</sup>

Nažalost, čak i nakon analize WSOD-a, kao i Izvješća glavnog tajnika, mogli bismo samo zaključiti, parafrazirajući Simmu, da smo se ponovno vratili nazad, na temeljno načelo Povelje Ujedinjenih naroda o zabrani prijetnje ili upotrebe sile osim u samoobrani, ili na temelju ovlaštenja Vijeća sigurnosti u svakome pojedinom slučaju.<sup>57</sup> Stoga, ni Izvješće iz 2009. nije bilo ništa više od koraka unatrag u usporedbi s Izvješćem ICISS-a iz 2001. Uostalom, što je još žalosnije, ni izvješće glavnog tajnika Ujedinjenih naroda iz 2016. nazvano *Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect*<sup>58</sup> nije donijelo nikakav napredak već je tek potvrdilo spomenutu primarnu odgovornost države,<sup>59</sup> kao i specifičnu odgovornost Vijeća sigurnosti u zaštiti stanovništva od ranije spomenutih zločina obuhvaćenih R2P konceptom.<sup>60</sup>

Navedeno Izvješće tako je u svojem Dijelu IV. nazvanom *A vision for collective action* tek pokušalo „trostupnu“ strukturu R2P koncepta pretočiti u četiri apstraktnija, još manje razumljiva poglavlja: A) *Effective and coordinated preventive strategies*; B) *Timely and decisive response*; C) *Prevention of recurrence*; te D) *Renewed institutional capacity*.<sup>61</sup>

Nažalost, takav nomotehnički napredak unutar pravnog sustava Ujedinjenih naroda nije bio dostatan da se suprotstavi događajima koji će netom uslijediti. Prva desetljeća 21. stoljeća, posebice nakon tzv. demokratskog, arapskog proljeća suočila su međunarodno pravo s najtežim oblicima međunarodnog terorizma ikad viđenima, ne samo u smislu prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti već s organiziranim, širokim i sustavnim napadima usmjerenima protiv temeljnih ljudskih prava civilnog stanovništva. Suvremena međunarodna zajednica postaje suočena s prijetnjom iznimno razgranate mreže terorističkih organizacija

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, paras. 11 i 49-66, str. 9 i 22-28.

<sup>56</sup> *Ibid.*, para. 11 c), str. 9.

<sup>57</sup> Simma, *op. cit.* (bilj. 16), str. 10.

<sup>58</sup> *Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect*, A/70/999-S/2016/620, 22 July 2016.

<sup>59</sup> *Ibid.*, para. 20, str. 6.

<sup>60</sup> *Ibid.*, para. 22, str. 7.

<sup>61</sup> Detaljnije vidi: *ibid.*, paras. 31-61, str. 9-18.

poput Al-Qaide, Al-Nusrah Fronte (ANF), ISIL-a i drugih terorističkih nedržavnih aktera (NSAs) čije djelovanje seže od supsaharske Afrike sve do Pakistana i Indonezije. Tako je u ožujku 2017. više od 360 terorističkih „entiteta i drugih skupina“ (*entities and other groups*) bilo uvršteno na „Sankcijsku listu“ koju vodi Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (tzv. *United Nations Security Council Sanctions List*). Riječ je naime o terorističkim organizacijama i njihovim skupinama prisutnima u nizu država, pa i cijelih regija od Tunisa, Malija, Albanije, Afganistana, Etiopije, Bangladeša, Komora, Pakistana, Indonezije, Somalije, Kenije, Tanzanije, Arapskog poluotoka, Libije, Sudana, Egipta, Kavkaske regije, Uzbekistana, pa sve do Bosne i Hercegovine.<sup>62</sup>

Štoviše, ističu Margulies i Sinnot, Al-Qaida u mnogima od tih država širi mrežu različitih međusobno povezanih organizacijskih oblika u vidu „pridruženih skupina“ dok istodobno sjedište Al-Qaide ostaje u Pakistanu.<sup>63</sup> Među tim skupinama možemo spomenuti npr. Al-Qaida in the Arabian Peninsula (AQAP) koja djeluje prvenstveno u Jemenu, Al-Qaida of the Islamic Maghreb (AQIM), Al-Shabaab u Somaliji, Jabhat al Nusra i ISIS u Siriji, Boko Haram u Nigeriji, Gama al-Islamiya u Egiptu i dr.<sup>64</sup> Teroristički čini tih organizacija nerijetko pogadaju temeljna ljudska prava stanovništva trećih država jednako koliko i prava stanovništva države s čijeg područja djeluju. Time se reakcija protiv terorizma približava „trećem stupu“ R2P koncepta: „odgovoru na pravodoban i odlučan način“ (*timely and decisive response*).<sup>65</sup>

U današnje vrijeme prekogranične terorističke aktivnosti takvih nedržavnih aktera našle su svoju osudu ne samo u rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda<sup>66</sup> već i, barem posredno, i u djelovanju Međunarodnog kaznenog suda (ICC).<sup>67</sup>

I *Amnesty International* primjerice procjenjuje da je teroristička organizacija Boko Haram svojim napadima samo u 2014. ubila više od 700 osoba, uglav-

<sup>62</sup> Vidi: Consolidated United Nations Security Council Sanctions List, 24 March 2017. Lista je dostupna na: <https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/en/consolidated.xsl>. Vidi također: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list#entities> (24.1.2018.). Lista je prvotno ustanovljena Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1267(1999).

<sup>63</sup> Margulies, Sinnot, *op. cit.* (bilj. 23), str. 332.

<sup>64</sup> Vidi: *ibid.*, str. 333-334.

<sup>65</sup> Vidi: *supra*, bilj. 55.

<sup>66</sup> Vidi npr.: S/Res./2178(2014), 24 September 2014.

<sup>67</sup> Zločin terorizma, naime, nije posebno uključen u nadležnost Međunarodnog kaznenog suda. Ipak, u svom djelovanju Sud nije zanemario terorističke čine; vidi npr.: International Criminal Court, The Office of the Prosecutor, Situation in Mali (Article 53(1) Report), 16 January 2013.

nom civila.<sup>68</sup> Brojni su međutim primjeri žrtava među civilnim stanovništvom prouzročenih terorističkim napadima nedržavnih aktera koji djeluju s područja druge, uglavnom susjedne države, „očito neuspješne“ (*manifestly failing*) da ih zaustavi. Takvi organizirani i ponavljani teroristički čini protiv civilnog stanovništva, kao i reakcije pogođenih država na njih, često su opisivani u literaturi, poput npr. napada Hamasa ili Hezbollaha s područja Libanona i Sirije na Izrael,<sup>69</sup> napada Kurdske radničke stranke PKK s područja Iraka na Tursku,<sup>70</sup> napada Mujahedin-e Khalk Organization (MKO) s područja Iraka na Iran,<sup>71</sup> napada Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) s područja Ekvadora na Kolumbiju,<sup>72</sup> napada organizacije Union of Islamic Courts s područja Somalije na Etiopiju,<sup>73</sup> a da, naravno, ni ne spominjemo napade Al-Qaide i ISIL-a širom svijeta. Tako primjerice, ističe Ruys, čak je Australija zatražila „pravo na ekstrateritorijalnu upotrebu sile“ (*right to use force extraterritorially*) protiv terorista koji svojim napadima prijete Australiji i njezinim građanima nakon terorističkih napada na Baliju u listopadu 2002.<sup>74</sup>

Prekogranične terorističke aktivnosti obično su niz nasilnih čina „počinjenih u sklopu širokog i sustavnog napada usmjerenog protiv civilnog stanovništva“<sup>75</sup>. Takav opis uvelike odgovara definiciji zločina protiv čovječnosti kakvu nalazi-

<sup>68</sup> Margulies, Sinnot, *op. cit.* (bilj. 23), str. 338.

<sup>69</sup> Tako je, primjerice, u srpnju 2006. Hezbollah ispalio niz tzv. „Katyusha“ raketa i teških projektila s libanonskog područja na izraelska sela uz granicu; vidi: Zimmermann, A., *The Second Lebanon War: Jus ad bellum, jus in bello and the Issue of Proportionality*, *Max Planck Yearbook of UN Law*, sv. 11, 2007, str. 104. Također, navodi Byman, u razdoblju od 2000. do 2009. dogodilo se preko 5000 raketnih napada Hamasa s područja Gaze na izraelski teritorij. Byman, D., *How to Handle Hamas – The Perils of Ignoring Gaza’s Leadership*, *Foreign Affairs*, sv. 89, br. 5, 2010., str. 47.

<sup>70</sup> Ruys navodi da je u razdoblju od 2004. do 2007. nasilje PKK izrazito poraslo oduzevši u prekograničnim terorističkim napadima preko 1500 života; vidi: Ruys, T., *Quo Vadit Jus ad Bellum? A Legal Analysis of Turkey’s Military Operations against the PKK in Northern Iraq*, *Melbourne Journal of International Law*, sv. 9, br. 2, 2008., str. 337. U tom smislu vidi i: Tams, Ch.J., *The Use of Force against Terrorists*, *European Journal of International Law*, sv. 20, br. 2, 2009, str. 379. Ipak, za suprotna stajališta u pogledu PKK vidi npr.: Khdir, R., *The Right to Self-Defence in International Law As a Justification for Crossing Borders: The Turkey-PKK Case within the Borders of Iraq*, *Russian Law Journal*, sv. IV, br. 4, 2016., str. 63-78.

<sup>71</sup> Vidi: Tams, *op. cit.* (bilj. 70), str. 380.

<sup>72</sup> Vidi: Walsh, F.M., *Rethinking the Legality of Colombia’s Attack on the FARC in Ecuador: A New Paradigm for Balancing Territorial Integrity, Self-Defense and the Duties of Sovereignty*, *Pace International Law Review*, sv. 21, br. 1, 2009., str. 147.

<sup>73</sup> Vidi: Yihdego, Z.W., *Ethiopia’s Military Action against the Union of Islamic Courts and Others in Somalia: Some Legal Implications*, *International and Comparative Law Quarterly*, sv. 56, br. 3, 2007., str. 666-676.

<sup>74</sup> Vidi: Ruys, *op. cit.* (bilj. 70), str. 354.

<sup>75</sup> Usp. definiciju zločina protiv čovječnosti u čl. 7. Rimskog statuta ICC-a. Za službeni hrvatski prijevod vidi: *supra*, bilj. 45.

mo i u Nacrtu članaka Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo o zločinima protiv čovječnosti iz 2016.,<sup>76</sup> kao jednome od zločina obuhvaćenih R2P konceptom.

Stoga, slijedeći osnovnu logiku R2P koncepta, čini se opravdanim pitanje: ako intervencija ostalih država na području druge države koja „široko i sustavno“ povrjeđuje temeljna i univerzalno zaštićena ljudska prava (ili je pak „očito neuspješna“ da ih zaštiti) može biti opravdana tzv. odgovornošću za zaštitu, odnosno R2P konceptom u obliku „supsidijarne“ odgovornosti tih država, zašto bi bilo koja od njih bila lišena mogućnosti da ista temeljna prava vlastitog stanovništva na svojem području zaštiti na isti način – u smislu, jezikom R2P-a rečeno, svoje primarne odgovornosti *to prevent* ili *to react in a timely and decisive response*? Uostalom, i sam je ICISS u svojem Izvješću, suočen s realnošću moguće neučinkovitosti svih ranije navedenih „supsidijarnih“ mehanizama, *in ultima linea* spomenuo: „[I]f the Security Council fails to discharge its responsibility, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation.“<sup>77</sup>

Naravno, navedene riječi ne bi trebalo tumačiti kao argument za ponovno uvođenje jednostrane upotrebe sile kao pukog prava država (*ius ad bellum*) u suvremeno međunarodno pravo već prije kao poticaj međunarodnom pravu da pokuša pronaći institucionalni okvir za zaštitu temeljnih ljudskih prava *svih* u slučajevima kada Ujedinjeni narodi, baš kao i države, mogu biti „očito neuspješni“ da to učine.

#### 4. R2P ZA SVE?

Nakon što se koncept tzv. humanitarne intervencije u obliku jednostrane upotrebe sile utemeljene na autointerpretaciji opravdanosti humanitarnim ciljevima kao *iusta causa* pokazao nevjerodostojnim te sredstvom političke zlou-

<sup>76</sup> Navedeni Nacrt članaka Komisije u svom članku 3. definira zločine protiv čovječnosti na sljedeći način: „For the purpose of the present draft articles, ‘crime against humanity’ means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack,” including „murder” (para. 1a), but also „other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health” (para. 1h). „For the purpose of paragraph 1: ‘Attack directed against any civilian population’ means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack’(..).” Report of the International Law Commission Sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016), General Assembly Official Records Seventy-first session Supplement No. 10 (A/71/10), glava VII, str. 241-280; tekst dostupan na: [http://legal.un.org/docs/?path=..ilc/reports/2016/english/a\\_71\\_10.pdf&lang=EFSRAC](http://legal.un.org/docs/?path=..ilc/reports/2016/english/a_71_10.pdf&lang=EFSRAC) (24.1.2018.).

<sup>77</sup> ICISS Report, *supra*, bilj. 20, Principles for Military Intervention, 3F, str. XIII.

potrebe, dio međunarodnopravne doktrine na početku 21. stoljeća pokušao je u međunarodno pravo uvesti novu, *pravnu* verziju takvoga koncepta u obliku „odgovornosti za zaštitu“ (R2P) pretvarajući „moralnu“ obvezu država da zaštite temeljna ljudska prava stanovništva druge države od najtežih međunarodnih zločina u pravnu obvezu istoga sadržaja.

Istodobno, međutim, u suvremenoj međunarodnoj zajednici stanovništvo brojnih država žrtvom je ne samo zločina genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti već i terorističkih čina nedržavnih aktera u smislu „širokih i sustavnih napada usmjerenih protiv civilnog stanovništva“, koji, uvelike odgovarajući upravo definiciji zločina protiv čovječnosti,<sup>78</sup> povrjeđuju zapravo ista temeljna ljudska prava koja bi R2P koncept trebao spriječiti.

U takvim okolnostima, svatko bi se opravdano mogao zapitati: što je to novo R2P koncept donio međunarodnom pravu te u kojoj ga mjeri njegova učinkovitost u stvarnosti uopće dijeli od još jedne međunarodne političke floksule?

Za razliku od koncepta „humanitarne intervencije“ zasnovane na moralnim „opravdanjima“ zaštite ljudskih života na području druge države, R2P je pokušao pomiriti dva koncepta poput „dvije strane iste medalje“ izjednačujući suverenost države s odgovornošću kao njezinim „naličjem“ ukazujući pritom da primarna odgovornost svake države za zaštitu vlastitog stanovništva pripada njoj samoj. Uostalom, u tom smislu i Izvješće glavnog tajnika Ujedinjenih naroda iz 2009. ističe: „The responsibility derives both from the nature of State sovereignty and from the pre-existing and continuing legal obligations of States, not just from the relatively recent enunciation and acceptance of the responsibility to protect.“<sup>79</sup>

Međutim, još je 1925. u arbitražnom sporu o britanskim zahtjevima u španjolskoj zoni Maroka arbitar Max Huber ustvrdio da je primarna svrha države održanje unutrašnjeg mira i društvenog poretka (*le maintien de la paix intérieure et de l'ordre social*).<sup>80</sup>

U tom smislu ICISS-ov „prvi stup“ R2P-a – „odgovornost države za sprječavanje“ (*responsibility to prevent*), kao i „treći“ – „odgovornost za obnovu uključujući izgradnju mira i pomirenje“ (*responsibility to rebuild including the process of peace-building and reconciliation*) izgledaju daleko više kao neki općeniti

---

<sup>78</sup> Vidi: *supra*, bilj. 76.

<sup>79</sup> Implementing the responsibility to protect, Report of the Secretary-General, *supra*, bilj. 50, str. 9.

<sup>80</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.

politički program (npr. *mobilizing domestic political will*", ili "*mobilizing international political will*"<sup>81</sup>) negoli jasno definiran pravni koncept.

S druge pak strane, ICISS-ov „drugi stup“ – „odgovornost za djelovanje“ (*responsibility to react*) čini se najkonkretnijim, ali istodobno i najkontroverznijim. Pa ipak, u tom smislu ni Izvješće ICISS-a, niti WSOD 2005., kao ni Izvješća glavnog tajnika Ujedinjenih naroda koja su im slijedila nisu donijela baš ništa novo, ukazujući tek na prvenstvenu odgovornost Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, što uostalom ionako izrijeком određuje članak 24. stavak 1. Povelje Ujedinjenih naroda.<sup>82</sup> Pa uostalom, i humanitarna intervencija, R2P, ili ma kako nazvan „koncept“ upotrebe sile bio bi uvijek legalan kada bi bio odobren od strane Vijeća sigurnosti, utemeljen na prethodno ustanovljenoj „prijetnji miru“, „narušenju mira“, ili pak „činu agresije“, dakle, okolnostima predviđenima člankom 39. Povelje. Uostalom, ako je tzv. prodemokratska intervencija na Haitiju 1993. usmjerena na svrgavanje vojne hunte i vraćanje proameričkog svrgnutog predsjednika Aristida dobivši odobrenje za upotrebu sile od strane Vijeća sigurnosti zbog „prijetnje miru“ bila legalna,<sup>83</sup> nesumnjivo je da bi upotreba sile uz istu formalnu pretpostavku u slučaju zaštite temeljnih ljudskih prava tim prije trebala biti neupitna. Tada potreba za izmišljanjem kvazipravnih koncepata poput R2P-a, dakako, ne bi ni postojala.<sup>84</sup> No, nažalost, dobro znamo da često nije tako, te da politički interesi država uglavnom prevladaju nad humanošću.

S druge pak strane, ranije spomenuti „alternativni mehanizmi“ predviđeni u ICISS-ovom Izvješću, a spomenuti i u Izvješću Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda iz 2009., čine se upitnima. Supsidijarno ovlaštenje Opće skupštine Ujedinjenih naroda, uključujući i sazivanje hitnoga izvanrednog zasjedanja u

<sup>81</sup> ICISS Report, *supra*, bilj. 20, paras. 8.8-8.23., str. 70-73.

<sup>82</sup> Za tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 1.

<sup>83</sup> Suočeno s izostankom rezultata ranijih, uglavnom ekonomskih sankcija, ali i ozbiljno ugroženim ljudskim pravima strahovladom vojne hunte, Vijeće sigurnosti, pod vrlo snažnim pritiskom Sjedinjenih Američkih Država, odlučuje se rezolucijom S/Res./940(1994), odobriti formiranje multinacionalnih oružanih snaga ovlaštenih upotrijebiti silu radi svrgavanja vojne hunte. 19. rujna 1994. te su snage, uvelike sastavljene od postrojbi američkih oružanih snaga, ušle na područje Haitija, te je u svega nekoliko dana vojna hunta svrgnuta, a predsjednik Aristid vraćen na vlast, čime su sankcije Haitiju, kako one Organizacije američkih država, tako i one Ujedinjenih naroda, ukinute. Vijeće sigurnosti potpuno ukidanje sankcija Haitiju izreklo je 29. rujna 1994. rezolucijom S/Res./944(1994).

<sup>84</sup> Ovlaštenje na upotrebu sile u svrhu zaštite temeljnih ljudskih prava države, naravno, mogu dati i na regionalnoj razini, npr. unutar pravnog sustava neke regionalne organizacije. Tako npr. članak 4. stavak h) Konstitutivnog akta Afričke unije izričito predviđa „the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity.“ The Constitutive Act of the African Union, tekst je dostupan na: [http://www.africa-union.org/About\\_AU/Constitutive\\_Act.htm](http://www.africa-union.org/About_AU/Constitutive_Act.htm) (16.1.2018.).

skladu s Rezolucijom *Uniting for Peace*, naizgled bi moglo ponuditi rješenje i oružanoj akciji priskrbiti visok stupanj legitimnosti. Nažalost, spomenuli smo već, u praksi Ujedinjenih naroda ni najteža masovna kršenja temeljnih ljudskih prava nikada nisu bila kvalificirana ozbiljnije od tek „prijetnje miru“, dakle okolnosti koju, vidjeli smo, tvorci Rezolucije *Uniting for Peace* nisu uključili među one na temelju kojih bi Opća skupština mogla dati preporuku državama članicama za primjenu kolektivnih mjera koje bi, u smislu članka 42. Povelje mogle uključivati i upotrebu sile. Stoga, takav bi „alternativni mehanizam“ morao nužno uključiti jednu od dvije moguće izmjene: reviziju Rezolucije koja bi među okolnosti za preporuku primjene kolektivnih mjera uvrstila i „prijetnju miru“, ili pak promjenu prakse samih Ujedinjenih naroda koji bi takva teška i masovna kršenja temeljnih ljudskih prava „izdigli“ na razinu „narušenja mira“ – okolnosti koja u međunarodnom pravu, pa tako ni u praksi Ujedinjenih naroda ionako nikada nije definirana.

Nadalje, alternativno rješenje ICISS-ova izvješća vezano uz djelovanje regionalnih ili subregionalnih organizacija u smislu glave VIII Povelje s mogućnošću traženja makar i „naknadnog odobrenja Vijeća sigurnosti“ ne čini se samo neuvjerljivim, već i kao značajan korak unatrag, otvarajući ponovno vrata auto-interpretaciji i arbitrarnoj upotrebi sile, dakle „pravu jačega“ bez ikakve sankcije u slučaju kada bi, zamislimo, takvo „naknadno odobrenje“ bilo odbijeno. Uostalom, već smo ranije spomenuli kako su u slučaju NATO-ove intervencije u SR Jugoslaviji „naknadno odobrenje“, jednako kao i *opinio iuris* u prilog takvoj intervenciji u međunarodnoj zajednici, pa čak i među samim državama članicama NATO-a izostali. Nasuprot tomu, treba reći da Sjedinjene Države u ranije spomenutom slučaju Damadola, kao niti članice NATO-a u slučaju oružane intervencije u SR Jugoslaviji nisu ni pokušale iskoristiti ijedno od redovitih ili barem „alternativnih“ rješenja o kojima govori ICISS-ovo Izvješće. Vijeće sigurnosti bit će, spomenuli smo već, jednako zaobiđeno i u slučaju napada na Afganistan 2001. nakon terorističkih čina „11. rujna“, baš kao i u slučaju napada na Irak 2003., kao uostalom i u nizu kasnijih slučajeva upotrebe sile koje više skoro nitko ni ne broji. I dok se jednostrana upotreba sile protiv terorističkih organizacija na području drugih država danas nastavlja više gotovo i bez dovođenja u pitanje izostanka posebnog odobrenja Vijeća sigurnosti, pa tako, primjerice, vijest o najvećoj nenuklearnoj bombi koju su 13. travnja 2017. Sjedinjene Države bacile na Afganistan ostaje tek na naslovnica ponekih medija,<sup>85</sup> Ujedinjeni narodi svoju, Poveljom zamišljenu središnju ulogu u očuvanju međunarodnog mira i

---

<sup>85</sup> Riječ je o tzv. „mother of all bombs“ – MOAB; detaljnije vidi npr. <http://edition.cnn.com/2017/04/14/asia/afghanistan-isis-moab-bomb/index.html> (7.2.2018.).



sigurnosti, hine tzv. ciljanim (*targeted*) ili pametnim sankcijama (*smart sanctions*) poput zabrane putovanja teroristima uključenima na spomenutu „Sankcijsku listu“ Vijeća sigurnosti,<sup>86</sup> zamrzavanja njihovih računa, ili embarga na oružje.<sup>87</sup> Nažalost, čini se da je najrealniji, premda nesumnjivo najnepoželjniji, zapravo razočaravajući ishod upravo onaj, stidljivo spomenut u ICISS-ovu Izvješću u poglavlju *Principles for Military Intervention* koje spominje mogućnost država da u krajnjoj liniji djeluju jednostrano *even if the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby*<sup>88</sup>.

Pa ipak, možda je baš takvo „rješenje“ u masi politički oportunističkih „mantri“ koje su prozele ne samo, možda prvotno dobronamjerno zamišljen R2P koncept, već i čitav suvremeni sustav zaštite ljudskih prava, jedini istinski doprinos spomenutoga koncepta kaotičnim međunarodnim odnosima našeg vremena, ciljajući stvaranju specijalnih normi u uređenju odgovornosti država za zaštitu temeljnih, olako kvalificiranih „kogentnih“, ali stvarno uvelike nezaštićenih ljudskih prava. Takvo „rješenje“ *ultima ratio* u vidu „supsidijarne“ odgovornosti trećih država za zaštitu temeljnih ljudskih prava odnosno ispunjenja njihovih *erga omnes* obveza u suzbijanju najtežih međunarodnih zločina, bilo bi time podvrgnuto barem nekom pravnom uređenju R2P-a, npr. općim „bazičnim kriterijima“ (*threshold criteria*),<sup>89</sup> kao i „drugim kriterijima predostrožnosti“ (*other precautionary criteria*);<sup>90</sup> čija je razrada nakon ICISS-ova Izvješća 2001., u dokumentima Ujedinjenih naroda nažalost izostala zamijenjena političkom retorikom umjesto nužnog pravnog sadržaja koji bi, barem kao *soft law*, preciznije odredio navedene „kriterije“ možda oblikujući postupno i *opinio iuris* država nasuprot samovolji onih „jačih“ na koju se iznova privikavamo.

S druge pak strane, pojava prekograničnih terorističkih čina nedržavnih aktera koji djeluju s područja države „očito neuspješne“ (*manifestly failing*) da ih spriječi nije samo aktualizirala pitanje „odgovornosti za djelovanje“ (*responsibility to react*) u kontekstu tzv. „rata protiv terorizma“, već i u kontekstu R2P koncepta uopće ostavljajući nas ovdje pred pitanjem svojevrsnog licemjerja suvremenog međunarodnog prava. Naime, čini se da su za nj države odgovornije da „supsidijarno“ štite temeljna ljudska prava stanovništva druge države, negoli da u smislu svoje „primarne odgovornosti“ zaštite ta ista prava vlastitog stanov-

<sup>86</sup> Vidi: *supra*, bilj. 62.

<sup>87</sup> Vidi rezoluciju Vijeća sigurnosti S/2253(2015) od 17. prosinca 2015.

<sup>88</sup> Vidi: *supra*, uz bilj. 77. Takvo, makar i krajnje rješenje, nikada se kasnije nije pojavilo u ijednom dokumentu Ujedinjenih naroda vezanome uz R2P koncept.

<sup>89</sup> ICISS Report, *supra*, bilj. 20, paras. 4.18-4.31, str. 32-35.

<sup>90</sup> *Ibid.*, paras. 4.32-4.43, str. 35-37.

ništva jednako izloženog takvim „širokim i sustavnim napadima“ katkad čak istih počinitelja s područja te druge države.<sup>91</sup>

Nažalost, međunarodni, a posebice prekogranični terorizam koji uključuje „široke i sustavne napade usmjerene protiv civilnog stanovništva“ realnost je svremene međunarodne zajednice i teško je očekivati da bi ih ijedna „ozbiljna“ država trpjela, ili rečeno riječima ICISS-ova R2P koncepta smjela zaboraviti da primarnu odgovornost za zaštitu svoga stanovništva snosi ona sama.<sup>92</sup> Uostalom, ranije spomenuto Izvješće Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda iz 2016. to je jasno izrazilo riječima: *the State's primary responsibility to protect never disappears*<sup>93</sup>.

U takvim okolnostima, ekstenzivnije pravno uređenje odgovornosti države za zaštitu vlastitog stanovništva čini se danas istodobno iznimno važnom zadaćom međunarodnog prava uopće, ali i svojevrsnim testom svrhovitosti i vjetrodostojnosti „njegova“ R2P koncepta. Pa ipak, možda „sredstvo“ i „cilj“ nikad nisu bili bliži?!

---

<sup>91</sup> Usp. *supra*, bilj. 76.

<sup>92</sup> *Ibid.*, Basic Principles, str. IX.

<sup>93</sup> Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect, *supra*, bilj. 58, para. 20, str. 6.

## Summary

### **Responsibility to Protect (R2P) in the Circumstances of Trans-border Terrorism: *eadem sed aliter* ?**

Unlike the idea of so-called 'humanitarian intervention' based mostly on morality, the R2P concept, from its very beginning in the early 2000s, has been concentrated on the legal responsibility of State for the protection of fundamental human rights of all the people in its territory. Consequently, the R2P concept provided for subsidiarily the same responsibility for other States in the case when the State that has been primarily responsible could be unwilling or unable to protect these rights by its own. Although the ICISS confirmed in its work that no enforcement action should be taken without the authorization of the UN Security Council, almost every unilateral use of force in the following years invoked the R2P concept.

In the UN legal system the unilateral use of force could be legal only in the form of individual or collective self-defense as provided for in Art. 51 of the UN Charter in the case of an armed attack, i.e. in response to aggression, which according to the UN Security Council resolutions terrorist acts are not. This being so, the only reaction to the terrorist acts launched from the territory of another State could be collective measures, or in practice some kind of peace-keeping operations as a reaction to the 'threat to the peace', but subject to approval of that State. Unfortunately, one should not be an annoying skeptic to put a question whether the UN would always be able to act in time or would the world organization stay trapped by its sluggishness, indecision, but essentially by the irreconcilable interests of its most powerful member States.

In these circumstances, would it be possible for a State that certainly knows and could prove before an independent international authority the imminent threat of terrorist attacks (some of them maybe have already happened before) to use force against the terrorists in the territory of the neighbor State that is unable or unwilling to resist them on its own? Would thereby the intervening State equally assume its 'responsibility to protect' life and other fundamental rights of its citizens?

After all, if the other States' intervention in the territory of a State that seriously violates the fundamental and universally protected human rights could be justified by the R2P concept in the meaning of their 'subsidiary' responsibility, why would any State be deprived to protect the same rights of its own citizens in the same way as its primary responsibility?

*Keywords:* Responsibility to Protect (R2P); trans-border terrorism; use of force.

