

“RAT PROTIV TERORIZMA”  
I KONCEPT MEĐUNARODNOPRAVNOG  
SUBJEKTIVITETA

Doc. dr. sc. Davorin Lapaš \*

UDK 341.3

341.236

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2006.

*Nakon terorističkih napada na New York i Washington 11. rujna 2001., sintagma “rat protiv terorizma” sve je prisutnija. Ovaj rad bavi se problemom borbe protiv terorizma kroz analizu sekundarnih međunarodnopravnih normi, prvenstveno unutar sustava Ujedinjenih naroda, pa time i mogućnošću kolektivne, ali i jednostrane upotrebe sile protiv terorističkih organizacija od strane države pogođene terorističkim činom. No, središnje je pitanje rada odnos međunarodnog prava prema terorističkim organizacijama kojima ono svojim normama nameće neposrednu međunarodnopravnu odgovornost, pa i sankcije za zločin terorizma, čime, “aktivirajući” njihovu međunarodnu deliktenu sposobnost, otvara “vrata” i njihovoj međunarodnopravnoj osobnosti.*

*Ključne riječi: “rat protiv terorizma”, međunarodnopravni subjektivitet, terorističke organizacije, upotreba sile*

## I. UVOD

U svom Obraćanju naciji (*Address to the Nation*) nakon terorističkih napada na New York i Washington 11. rujna 2001. američki predsjednik George W. Bush izrekao je rečenicu koja je kasnijih godina ne samo odredila ponašanje Sjedinjenih Američkih Država u međunarodnoj zajednici, pa time i njihov odnos prema pravilima međunarodnog prava koja uređuju upotrebu sile, već

---

\* Dr. sc. Davorin Lapaš, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

je otvorila nove ili barem sasvim jasno upozorila na neke već postojeće dvojbe unutar suvremenog sustava međunarodnog prava: "*We will make no distinction between the terrorists who committed these acts and those who harbour them.*"<sup>1</sup>

Godine koje su uslijedile suočile su, tako, međunarodno pravo, primjerice, sa u znanosti gotovo zaboravljenim, no po našem mišljenju zapravo prešućivanim, konceptom "prava na rat" (*ius ad bellum*) odnosno uz njega vezanim pojmom "pravednog rata" (*bellum iustum*).<sup>2</sup> Suočile su ga (i opet) s problemom efikasnosti suvremenog međunarodnog uređenja upotrebe sile, a time i sustava kolektivne sigurnosti, pa i efikasnosti sekundarnih međunarodnih normi u tom kontekstu. No, otvorilo se pritom još jedno, tek naizgled samo teorijsko pitanje: što to znači "*We will make no distinction*"? "*No distinction*" između koga? Između terorističkih organizacija - formalno nevladinih tvorevina i "*those who harbour them*" - dakle država kao klasičnih međunarodnih subjekata na području kojih se "teroristi" barem nalaze?

Takva "indiskriminatornost" smjera, dakako, na odgovornost za povredu međunarodnih normi, a zatim, u konačnici, na opravdanje posezanja za sekundarnom međunarodnom normom koja bi, uz autointerpretaciju ionako blisku međunarodnim subjektima, napokon opravdala i jednostranu upotrebu sile protiv tih - "jednako odgovornih" za terorizam kao bez sumnje međunarodni protupravni čin. No, povrijediti pravnu normu može samo onaj tko je njome vezan - dakle njezin adresat - pa otuda proizlazi i njegova sposobnost da bude objektom reakcije predviđene sekundarnom normom, upravljene na izvršeni protupravni čin. Spomenuta svojstva nekog entiteta u bilo kojem, pa tako i u međunarodnom pravnom sustavu, manifestiraju njegovu pravnu, ali i deliktну sposobnost, kao i odgovornost prema normama danog sustava, dakle time i njegovu pravnu osobnost.<sup>3</sup> Otud i pitanje u središtu našega rada: širi li izjednačavanje međunarodne odgovornosti terorističkih organizacija (poput Al-Qaide) s odgovornošću države klasičnu koncepciju međunarodnog

---

<sup>1</sup> Cit. prema: Brown, D., Use of Force Against Terrorism After September 11th: State Responsibility, Self-Defence and Other Responses, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, sv.11, br. 1, 2003, str. 17.

<sup>2</sup> Tako, ističe Taghi Karoubi: "[W]e are in an era when the [just war] theory has been revived or, at least, attempts have been made to revive it." Taghi Karoubi, M., *Just or Unjust War? International Law and Unilateral Use of Armed Force by States at the Turn of the 20th Century*, Hants, Burlington, Ashgate, 2004, str. 6.

<sup>3</sup> Usp. Kelsen, H., *General Theory of Law and State*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1945, str. 93.

subjektiviteta i koje su pravne posljedice takvog širenja? Vraća li ono suvremeno međunarodno pravo ponovnom priznanju *ius ad bellum* ili, još dalje, vraća li ga u vrijeme u kojem je *bellum privatum* bio njegov sastavni dio?

Nakon spomenutoga I I. rujna, ističe Mégret, termin "rat" izgleda sveprisutan - u predsjedničkim izjavama, u vodećim medijima, ali i u djelima pravnih pisaca.<sup>4</sup> Uglavnom uobličen u sintagmi "rat protiv terorizma", takav "rat" nesumnjivo svoje mjesto traži na razini sekundarne međunarodnopravne norme - dakle, kao odgovor na delikt međunarodnog terorizma. No, to i nije novina u odnosu na klasičnu koncepciju *iuris ad bellum* jer prema njoj rat kao *bellum iustum*, i u vrijeme dok ga je međunarodno pravo dopuštalo, ionako nije postojao na razini primarne međunarodnopravne norme kao subjektivno pravo države prepušteno tek njezinoj slobodnoj volji. Rat ni tada (često skup i neizvjesnog ishoda) u pravilu nije bio sam sebi svrha, već tek sredstvo *in ultima linea* - kao odgovor na prethodni protupravni čin - tj. u sekundarnoj međunarodnopravnoj normi uobličeno pravo države da *reagira* na protupravnost ako njezine posljedice ne bi uspjela otkloniti mirnim sredstvima.<sup>5</sup>

Što onda jest novina koju donosi "rat protiv terorizma"? To je, čini se, "rastakanje" tradicionalnog državocentričnog koncepta koji upotrebu sile u

---

<sup>4</sup> Mégret, F., "War"? Legal Semantics and the Move to Violence, *European Journal of International Law*, sv. 13, br. 2, 2002, str. 362.

<sup>5</sup> Koncept "pravednog rata" (lat. *bellum iustum*, grč. *polemos dikaios*) u međunarodnom pravu bio je prisutan još od antičkih vremena. Mnoštvo je autora, uglavnom pravnika, filozofa, pa i teologa, kroz povijest, prilazeći ratu upravo kao "nužnom zlu" i sredstvu *ultima ratio*, nastojalo ograničiti posezanje država za njim određujući uvjete njegove "pravednosti", pa time i dopustivosti. Gotovo svi autori, unatoč razlikama u shvaćanjima, bili su suglasni u vezivanju dopustivosti rata uz uvjete pravednog uzroka (*iusta causa*) - tj. počinjenog protupravnog čina, i pravedne namjere (*iusta intentio*) - tj. odgovora na nj i otklanjanja njegovih posljedica ako se to ne bi uspjelo postići mirnim sredstvima. Za pregled stajališta brojnih autora o uvjetima dopustivosti rata kroz povijest detaljnije vidi npr.: Przetacznik, F., The Illegality of the Concept of Just War Under Contemporary International Law, *Revue de Droit international*, sv. LXX, 1992, str. 249-283; Taghi Karoubi, *op. cit.* u bilj. 2, str. 58-90; Calogeropoulos-Stratis, S., *Jus ad bellum - Le droit de recourir à la guerre*, Athènes, 1950, str. 13-44. Ipak, Müllerson, u Tukididovoj Povijesti Peloponeškog rata pokušava pronaći argumente u prilog pravno neograničenom posezanju za ratom između grčkih polisa s ciljem ostvarenja puke vojne nadmoći; detaljnije vidi: Müllerson, R., *Jus ad bellum* and International Terrorism, *Israel Yearbook on Human Rights*, sv. 32, 2002, str. 1-2.

međunarodnom pravu vezuje gotovo isključivo uz državu i njezinu suverenost.<sup>6</sup> Učenja o "pravednom ratu" odraz su državocentrične koncepcije međunarodnog prava širenje koje danas, smatra Coates, tradicionalni uvjet njegove dopustivosti - *iusta causa* - proteže i na nedržavne entitete, kako u njihovoj zaštiti (primjerice, u slučaju tzv. humanitarne intervencije), tako i u obrani od njih (npr. u slučaju borbe protiv terorističkih organizacija).<sup>7</sup>

Tisuće je stranica vrijednih međunarodnopravnih djela posljednjih godina napisano o tzv. "ratu protiv terorizma", počevši od dopustivosti u pravilu jednostrane upotrebe sile u tom kontekstu, pa sve do njezinih tumačenja i posljedica unutar sustava kolektivne sigurnosti Ujedinjenih naroda efikasnost kojeg su međunarodni pravници "svih meridijana" već više od pola stoljeća naučeni opravdavati.

Cilj ovoga rada, međutim, ponajprije je rasvijetliti utjecaj tzv. "rata protiv terorizma" uobličienog dijelom u, već od Ujedinjenih naroda usvojenim sekundarnim međunarodnopravnim normama,<sup>8</sup> na klasičnu, još uvijek državocentričnu, ili barem bitno javnopravnu koncepciju subjektiviteta u međunarodnom pravu našeg vremena.

## II. SUBJEKTIVITET U MEĐUNARODNOM PRAVU

Pravni subjektivitet (pravna osobnost) jedno je od središnjih pitanja svakog pravnog poretka, no niti jedna grana prava nije zadržala njegovu aktualnost

---

<sup>6</sup> Usp. Gill, T. D., *Just War Doctrine in Modern Context*, u: Gill, T. D., Heere, W. P. (ur.), *Reflections on Principles and Practice of International Law*, The Hague, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, str. 21.

<sup>7</sup> Usp. Coates, T., *International Justice and Just War Theory*, u: Coates, T. (ur.), *International Justice*, Aldershot, Burlington, Singapore, Sydney, Ashgate, 2000, str. 52, 56-57.

<sup>8</sup> Tako, primjerice, u rezoluciji S/1373(2001) od 28. rujna 2001. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda ne samo potvrđuje *neposrednu* međunarodnopravnu inkriminaciju terorizma već daje svojevrsni opći program borbe protiv terorizma i terorističkih grupa (*terrorist groups*), prepuštajući njegovu realizaciju (pa i onu s upotrebom sile) državama članicama Ujedinjenih naroda. Ipak, treba spomenuti da je svoju provedbu ta rezolucija bila povjerala i Odboru za borbu protiv terorizma osnivanje kojeg je kao pomoćnog organa Vijeća sigurnosti predviđeno paragrafom 6. iste rezolucije. Isto tako, dvije godine poslije, Vijeće sigurnosti u svojoj rezoluciji S/1456(2003) od 20. siječnja 2003. izrijekom navodi: "...[T]errorism in all its forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to peace and security; any acts of terrorism are criminal and unjustifiable..."

u onoj mjeri u kojoj njegovu prisutnost osjećamo u gotovo svakom segmentu međunarodnog prava. Razloge tomu možemo tražiti na filozofsko-pravnoj, sociološkoj ili historijskoj razini, no svakako jedan od najznačajnijih leži upravo u prirodi samog međunarodnog prava. Njegova horizontalna struktura, nedostatak klasičnog zakonodavca u smislu unutrašnjih pravnih poredaka, a time i specifičnost procesa nastanka međunarodnopravnih normi, čine vezu doktrine i prakse međunarodnog prava intenzivnijom i neposrednijom nego u bilo kojoj drugoj grani prava: međunarodno pravo stvara svoje subjekte, dok ovi stvaraju njega.

S druge pak strane, krug subjekata svakog pravnog poretka obuhvaća u prvom redu osobe prema kojima taj pravni poredak želi ostvariti svoj osnovni cilj.<sup>9</sup> Stoga je raznolikost pravnih subjekata neminovna, ne samo između različitih pravnih poredaka (npr. unutrašnjeg, kanonskog, ili međunarodnog) već i u vremenskoj dimenziji. Međunarodno pravo u tome nije i ne može biti iznimka.<sup>10</sup> Ono je, naprotiv, gotovo savršen primjer za analizu takvih bazičnih procesa, kako zbog prije spomenutih posebnosti vlastite prirode, tako i zbog činjenice kasnijeg nastanka i izrazito brzog razvoja u smislu moderne pravne grane. Pa ipak, unatoč nekim prijedlozima za kodifikacijom materije međunarodnopravnog subjektiviteta,<sup>11</sup> pozitivno međunarodno pravo danas ne sadržava nijednu normu koja bi precizno navela njegove subjekte, ili barem regulirala stjecanje međunarodnopravnog subjektiviteta. Raznolikost zbilje, kao i dinamika međunarodnih odnosa, u mnogome otežavaju njezin nast-

---

<sup>9</sup> Vidi: Mosler, H., *Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public*, u: *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, Éditions A. Pedone, 1964, str. 239.

<sup>10</sup> Povezanost doktrine i prakse međunarodnog prava ovdje je, međutim, posebno izražena. Tako Quadri ističe: "*C'est la science du droit international et seulement elle qui pour des raisons systématiques manifestes a besoin d'utiliser l'idée abstraite de sujet de droit. Et cette idée doit être tirée de l'ordre juridique international dans son ensemble, de sa structure et de son esprit...*" Quadri, R., *Cours général de droit international public, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 113, 1964-III, str. 375. U tom smislu Berezowski navodi: "*Les catégories des sujets du droit international et leur nombre varient selon les relations internationales existantes et les règles juridiques de ces relations.*" Berezowski, C., *Les problèmes de la subjectivité internationale*, u: Ibler, V. (ur.), *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1968, str. 32. Slično i Feldman: "*...[H]istoric-comparative analysis has proved that international legal relations of each stage of historical development had their (...) particular international personality.*" Feldman, D., *International Personality, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 191, 1985-II, str. 357.

<sup>11</sup> Tako npr. Feldman, *ibid.*, str. 406.

nak.<sup>12</sup> Pozitivno međunarodno pravo može stoga tek prihvatiti tu raznolikost i priznati da "pravni subjekti u svakom pravnom poretku nisu nužno identični u svojoj prirodi i opsegu svojih prava",<sup>13</sup> dok svaka kodifikacija i definiranje subjekata, elemenata subjektiviteta, ili pak njihova minimalnog standarda ostaje i dalje na razini doktrine, njezina utjecaja na međunarodnu praksu, ali i vlastite determiniranosti tom istom praksom, u pokušaju dosezanja zajedničkog funkcionalnog prauzroka.

## A) Povijesni pregled

Povijesni razvoj međunarodnog subjektiviteta mogao bi se promatrati kroz odnos dvaju polova: države i ostalih sudionika međunarodnih odnosa. "Duljina" tog odnosa varira u očima različitih autora, što posebice dolazi do izražaja prihvatimo li kao polazište kriterij suverenosti. Tako Berezowski ističe da, uzmemo li element suverenosti (suverene jednakosti - *l'égalité souveraine*) kao osnovni i nužan u svim međunarodnim odnosima, ti će nam odnosi izgledati kao međudržavni (*relations interétatiques*) te će jedini subjekt međunarodnog prava tako biti država. No ako, naprotiv, u svakom međunarodnom odnosu ne tražimo element suverenosti, približit ćemo se široj koncepciji međunarodnog subjektiviteta.<sup>14</sup>

Od početka razvoja klasičnog međunarodnog prava (druga polovina 16. stoljeća), pa sve do početka 20. stoljeća međunarodni je poredak svojstvo subjekta uglavnom vezivao samo za države.<sup>15</sup> Takav restriktivan pristup međunarodnom subjektivitetu nalazimo još i u drugoj polovini 20.

---

<sup>12</sup> "L'existence de normes indiquant que certaines entités possèdent la personnalité internationale (...) n'a pas été établie dans le droit international positif. La pratique internationale ne permet pas de constater l'existence de telles normes." Barberis, J.A., Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 179, 1983-I, str. 168.

<sup>13</sup> Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1949, str. 178.

<sup>14</sup> Vidi: Berezowski, *op. cit.* u bilj. 10, str. 31.

<sup>15</sup> Tako Liszt poglavlje o subjektima međunarodnog prava započinje riječima: "Samo su države subjekti međunarodnog prava: samo su one nosioci međunarodnih prava i obveza." Liszt, F. von, *Das Völkerrecht - systematisch dargestellt*, Berlin, Verlag von O. Haering, 1902, str. 34. Slično stajalište zauzeo je i Stalni sud međunarodne pravde 1927. u slučaju Lotus; vidi: Judgment No. 9, 1927, *P.C.I.J. Series A*, No. 10, str. 18.

stoljeća u djelima nekih istočnoeuropskih, a posebice sovjetskih autora,<sup>16</sup> no često ni oni, kao ni stariji priručnici međunarodnog prava, nisu mogli zaobići tvorevine toliko atipične striktno etatiškom pristupu, poput Svete Stolice, Malteškog reda, Katoličke crkve, ili pak Europske dunavske komisije i njoj sličnih - kasnije sve brojnijih međunarodnih (međudržavnih) organizacija. U pogledu te posljednje kategorije, razvoj međunarodnog subjektiviteta, što zbog njihovih osnivača i članova - država, a što zbog naglog povećanja njihove brojnosti, dobio je snažno ubrzanje rezultirajući priznanjem nove kategorije subjekata međunarodnog prava - međunarodnih (vladinih) organizacija, dok su prva tri spomenuta entiteta (kao uostalom i bezbroj drugih - više ili manje sličnih organizacija) nastavili živjeti u uglavnom neodređenom položaju, bilo u obliku ograničenog međunarodnog subjektiviteta *sui generis*, bilo kao tek faktični akteri međunarodnih odnosa.

“Vrata” međunarodnog subjektiviteta pokušali su otvoriti i neki drugi entiteti.<sup>17</sup> Neki od njih uspjeli su ostvariti barem djelomičnu ili privremenu međunarodnu osobnost (poput oslobodilačkih pokreta ili ustanika), dok su drugi ostali tek na razini smionijih pokušaja ponekih autora, ili pak odgovora trenutačnom političkom stanju ili interesu. Jedno je, međutim, stajalište posebno zanimljivo u kontekstu ovog rada. Francuska pravna misao početkom 20. stoljeća skreće pažnju međunarodnog prava na čovjeka - pojedinca. Postavljajući tako cjelokupni međunarodni sustav na sasvim drukčije temelje, ona dovodi do njegove atomizacije - do potpune “disolucije” države i promatranja međunarodnih odnosa isključivo kao transnacionalnih odnosa pojedinaca. Tako Scelle smatra da “osnovu međunarodnog poretka čine odnosi između pojedinaca od jedne zemlje do druge...”<sup>18</sup> Takva shvaćanja u filozofiji prava imala su zapravo svoje ishodište u filozofskim strujama 19. stoljeća koje

<sup>16</sup> Detaljnije vidi: Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 1, Zagreb, Školska knjiga, 1995, str. 53-55; vidi i: Feldman, D., *International Personality, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, str. 359; Tunkin, G. I. (ur.), *International Law*, Moskva, Progress Publishers, 1986, str. 101-104 te 120-122.

<sup>17</sup> Tako se, primjerice, u određenim povijesnim razdobljima svojstvo međunarodnog subjekta vezalo i uz vladare, pa i članove njihovih obitelji, kao i uz diplomatske zastupnike (Heffter), ali i narode (Mancini) te područja pod mandatom, starateljstvom ili pak posebnim međunarodnim položajem. Vidi: Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 16, str. 53-57 te 139-145; Rousseau, Ch., *Droit international public*, sv. 2, Paris, Édition Sirey, 1974, str. 378-448.

<sup>18</sup> Scelle, G., *Manuel de droit international public*, Paris, Éditions Domat - Montchrestien, 1948, str. 512.

su, naglašavajući ulogu pojedinca i suprotstavljajući ga državi,<sup>19</sup> sve više ovo dovela u pitanje monopolistički položaj jedinog potrebnog, mogućeg ili uopće dopustivog oblika organiziranja pojedinaca unutar njezinih granica.

## B) Definiranje međunarodnog subjektiviteta

Brojni su pisci međunarodnog prava pokušali dati svoju definiciju međunarodnog subjektiviteta. Tako primjerice Cheng ili Barberis subjektom međunarodnog prava smatraju nositelja međunarodnih prava i dužnosti.<sup>20</sup> Slično tome i Capotorti subjektom međunarodnog prava smatra svakog nositelja prava i obveza u međunarodnom poretku.<sup>21</sup>

Neki autori, međutim, osim svojstva nositelja prava i obveza (dakle pravne sposobnosti), pravni subjektivitet vezuju i uz djelatnu sposobnost. Premda često kao rezultat pokušaja da se međunarodni subjektivitet promatra kroz analogiju s državom, kao obilježja subjekta međunarodnog prava navode se tako sposobnost sklapanja ugovora, pravo poslanstva (predstavljanja), kao i sudjelovanje u stvaranju normi međunarodnog prava.<sup>22</sup> Tako Levi, osim svojstva nosioca prava i dužnosti, traži i sposobnost djelovanja s pravnim posljedicama.<sup>23</sup> Slično i Feldman, pored svojstva nosioca međunarodnih prava i dužnosti u odnosu prema drugim međunarodnim subjektima, zahtijeva i sposobnost sudjelovanja u međunarodnim odnosima, tražeći pritom i autonomnu volju sudionika u tim odnosima.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Takva stajališta svoj vrhunac doživljavaju u solipsističkoj orijentaciji Maxa Stirnera. Vidi: Stirner, M., *Jedini i njegovo vlasništvo*, Zagreb, Centar za kulturnu djelatnost Saveza socijalističke omladine, 1976.

<sup>20</sup> Tako Cheng ističe: "...[A]voir la personnalité juridique internationale signifie être le destinataire direct des règles du droit international."; Cheng, B., Introduction, u: Bedjaoui, M. (ur.), *Droit international, Bilan et perspectives*, sv. 1, Paris, Éditions A. Pedone, UNESCO, 1991, str. 25; Barberis, *op. cit.* u bilj. 12, str. 169.

<sup>21</sup> Tako Capotorti ističe: "...[D]ire qu'une entité possède la personnalité pour l'ordre juridique international dénote exactement la capacité du sujet à devenir titulaire des droits et des obligations prévus par cet ordre." Capotorti, F., *Cours général de droit international public, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 248, 1994-IV, str. 42.

<sup>22</sup> Usp. Vukas, B., States, Peoples and Minorities, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 231, 1991-VI, str. 486.

<sup>23</sup> Vidi: Levi, W., *Contemporary International Law: A Concise Introduction*, Boulder, Westview Press, 1979, str. 63.

<sup>24</sup> Vidi: Feldman, *op. cit.* u bilj. 10, str. 359.



Po nekim shvaćanjima, za svojstvo međunarodnog subjekta, implicirajući pravnu i djelatnu sposobnost, drži se irelevantnim vrši li se ova posljednja direktno ili indirektno - posredstvom države.<sup>25</sup> Neki autori, međutim, posebno naglašavaju element međunarodne odgovornosti, odnosno deliktne sposobnosti međunarodnog subjekta, bilo da ga - kao sastavni dio djelatne sposobnosti - navode uz poslovnu sposobnost - kao njezino "naličje", bilo da ga ističu kao samostalan element koji prati pravnu sposobnost. Primjer prvog shvaćanja nalazimo kod Andrassyja koji subjekte međunarodnog prava definira kao nosioce prava i dužnosti po pravilima međunarodnog prava, koji djeluju izravno po pravilima toga prava te su izravno podvrgnuti međunarodnom pravnom poretku.<sup>26</sup> Slično stajalište nalazimo i kod Eustathiadesa. Osim svojstva nositelja prava i obveza na međunarodnom planu, taj autor traži i sposobnost izvršenja međunarodnog delikta.<sup>27</sup> Drugo shvaćanje zastupa primjerice Reuter koji smatra da se za priznanje nekom entitetu svojstva međunarodnog subjekta traži njegova sposobnost da bude "nositelj prava i obveza ustanovljenih i sankcioniranih neposredno međunarodnim pravom."<sup>28</sup>

Mugerwa smatra da biti subjektom međunarodnog prava uključuje pored pravne sposobnosti i djelatnu sposobnost u oba njezina aspekta: deliktnu sposobnost odnosno međunarodnu odgovornost ("*responsibility for any behaviour at variance with that prescribed by the system*"), kao i poslovnu sposobnost ("*a subject possesses the capacity to enter into contractual or other legal relations with other legal persons*") te stranačku sposobnost ("*a subject is capable of claiming the benefit of rights*").<sup>29</sup>

U svim navedenim shvaćanjima, međutim, jedan je element nesporan. To je pravna sposobnost, dakle svojstvo entiteta da bude nosilac prava i dužno-

---

<sup>25</sup> Vidi: Jennings, R., Watts, A.(ur.), *Oppenheim's International Law*, sv. 1, London, Longman, 1995, str. 119-120.

<sup>26</sup> Vidi: Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 16, str. 53.

<sup>27</sup> Vidi: Eustathiades, C. Th., Les sujets du droit international et la responsabilité internationale. Nouvelles tendances, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 84, 1953-III, str. 414-415.

<sup>28</sup> Reuter, P., *Droit international public*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, str. 175. Neki autori, štoviše, svojstvo subjekta međunarodnog prava vezuju isključivo uz međunarodnu odgovornost i međunarodnu sankciju; vidi: Barberis, *op. cit.* u bilj. 12, str. 165.

<sup>29</sup> Vidi: Mugerwa, N., Subjects of International Law, u: Sørensen, M.(ur.), *Manual of Public International Law*, London, Melbourne, Toronto, New York, MacMillan/St. Martin's Press, 1968, str. 249.

sti po pravilima međunarodnog prava.<sup>30</sup> U međunarodnom pravu, međutim, klasifikacija subjekata prema opsegu pravne sposobnosti ne izgleda prikladnom. Opseg te sposobnosti u međunarodnom pravu ovisi, naime, o funkciji pojedinog subjekta u međunarodnoj zajednici,<sup>31</sup> pa stoga svojstvo subjekta ostvareno od strane nekog entiteta ne ovisi o kvantiteti prava i obveza kojih je titular.<sup>32</sup> Specifičnost međunarodnog prava dolazi, međutim, do izražaja u činjenici da subjekti međunarodnog prava uglavnom raspolažu svojim vlastitim pravnim poredcima.<sup>33</sup> Pritom ni, u međunarodnoj zajednici sve prisutniji, nevladini entiteti nisu iznimka. Njihovom emancipacijom, dobrim dijelom potaknutom onom pojedinca, ali i međunarodnih nevladinih organizacija (poput Međunarodnog Crvenog križa, Međunarodnog olimpijskog odbora i dr.)<sup>34</sup> kojoj smo posebice svjedoci u prošlom stoljeću, međunarodno je pravo stavljeno pred možda najveće iskušenje u svom razvoju: proširenje kruga svojih subjekata, i/ili "pretapanje" u globalno unutrašnje - transnacionalno pravo. Ograničiti, međutim, međunarodnopravni subjektivitet samo na krug subjekata priznatih u određenom vremenu "značilo bi zamrznuti međunarodno pravo te onemogućiti njegov daljnji razvoj."<sup>35</sup>

Iako nesložni o njegovu sadržaju, u mnogih autora postoji suglasnost o drugom elementu međunarodnopravnog subjektiviteta - djelatnoj sposobnosti. Dok neki autori posebno izdvajaju deliktну sposobnost povezujući je s međunarodnom odgovornošću,<sup>36</sup> drugi naglasak stavljaju na poslovnu sposobnost

---

<sup>30</sup> Tako Mosler određuje pravnu sposobnost: "It means that a person possesses the capacity to be the subject of legally relevant situations. (...) Legal capacity is a status in law which is, in a legal system, the reference point of conferring rights, obligations and competences." Mosler, H., *Subjects of International Law*, u: Bernhardt, R. (ur.), *Encyclopedia of Public International Law*, sv. 7, Amsterdam, New York, Oxford, North-Holland, 1984, str. 443.

<sup>31</sup> Vidi: *ibid.*, str. 444.

<sup>32</sup> Vidi: Barberis, *op. cit.* u bilj. 12, str. 168. Tako i Mosler, *op. cit.* u bilj. 9, str. 250, te *op. cit.* u bilj. 30, str. 446.

<sup>33</sup> Tako Barberis ističe: "Il faut souligner que l'ordre juridique universel est composé du droit des gens et des ordres juridiques des divers sujets internationaux." Barberis, *op. cit.* u bilj. 12, str. 178.

<sup>34</sup> Detaljnije o tome vidi: Lapaš, D., *Međunarodne nevladine organizacije kao subjekti međunarodnog prava*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999.

<sup>35</sup> Vidi: Friedman, W., *The Changing Structure of International Law*, New York, Columbia University Press, 1964, str. 218. Vidi i: Barberis, *op. cit.* u bilj. 12, str. 175-176.

<sup>36</sup> Npr. Eustathiades, *op. cit.* u bilj. 27, str. 414-415. Mugerwa, *op. cit.* u bilj. 29, str. 249.

i ulaznje u pravne odnose s drugim subjektima međunarodnog prava,<sup>37</sup> bilo da pri tome traže izravno djelovanje<sup>38</sup> ili ne.<sup>39</sup> Neki pak u nju uključuju i stranačku sposobnost,<sup>40</sup> dok drugi poseban značaj pridaju i sposobnosti sudjelovanja u stvaranju međunarodnog prava.<sup>41</sup> Zanimljivo je spomenuti i stajalište koje zauzima Shaw. Smatrajući širenje kruga “sudionika na međunarodnoj sceni” jednim od glavnih obilježja suvremenog međunarodnog prava, Shaw određuje međunarodnopravnu osobnost kao sudjelovanje entiteta u međunarodnoj zajednici praćeno prihvatom s njezine strane,<sup>42</sup> dok Higgins iznosi u tom smislu jedno od najoriginalnijih mišljenja negirajući u potpunosti klasičnu koncepciju međunarodnopravnog subjektiviteta. Ona, naime, smatra da u međunarodnom pravu nema “subjekata”, već su pojedinci, isto kao i države, međunarodne institucije ili privatne grupe samo “sudionici” (“*participants*”), zainteresirani za različita područja.<sup>43</sup>

Ipak, iako međunarodno pravo ne poznaje niti jedno pravilo koje bi utvrđivalo elemente međunarodnopravnog subjektiviteta,<sup>44</sup> traganje za međunarodnopravnim subjektivitetom bilo kojega entiteta uvijek treba usmjeriti koncentrirajući se na gore izdvojene elemente: međunarodnu pravnu sposobnost (svojstvo neposrednog nositelja prava i dužnosti prema pravilima međunarodnog prava) te djelatnu - barem deliktnu sposobnost i odgovornost, dakle pravilima međunarodnog prava priznatu mogućnost povrede pravnom sposobnošću nametnutih obveza prema drugim međunarodnopravnim subjektima kao i pravnu odgovornost, tj. podložnost sekundarnim međunarodnopravnim normama koje utjelovljuju međunarodnim pravom dopuštenu reakciju na takvu povredu.

---

<sup>37</sup> Npr. Feldman, *op. cit.* u bilj. 10, str. 359.

<sup>38</sup> Npr. Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 16, str. 53.

<sup>39</sup> Npr. Jennings, Watts(ur.), *op. cit.* u bilj. 25, str. 119-120.

<sup>40</sup> Npr. Mugerwa, *op. cit.* u bilj. 29, str. 249.

<sup>41</sup> Vidi npr.: Mosler, *op. cit.* u bilj. 30, str. 443.

<sup>42</sup> “*International personality is participation plus some form of community acceptance.*” Shaw, M.N., *International Law*, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1986, str. 125-126.

<sup>43</sup> Vidi: Higgins, R., *Conceptual Thinking About the Individual in International Law*, u: Falk, R., Kratochwil, F., Mendlowitz, S.H.(ur.), *International Law - A Contemporary Perspective*, Boulder, London, Westview Press, 1985, str. 480.

<sup>44</sup> Vidi: Berezowski, *op. cit.* u bilj. 10, str. 33. Kao vrijedan doprinos historijskoj analizi koncepta međunarodnopravnog subjektiviteta svakako treba istaknuti: Nijman, J.E., *The Concept of International Legal Personality - An Inquiry Into the History and Theory of International Law*, The Hague, T. M. C. Asser Press, 2004.

### III. SEKUNDARNE MEĐUNARODNOPRAVNE NORME I NJIHOVI (NOVI) ADRESATI

Tradicionalno međunarodno pravo svojim se sekundarnim normama stoljećima obraćalo državama.<sup>45</sup> Takvim je normama, implicirajući međunarodnopravnu odgovornost države za povredu neke primarne norme međunarodnog prava na štetu subjektivnog prava druge države, međunarodno pravo državu "povrediteljicu" činilo objektom reakcije na protupravnu utjelovljenu u odnosnim sekundarnim normama (npr. represalije). Pritom, takve reakcije kao svojevrstne međunarodnopravne sankcije, sve do pokušaja ustanovljenja sustava kolektivne sigurnosti (unutar Lige naroda, a posebice Ujedinjenih naroda), bitno su se temeljile na autointerpretaciji države koja ih poduzima, no to u horizontalnom, u osnovi nehijerarhiziranom pravnom sustavu poput međunarodnog prava, treba prihvatiti kao dio njegove biti.<sup>46</sup> Pa ipak, čak ni takva "kruta" državocentrična koncepcija međunarodnog prava nije, pa ni prije više stoljeća, mogla zaobići sposobnost nekih privatnih, nedržavnih aktera (primjerice pirata) da povrijede međunarodnopravnu normu, pa i da za to neposredno odgovaraju kao objekti sankcije predviđene sekundarnom - premda u primjeni decentraliziranom - međunarodnopravnom normom.

Nagli razvoj međunarodne kaznene odgovornosti pojedinca u 20. stoljeću još je dodatno, zacijelo više no ikada, proširio krug adresata sekundarnih međunarodnopravnih normi, dovevši time tog istog čovjeka - pojedinca na "vrata" međunarodnopravnog subjektiviteta, potvrdivši ga ne samo kao izravnog nositelja međunarodnopravnih obveza (primjerice s područja ratnog

---

<sup>45</sup> Primarne i sekundarne norme u pravnoj se teoriji u pravilu razlikuju time što primarne norme subjektu, svom adresatu, izravno ili neizravno nameću određenu obvezu, dok sekundarne norme predviđaju pravne posljedice koje pravni sustav nameće adresatu primarne norme ako ovaj povrijedi obvezu nametnutu mu tom primarnom normom.

<sup>46</sup> Tako, pozitivno međunarodno pravo i danas ne samo da dopušta decentraliziranu (državama prepuštenu) primjenu sekundarnih međunarodnopravnih normi (npr. u slučaju primjene protumjera) već nastoji kroz kodifikaciju običajopravnih pravila, ali i kroz tzv. progresivni razvoj, jasnije urediti uvjete za njihovu primjenu, o čemu, uostalom, svjedoče i dugogodišnja nastojanja Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo. Detaljnije vidi: Lapaš, D., *Sankcija u međunarodnom pravu*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004, str. 145-180. Ipak, takva autointerpretacija i decentralizacija primjene sekundarnih međunarodnopravnih normi ne smije povrijediti kogentne norme međunarodnog prava, u prvom redu one koje zabranjuju jednostranu upotrebu sile. Usp. *infra*, uz bilj. 71.

odnosno humanitarnog prava) već i kao subjekta sposobnog da takve obveze povrijedi te za to neposredno (neovisno o volji "svoje" države) odgovara pred međunarodnim pravosudnim tijelima.

U takvom širenju kruga adresata sekundarnih međunarodnopravnih normi, međunarodno je pravo potkraj 20. stoljeća, međutim, učinilo i korak dalje. U mnogobrojnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda tijekom devedesetih godina objektom njima predviđenih sankcija i formalno su postajali neki tzv. "nedržavni entiteti".<sup>47</sup> Tako su, primjerice, neke sankcije Ujedinjenih naroda prema Sierra Leoneu usmjerene neposredno protiv tamošnje vojne hunte, njezinih članova, pa i članova njihovih obitelji.<sup>48</sup> Slično obraćanje Vijeća sigurnosti nedržavnim entitetima u svojstvu objekta sankcija nalazimo i kod sankcija Ujedinjenih naroda u slučaju Angole,<sup>49</sup> kao i u slučaju Liberije gdje su neke od sankcija za objekt imale izravno Ujedinjenu revolucionarnu frontu (RUF), njezine članove, pa čak i dužnosnike liberijske vlade povezane s RUF-om.<sup>50</sup> Slično tomu, i u slučaju Kambodže sankcije Ujedinjenih naroda bile su usmjerene protiv Crvenih Kmera - dakle jedne frakcije u tamošnjem građanskom ratu,<sup>51</sup> dok je, primjerice, u slučaju Haitija objektom ne samo ekonomskih sankcija Ujedinjenih naroda<sup>52</sup> već i od njih odobrene vojne (tzv.

---

<sup>47</sup> Takvim nazivom ("*non-State entity*") ovdje se koristi npr. Damrosch; vidi: Damrosch, L.F., *Enforcing International Law Through Non-Forcible Measures*, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 269, 1997, str. 128.

<sup>48</sup> Vidi: S/res./1132(1997). Paragraf 5. spomenute rezolucije tako predviđa kao obvezu svih država da zabrane ulazak ili prijelaz preko svog područja članovima vojne hunte kao i odraslim članovima njihovih obitelji. Vidi o tome i: 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. 357. Ovdje možemo spomenuti i mjeru zabrane ulaska na područje država članica Europske unije sinu i supruzi Radovana Karadžića, bivšeg vođe bosanskih Srba optuženoga pred Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju; vidi: <http://archives.tcm.ie/breakingnews/2003/07/01/story104537.asp>; (6.11.2003).

<sup>49</sup> Vidi npr.: S/res./864(1993). Tom je rezolucijom Vijeće sigurnosti nametnulo sankcije Nacionalnoj uniji za potpuno oslobođenje Angole (UNITA), dok kasnijim rezolucijama (S/1127(1997) i S/1173(1998)) te sankcije i bitno proširuje.

<sup>50</sup> Vidi npr.: S/res./1343(2001).

<sup>51</sup> Vidi npr.: S/res./792(1992).

<sup>52</sup> Vidi: S/res./841(1993), S/res./873(1993) te posebice S/res./917(1994) kojom se rezolucijom nalaže i zamrzavanje inozemnih računa vojne hunte, svih sudionika u vojnom udaru, svih subjekata koji djeluju u ime vojne hunte, kao i članova obitelji tih osoba (para. 4).

“prodemokratske”) intervencije bila tamošnja vojna hunta.<sup>53</sup> Uostalom, i u slučaju rata na području bivše Jugoslavije Vijeće sigurnosti u nizu se svojih rezolucija obraćalo “snagama bosanskih Srba” (“*Bosnian Serb forces*”), bilo namećući ekonomske sankcije ili osuđujući etničko čišćenje na području pod njihovim nadzorom.<sup>54</sup>

Pa ipak, u kontekstu “rata protiv terorizma” ovdje bi možda zanimljivije bilo spomenuti sankcije Ujedinjenih naroda u slučaju Afganistana. Naime, u čitavom nizu svojih rezolucija Vijeće sigurnosti ovdje gotovo uopće ne spominje Afganistan, već se formalno obraća “afganistanskoj frakciji talibanima” (“*Afghan fraction known as the Taliban*”),<sup>55</sup> izražavajući tako svoje nepriznavanje talibanske vlasti kao vlade Afganistana. Štoviše, rezolucijom S/1333(2000), objektom financijskih sankcija zamrzavanja inozemnih fondova i računa postaje ovdje izravno još jedan nedržavni entitet - organizacija Al-Qaida, njezini članovi te prvenstveno njezin vođa Usama bin Laden, ali i sve osobe povezane s njima (para. 8c). I ne samo to. Svojom rezolucijom 1267(1999) Vijeće sigurnosti osnovalo je i Al-Qaida/Taliban sankcijski odbor (*Al-Qaida/Taliban Sanction Committee*) kao svoj pomoćni organ sa zadaćom provedbe sankcija nametnutih odnosnim nedržavnim entitetima.

Međutim, u krilu Ujedinjenih naroda tzv. “rat protiv terorizma” ide i dalje u širenju dosega sekundarnih međunarodnih normi usmjerenih na delikt terorizma, a time i njihovih adresata. U paragrafu 9. Rezolucije 1566(2004) Vijeće sigurnosti odlučuje uspostaviti Radnu skupinu sastavljenu od svih članova Vijeća sigurnosti koja bi, i pored mjera određenih od spomenutoga Al-Qaida/Taliban sankcijskog odbora, razmotrila i Vijeću sigurnosti podnijela preporuke o praktičnim mjerama koje trebaju biti poduzete prema “pojedincima, skupinama ili entitetima” umiješanima u terorističke aktivnosti.<sup>56</sup>

Sve to ne samo da upućuje na deliktnu sposobnost, pa i neposrednu međunarodnu odgovornost takvih nedržavnih subjekata - “*pojedinaca, skupina i entiteta*”, dokazujući time i njihovo mjesto unutar kruga adresata odnosnih

---

<sup>53</sup> Vidi: S/res./940(1994).

<sup>54</sup> Vidi npr.: S/res./941(1994) te S/res./942(1994).

<sup>55</sup> Vidi npr.: S/res./1267(1999) te S/res./1333(2000). Dakako, u razdoblju od 1995. do 2001. talibane je unatoč tomu moguće, slijedimo li u međunarodnom pravu ovdje prihvaćeno načelo efektiviteta, promatrati i kao *de facto* vladu Afganistana. Tako npr. Brown, *op. cit.* u bilj. 1, str. 6.

<sup>56</sup> Vidi: S/res./1566(2004) od 8. listopada 2004.

sekundarnih međunarodnopravnih normi, već samim time otvara i pitanje njihove međunarodnopravne osobnosti, a onda i prirode "rata protiv terorizma".

#### IV. "RAT PROTIV TERORIZMA" - "BELLUM PUBLICUM" ILI "BELLUM PRIVATUM"?

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>57</sup>

Takva "separabilnost" kao da nas vraća u srednjovjekovno, "predwestfalsko" međunarodno pravo u kojem privatni ratovi između feuda čak istog kraljevstva ili pak različitih kraljevstava nisu bili rijetkost,<sup>58</sup> dok je koncept suverenosti još pripadao budućnosti. Tek novi vijek izakonjuje privatne ratove, postavljajući međunarodnu zajednicu (posebice nakon Westfalskog mira 1648.),<sup>59</sup> a time i njezin pravni sustav - međunarodno pravo - na bitno državocentrične temelje. Država tada ne samo da postaje (kako se vjerovalo) jedini subjekt međunarodnog prava, već se i njezino poimanje bitno mijenja pojavom koncepta suverenosti kao bitne pretpostavke državnosti sve do danas. Štoviše, suverena jednakost država, politička nezavisnost te teritorijalna cjelovitost i nepovredivost postaju bitnim

---

<sup>57</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) (19.3.2006). Vidi i: Pakistan protests airstrike; <http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/01/14/alqaeda.strike/> (20.3.2006).

<sup>58</sup> Vidi: Kotsch, L., *The Concept of War in Contemporary History and International Law*, Genève, Librairie E. Droz, 1956, str. 34-35.

<sup>59</sup> Westfalski mir Rubin tako vidi kao pobjedu koncepta suverenosti u međunarodnom pravu, a onda i kao temelj njegove sekularnosti; vidi: Rubin, A.P., Jus ad Bellum and Jus Cogens: Is Immorality Illegal?, u: Delissen A.J.M., Tanja, G.J.(ur.), *Humanitarian Law of Armed Conflict Challenges Ahead - Essays in Honour of Frits Kalshoven*, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, str. 596-597.

odrednicama na kojima počiva i suvremeni međunarodnopravni sustav.<sup>60</sup> Kako onda u njega uklopiti "rat protiv terorizma" koji, zaklinjući se u iste temeljne vrijednosti međunarodnopravnog sustava, ne preza da iza sebe ostavi masakr jednak onome koji ostaje iza terorista protiv kojih se bori; "rat" koji će trajati sve do uništenja terorističkih skupina u bilo kojoj državi na području koje se, dakako prema mišljenju "jače" države, oni nalaze?<sup>61</sup>

Međunarodnopravne norme danas (posebice u krilu Ujedinjenih naroda), vidjeli smo, 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>62</sup> "Rat protiv terorizma", naslućuju stoga neki, dovodi u pitanje i klasičnu državocentričnu koncepciju međunarodnog prava (a onda i pojma rata) vodeći je ka transnacionalnom konceptu.<sup>63</sup> 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, smatra Müllerson, strogo "međudržavni" koncept "*ius ad bellum*" danas

<sup>60</sup> Tako Povelja Ujedinjenih naroda u članku 2. ističe: "Organizacija se temelji na načelu suverene jednakosti svih svojih članova." (st.1) "Članovi se u svojim međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države..." (st.4). Za tekst Povelje Ujedinjenih naroda vidi: *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 15, 1993.

<sup>61</sup> Tako američki predsjednik George W. Bush u svom obraćanju Kongresu i američkom narodu 20. rujna 2001. ističe: "*Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.*" Address to a Joint Session of Congress and the American People; Office of the Press Secretary, 20 September 2001; [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html) (27.3.2006). Štoviše, predsjednik Bush govori pritom i o tzv. "osovini zla" ("*axis of evil*") koja, posve arbitrarno definirana, obuhvaća više od 60 država koje "podupiru terorizam". Usp. npr. 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. 71; Mégret, *op. cit.* u bilj. 4, str. 384.

<sup>62</sup> Vidi: *supra*, bilj. 8. 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..."

<sup>63</sup> Vidi: Mégret, *op. cit.* u bilj. 4, str. 370; Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 15, 36 te 47.



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>64</sup> “Rat protiv terorizma” postaje, tako, prvi “rat” u povijesti u kojem nije posve jasan identitet “neprijatelja”, već i stoga što ovaj nije (poput države) teritorijalno definirani subjekt.<sup>65</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 otvorenog mora). One, naprotiv, djeluju na, ili barem s područja neke države, koja pak može financijski, logistički i sl. podržavati njihovo djelovanje, ili ga naprosto tek pasivno tolerirati, no može biti katkad i nemoćna da ga spriječi.<sup>66</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>67</sup> Pokušaji pravne argumentacije takvih udara (poput prije 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.

Obje argumentacije, nastojeći dakako 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. Ipak, spomenuta odredba samoobranu priznaje “u

---

<sup>64</sup> Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 12.

<sup>65</sup> Vidi: Mégret, *op. cit.* u bilj. 4, 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 nepoštovanje *iuris in bello*; Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 36.

<sup>66</sup> Vidi: Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 44 i 47. Usp. i: Brown, *op. cit.* u bilj. 1, str. 4; Mégret, *op. cit.* u bilj. 4, str. 379.

<sup>67</sup> Mégret, *op. cit.* u bilj. 4, str. 379; Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 31-32.

slučaju oružanog napada",<sup>68</sup> što nas ponovo vraća na ionako nikada dovoljno razjašnjeno poimanje čina napada (agresije) u međunarodnom pravu.

Naime, argumentacija koja se temelji isključivo na međunarodnoj odgovornosti države s područja koje teroristička organizacija djeluje ili joj pak ona pruža utočište, tu državu vidi kao agresora ili, preciznije, počinitelja tzv. "indirektne agresije" predviđene doduše Deklaracijom Opće skupštine Ujedinjenih naroda A/3314(XXIX) od 14. prosinca 1974. o definiciji agresije. 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, nap.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 teroristička organizacija kao nedržavni entitet - premda pripadnicima takve organizacije istodobno nisu spremni priznati status neprijateljskog borca, pa onda ni ratnog zarobljenika<sup>69</sup> - pripisivost odnosnih čina državi u značenju "indirektne agresije" ovdje pokazuje i druge bitne neuvjerljivosti. Ponajprije, ako je napad terorista "indirektna agresija" države s teritorija koje oni djeluju, kako onda objasniti da je udar na teroriste, poput onoga u Pakistanu, "separabilan", tj. rat protiv terorista, a ne istodobno rat s odnosnom državom? Nadalje, slijedimo li stajalište Međunarodnog suda u poznatom sporu između Nikaragve i Sjedinjenih Američkih Država iz 1986., čini takvih paravojnih, pa tako i nedržavnih entiteta pripisivi su državi tek uz pretpostavku njezina efektivnog nadzora ("*effective control*") nad njima,<sup>70</sup> što u pogledu terorističkih organizacija 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 "indi-

<sup>68</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 dojavljuju 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. 60.

<sup>69</sup> Tako npr. Brown, *op. cit.* u bilj. 1, str. 24.

<sup>70</sup> 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.

rektne agresije”, ona nikako ne bi smjela biti konačno prepuštena tek procjeni “jače” države u ulozi *iudex in causa sua*, već 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>71</sup> Uostalom, i navedena odredba članka 51. Povelje “konačnu riječ” (pa makar *post factum*) i u slučaju samoobrane prepušta upravo Vijeću sigurnosti. Jednako tako, nastavimo li rezonirati 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 i 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 samostalan razlog za samoobranu prema članku 51. Povelje protiv odnosne države.<sup>72</sup>

S druge pak strane, i argumentacija koja ide u smjeru neposredne, pa i samostalne međunarodnopravne odgovornosti terorističkih organizacija za agresiju ima svoje manjkavosti. Tako, primjerice, kod terorističkih napada uopće, ne izgleda nam uvjerljivim postojanje subjektivnog elementa - namjere ratovanja (*animus belligerendi*) kojim je međunarodno pravo tradicionalno razlikovalo svaki rat od ostalih, sličnih mu oblika upotrebe sile (primjerice danas nedopuštenih represalija silom).<sup>73</sup> Isto tako, upitan je i intenzitet. Teroristički napad, da bi bio agresija, morao bi prema spomenutoj definiciji agresije biti oružani čin takve ozbiljnosti da se može izjednačiti s ostalim oblicima agresije

---

<sup>71</sup> Tako o teretu dokazivanja npr. Mégret, *op. cit.* u bilj. 4, str. 381. Suprotno 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.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, str. 383.

<sup>73</sup> Vidi npr. Andrassy, J., *Međunarodno pravo*, Zagreb, Školska knjiga, 1990, str. 555 te 565; Kotzsch, *op. cit.* u bilj. 58, str. 57-59. Naprotiv, čin terorizma karakterizira namjera stvaranja osjećaja straha u javnosti (rekli bismo *animus terrendi*). 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: “[L]e 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.” Guillaume, G., *Terrorisme et droit international, Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye*, sv. 215, 1989-III, str. 306.

koje počinu država odnosno njezine redovite oružane snage. Kako su teroristički čini uglavnom ipak manjeg opsega te izolirani, a nipošto kontinuirane oružane operacije, neki autori sumnjaju i u ispunjenje toga kriterija.<sup>74</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 "direktne" agresije. Autori koji zagovaraju takvu argumentaciju pristaše su spomenutog proširenja definicije agresije, a onda, posljedično i proširenja instituta samoobrane u međunarodnom pravu i na čine takvih nedržavnih entiteta.<sup>75</sup> I doista, pojava nedržavnih entiteta koji su u današnjem komunikacijski povezanom i tehnološki sve naprednijem svijetu sve ozbiljnija opasnost (posebice u kontekstu sve prisutnijeg straha od širenja oružja za masovno uništenje)<sup>76</sup> za sigurnost države kao tradicionalnog "monopolista" sile omogućuje nam donekle shvatiti rezoniranje spomenutih autora. Definicija agresije iz prije spomenute Deklaracije Opće skupštine Ujedinjenih naroda nastala je, doduše, u doba tzv. "hladnog rata" kada je svijet bio podijeljen "željeznom zavjesom" koja je "pratila" državne granice, a teroristi bili često tek "produžena ruka" poneke države uživajući simpatije jednoga ili drugog suprotstavljenog bloka. Danas, terorističke organizacije, čini se, ne samo komunikacijski i tehnološki već i politički i ideološki "nadrastaju" granice država našeg unipolarnog svijeta. Tvorcima definicije agresije 1974., mogli bismo pomisliti, možda su i bili svjesni njezine državocentričnosti, pa su definiciju agresije u spomenutoj Deklaraciji ostavili "otvorenom" - možda baš za neko novo vrijeme i njegove aktere.<sup>77</sup> Pa ipak, suprotno tomu, 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,

<sup>74</sup> Vidi npr.: Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 42. Suprotno, vidi: Brown, *op. cit.* u bilj. 1, str. 27-28.

<sup>75</sup> Tako npr. Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 16; Brown, *op. cit.* u bilj. 1, str. 19-32.

<sup>76</sup> O tome svjedoči i novousvojena Međunarodna konvencija za suzbijanje čina nuklearnog terorizma, usvojena u krilu Ujedinjenih naroda 2005, kao i već spomenuta rezolucija Vijeća sigurnosti 1624(2005) od 14. rujna 2005. Vidi i: S/res./1373(2001), para. 3a).

<sup>77</sup> Tako, 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: Lapaš, D., Šošić, T. M.(ur.), *Međunarodno javno pravo - izbor dokumenata*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2005, str. 60-62.

nakon pada Berlinskog zida počeo kvalificirati kao prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti u smislu članka 39. Povelje (što, teorijski, otvara i mogućnost primjene kolektivnih mjera Organizacije, pa i onih s upotrebom sile). Neke su države (poput, primjerice, Libije, Sudana ili Afganistana) bile čak i pogođene ekonomskim sankcijama Ujedinjenih naroda, optužene za povezanost s terorizmom. No svejedno, Ujedinjeni narodi terorističke čine nikada nisu proglasili agresijom! Kako članak 51. Povelje samoobranu, vidjeli smo, vezuje uz agresiju, zaključuju spomenuti autori, pozivajući na samoobranu u kontekstu terorističkih napada ipak nema mjesta.<sup>78</sup> Ujedinjeni narodi, čini se tako, ni sami nisu skloni prije opisanom, toliko dalekosežnom širenju definicije agresije. Međutim, ipak ponešto zbunjujućom doima se rezolucija Vijeća sigurnosti 1368(2001) od 12. rujna 2001. koja, proglašavajući terorističke napade na New York i Washington (dan prije) 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 prije, Vijeće sigurnosti - skloni smo prije vjerovati - tek je nespretno “odškrinulo” vrata jednostrane upotrebe sile kao reakcije na teroristički čin, no što je time uistinu željelo učiniti odlučniji pomak na razini sekundarne međunarodnopravne norme. Složili bi se s tim zacijelo i Pellet i Tzankov upozoravajući da kasnija, možda i najvažnija rezolucija Vijeća sigurnosti u tom kontekstu - 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,<sup>79</sup> iako u svojoj preambuli, treba priznati, ponovo potvrđuje “prirodno pravo na individualnu ili kolektivnu samoobranu priznato Poveljom Ujedinjenih naroda”. 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 o *prethodnom* odobrenju Vijeća sigurnosti (ili ma kojega drugog međunarodnog tijela)? Naprotiv, pravo na samoobranu (priznamo li ga ovdje) aktiviralo bi se “automatski” činom (terorističkog) napada,<sup>80</sup> dok bi tek trajanje

<sup>78</sup> Vidi: Pellet, Tzankov, *op. cit.* u bilj. 61, str. 68-69.

<sup>79</sup> *Ibid.*, str. 70.

<sup>80</sup> Naravno, mogli bismo ovdje postaviti i ništa manje sporno pitanje vremenskih granica samoobrane, a onda time i dopustivosti tzv. anticipatorne, ali i još spornije tzv. *ex post facto* samoobrane, što bi nadalje otvorilo ne samo pitanje njihove dopustivosti u pozitivnom međunarodnom pravu već i pitanje njihove sukladnosti teorijskoj svrsi instituta

samoobrane bilo određeno alternativno: odbijanjem napada (agresije) ili pak poduzimanjem kolektivnih mjera Vijeća sigurnosti "za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti" - što, uostalom i određuje članak 51. Povelje.

Pa ipak, unatoč tomu, skloni smo prihvatiti tradicionalnije stajalište, no polazeći prije od pojma agresije nego od samoobrane kao njezine posljedice. Agresija je ratni čin kojim i faktično započinje rat. Osim spomenutoga, u običajnom međunarodnom pravu prihvaćenoga subjektivnog elementa - namjere ratovanja - rat je i *stanje*,<sup>81</sup> što upućuje na određenu trajnost ratnih operacija. Teroristički čini, bez obzira na intenzitet, pa i organiziranost, sporadični su čini nasilja. Njihova namjera stoga i nije ratovanje (*animus belligerendi*), već stvaranje osjećaja straha u javnosti (dakle, svojevrсни *animus terrendi*) "u zamjenu" za ostvarenje određenih, uglavnom političkih ciljeva,<sup>82</sup> 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" (ili suvremenim eufemizmom izjednačenog "oružanog sukoba") možda u djelima politologa, sociologa ili filozofa, no u međunarodnoj literaturi izvjesno ne.<sup>83</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 međunarodnoopravno 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 devedesetih godina prošlog stoljeća terorizam kvalificira

---

samoobrane. Ipak, kako je ovaj rad ograničen na analizu odnosa tzv. "rata protiv terorizma" i međunarodnog subjektiviteta, a spomenuta pitanja vezana su uz institut samoobrane općenito, odlučili smo ostaviti ih za predmet neke buduće analize.

<sup>81</sup> Vidi: Andrassy, *op. cit.* u bilj. 73, str. 564.

<sup>82</sup> Vidi: *supra*, bilj. 73.

<sup>83</sup> Dakako, poprimi li naš "rat protiv terorizma" obilježja oružanog sukoba između država, kao, primjerice, u slučaju američkog napada na Afganistan 2001. i njegove 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.

kao prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti u smislu članka 39. Povelje.<sup>84</sup> 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. Međutim, tom 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>85</sup> Na taj su način tijekom devedesetih 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)). No, u navedenim je rezolucijama Vijeće sigurnosti "aktiviralo" i paralelnu, neposrednu međunarodnopravnu odgovornost osoba i organizacija optuženih za terorizam, određujući istodobno međunarodne sankcije i takvim nedržavnim entitetima, poput zabrane ulaska na područje, ili mjere izгона s područja drugih država članica Ujedinjenih naroda libijskih državljana osumnjičenih za terorizam (S/748(1992), para. 6c); ili pak već spomenutoga zamrzavanja inozemnih fondova i računa Al-Qaide (S/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

---

<sup>84</sup> 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. 60.

<sup>85</sup> 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."

Članak 42. Povelje glasi: "Ako Vijeće sigurnosti smatra da mjere predviđene u članku 41. 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." *Ibid.*

slučaju, poput Ujedinjenih naroda, talibane i ne prihvatimo kao barem *de facto* vladu Afganistana, već kao također nedržavni entitet, iz ostalih navedenih primjera vidljiva je mogućnost paralelne neposredne međunarodnopravne odgovornosti terorističkih organizacija i države koja ih aktivno ili pasivno ("odbijanjem suradnje u borbi protiv terorizma") podupire, pa i mogućnost istodobne primjene (dakako različitih) sankcija Ujedinjenih naroda prema njima. Naravno, posumnjat će mnogi u efikasnost ovdje primijenjenih (ekonomskih, prometnih i diplomatskih) sankcija. No, zar se jednostrana, protupravna - od Ujedinjenih naroda čak i nezatražena, a kamoli odobrena - upotreba sile Sjedinjenih Država i njihovih saveznika u Afganistanu 2001., a pogotovo poslije u Iraku, pokazala efikasnijom? U svakom slučaju takav samovoljni "rat protiv terorizma" nije spriječio terorističke napade koji su slijedili u Londonu i Madridu, a za sobom je ostavio barem jednako nedužnih, mahom civilnih žrtava koliko i terorizam protiv kojeg se bori.

Emancipiranje međunarodnopravnog subjektiviteta terorističkih organizacija kao nedržavnih entiteta javlja se ovdje napokon ne više kao puko teorijsko pitanje, već kao realnost s vrlo praktičnim implikacijama. Ponajprije, njihov subjektivitet je posljedica već prisutne međunarodnopravne regulacije, a ne tek doktrinarni prijedlog, jer subjekte (međunarodnog) prava ne stvaraju znanstvenici, već društveni odnosi i njihova pravna regulacija. Osim toga, pravni subjektivitet nije (samo) povlastica, već obveza i odgovornost. Svojim priznanjem izravne međunarodnopravne odgovornosti terorističkih organizacija, međunarodno je pravo zapravo "uprlo prst" u neposredne krivce za zločin terorizma, vidjeli smo, ne nužno time ekskulpirajući državu, no svakako umanjujući time mogućnost njihove zaštite pod "okriljem" njihova državljanstva. Jednako tako, makar kroz spomenutu paralelnu odgovornost s državom, međunarodno je pravo danas, čini se, pridonijelo ne samo općoj svijesti o osudi terorizma u međunarodnoj zajednici (pa i od država optuženih za nj) već je izdizanjem neposredne međunarodnopravne odgovornosti terorističkih organizacija pravno omogućilo državi da se od njih (baš kao nekad od pirata ili danas sve vidljivije od osoba optuženih za djela u nadležnosti međunarodnih kaznenih sudova) distancira, čime bi ionako preopterećeni i nerijetko napeti međudržavni odnosi mogli dobiti izvjesno "rasterećenje". Uostalom, neki autori govore i o neposrednoj međunarodnoj kaznenoj odgovornosti pripadnika terorističkih organizacija, kao i o proširenju nadležnosti Međunarodnog kaznenog suda u tom smislu.<sup>86</sup> S

---

<sup>86</sup> Vidi npr.: Sailer, T.M., *The International Criminal Court: An Argument to Extend Its Jurisdiction to Terrorism and a Dismissal of U.S. Objections*, *Temple International and*



druge pak strane, u krilu Ujedinjenih naroda, počevši od spomenute rezolucije Vijeća sigurnosti 1373(2001), sve je razvijeniji sustav međunarodnih sekundarnih normi, tj. u njima sadržanih mjera za borbu protiv terorizma, u središtu s već spomenutim Odborom za borbu protiv terorizma osnovanim istom rezolucijom. Ta rezolucija, naime, ne zalazi u eventualnu paralelnu odgovornost države, već se isključivo bavi odgovornošću terorista određujući čitav niz mjera koje nalaže državama da poduzmu protiv njih.<sup>87</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 međunarodnim 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, i u slučaju paralelne odgovornosti države za terorizam (utvrđene, dakako, objektivno, npr. unutar sustava Ujedinjenih naroda), ali jednako tako i u slučaju kad bi država bila uistinu nemoćna da se sama suprotstavi teroristima na svom području (koja situacija pokazuje izvjesne sličnosti s odavno poznatim međunarodnim subjektivitetom ustanika priznatih kao zaraćene stranke), spomenuta kvalifikacija terorizma u smislu članka 39. Povelje otvara, u krajnjem slučaju, mogućnost da Organizacija posegne i za, u glavi VII. Povelje predviđenim, kolektivnim mjerama u smislu odredbe članka 42. Povelje kako bi otklonila opasnost za međunarodni mir i sigurnost. Uostalom, ako su Ujedinjeni narodi rezolucijom Vijeća sigurnost 940(1994) kvalificirali vojni udar na Haitiju kao opasnost za međunarodni mir i sigurnost u smislu članka 39. te odobrili upotrebu sile radi svrgavanja vojne hunte te povratka na vlast svrgnutoga predsjednika Aristida, zaista ne vidimo zapreku da se, kao

---

*Comparative Law Journal*, sv. 13, br. 2, 1999, str. 319; vidi i: Banchik, M., *The International Criminal Court & Terrorism*, <http://www.tamilnation.org/tamileelam/armedstruggle/terrorism/0306iccandterrorism.pdf> (11.4.2006.).

<sup>87</sup> Rezolucija S/1373(2001) obvezuje tako sve države da spriječe i suzbijaju financiranje terorističkih čina; zamrzu financijske fondove, račune i druge ekonomske izvore osoba i entiteta umiješanih u terorizam; da 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.

krajnje sredstvo u borbi protiv terorizma, primijene i mjere s upotrebom sile predviđene spomenutim člankom 42. Takve mjere trebale bi, naravno, biti usmjerene isključivo protiv terorista, a na pomoć državi na području koje su oni djelovali. Time neposredna međunarodnopravna odgovornost terorističkih organizacija daje osnova našoj prije spomenutoj "separabilnosti", no samo u kontekstu kolektivne, 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 svom području, ili pak, unatoč nemoći da im se sama suprotstavi, odbije akciju Ujedinjenih naroda, neminovno će "aktivirati" i paralelnu vlastitu suodgovornost,<sup>88</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 uvjetuje primjenu već spomenutih sankcija Organizacije, kako onih bez upotrebe sile, tako i onih s upotrebom sile.<sup>89</sup>

Napokon, možemo li iz svega navedenog ujedno zaključiti da je jednostrana upotreba sile od strane neke države protiv terorista na području druge države u pozitivnom 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 Organizacije, čini se na razini sekundarnih normi prava Ujedinjenih naroda zapravo jedinim oblikom dopustive upotrebe sile u borbi protiv terorizma i terorističkih organizacija. No, čovjek ne treba biti *advocatus diaboli*, pa čak ni osobit skeptik da se zapita hoće li Ujedinjeni narodi doista uvijek biti spremni pravodobno djelovati, ili će se, kao nerijetko dosad, znati izgubiti u kaosu neodlučnosti, suprotstavljenih argumentacija i tumačenja, no u osnovi sukobljenih političkih interesa. Ovaj rad, stoga, ne bi odmakao mnogo dalje od tek dobronamjernog idealizma ako ne bi otvorio još jedno pitanje: bi li država koja, zamislimo, izvjesno zna i objektivnom bi forumu mogla dokazati da joj od 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

<sup>88</sup> Takvoga je mišljenja i Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 47.

<sup>89</sup> Vidi: *supra*, bilj. 85.

i *post factum*? Opisana situacija gotovo da ilustrira tzv. “stanje nužde” (*state of necessity*), institut ne samo, primjerice, međunarodnog ili kaznenog već općega prava.<sup>90</sup> Ipak, jednostrana upotreba sile, čak i u “stanju nužde” u pozitivnom međunarodnom pravu za mnoge je dvojbena, no ako je i prihvatimo, ona ni tada nipošto ne bi postala pravo, već bi joj “stanje nužde” tek *in concreto* moglo otkloniti značaj protupravnosti *per se*, ostavljajući na državi koja ju je poduzela teret dokazivanja ne samo nužnosti (u smislu nemogućnosti otklanjanja budućeg izvjesnog protupravnog (terorističkog) čina drugim, dopustivim sredstvima), kao i s tim povezane hitnosti, već i dokazivanja razmjernosti determinirane zapravo svrhom takva djelovanja - dakle isključivo suzbijanjem prijetjećega terorističkog čina, a ne ostvarenjem (specijalne ili generalne) prevencije budućih takvih čina, ili pak kažnjavanja za nj. Takav krajnje restriktivan pristup djelovanju u “stanju nužde” proizlazi ne samo iz imanentne protupravnosti takva djelovanja već 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. Stoga, makar i *ex post facto* nadzor pravnog sustava nad takvim djelovanjem ima svrhu spriječiti da takva samopomoć, umjesto da ostane razlogom isključenja protupravnosti, postane “pravo jačega”.

Negira li, međutim, takva makar i iznimna samopomoć države međunarodnopravnu osobnost terorističke organizacije protiv koje je poduzeta, svodeći se ponovo isključivo na međudržavni odnos? Ne čini nam se tako. Naime, djelovanje u “stanju nužde” protiv takve organizacije na području druge države odnosnu državu nesumnjivo čini oštećenikom takva *per se* protupravnog čina, no istodobno samu terorističku organizaciju nipošto ne stavlja *extra ius*. Naprotiv, upravo je protupravnost prijetjećeg čina takve organizacije pretpostavka isključenja protupravnosti poduzete samopomoći. Kako pozitivno međunarodno

---

<sup>90</sup> Tako npr. neki pravni rječnici “stanje nužde” opisuju kao: “...[A]n 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. U tom je smislu i Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo u svom Nacrtu odredbi o međunarodnoj odgovornosti država djelovanju u “stanju nužde” otklonila protupravnost pod uvjetom da je takvo djelovanje “the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; (...)” (čl. 25). Ipak, Komisija upotrebu sile izuzima iz tog konteksta; A/CN.4/L.602/Rev.1, 26 July 2001. Mogućnost jednostrane upotrebe sile u “stanju nužde” izazvanom prijetjećim terorističkim činom spominje i Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 33.

pravo svojim normama, vidjeli smo, inkriminaciju terorizma vezuje izravno uz takve nedržavne entitete, nema sumnje da i opisana mogućnost samopomoći, sa svoje strane, samo potvrđuje neposrednu međunarodnu deliktну sposobnost takvih entiteta, pa time i njihovu međunarodnopravnu osobnost.

## V. ZAKLJUČAK - *QUID NOVI SUB SOLE?*

Međunarodnopravni subjektivitet, bez sumnje, dinamična je kategorija. Doktrina međunarodnog prava, doduše, izdvaja njegove elemente i formira njegove definicije, no istinski tek slijedi društvene procese u međunarodnoj zajednici i njihovu pravnu regulaciju. "Vrata" međunarodnopravnog subjektiviteta nekom entitetu, stoga, ne otvara međunarodnopravna doktrina, već njegova prisutnost u međunarodnim odnosima, dovoljno intenzivna da je pravna regulacija tih odnosa više ne može zanemarivati. Takva prisutnost u kontekstu odnosnog pravnog sustava ne mora nužno biti pozitivna, jednako kao što ni pravna osobnost unutar njega ne mora nužno biti povlastica. Pravni subjektivitet neutralna je kategorija i ne znači više do *pravnog* postojanja, a ovo je pak (kao i postojanje uopće) ni "dobro", ni "zlo". Tek pravni sustav svojim, izvjesno metajuridički determiniranim normama, sudionicima društvenih odnosa, regulirajući ih, nameće prava i obveze uređujući tako njihovu koegzistenciju.

Međunarodni terorizam tužna je prilika za nastanak novoga međunarodnopravnog subjekta, no ni međunarodna zajednica, pa tako ni njezino pravo nije idiličan svijet, već nehijerarhičan, neki će reći i kaotičan, sustav u kojem je tek funkcionalna logika nužnosti koegzistencije zapravo jedini "zakon". Bilo kako bilo, uvjereni smo, međunarodno pravo ipak nije "svijet za sebe", već dio općeg prava. Stoga i koncept njegova subjektiviteta zasnovan na pretpostavkama pravne, poslovne, ali i deliktne sposobnosti dijeli isto ishodište u općem pravu kao i subjektivitet u bilo kojem pravnom sustavu. Što je onda uopće novina? Zapravo tek novi subjekti koje razvoj međunarodne zajednice sa sobom nosi, ali i nove okolnosti u kojima oni nastaju. Je li koncept međunarodnopravnog subjektiviteta, pa i međunarodnopravni sustav uopće danas spreman na takva iskušenja? Neki sumnjaju.<sup>91</sup> Pa ipak, prije no što nove adresate međunarodnopravnih normi (poput terorističkih organizacija kao nedržavnih entiteta), pa i nove međunarodne odnose u kojima egzistiraju, pokušamo smjestiti u okvire nekog

<sup>91</sup> Usp. npr. Müllerson, *op. cit.* u bilj. 5, str. 12.

novog koncepta “transnacionalnog” pravnog subjektiviteta izmišljajući za njih neke nove kvazipravne institute (poput “rata protiv terorizma”), čini nam se daleko razumnijim učiniti efikasnijim one postojeće. Instituti pozitivnog međunarodnog prava, kako koncept njegova subjektiviteta, tako i sekundarne međunarodnopravne norme, nužno su podložni razvoju društvenih odnosa zbog kojih uostalom i postoje, no slijediti takav razvoj nipošto ne znači napustiti okvire instituta sustava, već naprotiv, biti spreman ispuniti njihov sadržaj.

### Summary

Davorin Lapaš \*\*

#### “WAR AGAINST TERRORISM” AND THE CONCEPT OF INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY

*The paper deals with the problem of the so-called “war against terrorism” and its influence on the broadening of the concept of international legal personality. The use of the word “war” after the 11 September attacks on New York and Washington seems to be omnipresent in political declarations, in world media, but even in the writings of some legal commentators. International legal norms, particularly within the UN legal system, incriminate terrorism as an international criminal act, providing in the same time international responsibility as well as international sanctions for it, targeting not only states accused to support terrorism, but also terrorist organizations (e.g. Al-Qaida) and their members.*

*This being so, these organizations become not only submitted to international primary norms which incriminate terrorism, but also to international secondary norms providing the international responsibility for such an international criminal act as well as the sanctions for it.*

*Since the widely accepted understanding of the concept of international legal personality defines an international person as someone who is provided with rights and duties directly by international legal norms, being at the same time capable to breach these duties and to be responsible for such an international wrongful act, we can conclude that the problem of international terrorism and its actors such as terrorist organizations have*

---

\*\* Davorin Lapaš, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

*become too serious in contemporary international relations to be ignored by international law. Therefore, it seems to us that the acceptance of international legal personality of these organizations as non-State entities, not only in theory, but in international practice could contribute to disburden tensions in interstate relations by activating their own international (even criminal) legal responsibility.*

*Keywords: "war against terrorism", international legal personality, terrorist organizations, use of force*

## Zusammenfassung

Davorin Lapaš \*\*

### DER "KRIEG GEGEN DEN TERRORISMUS" UND DAS KONZEPT DER VÖLKERRECHTLICHEN SUBJEKTIVITÄT

*Die Arbeit befasst sich mit dem Problem des sog. "Krieges gegen den Terrorismus" und dem Einfluss, den dieser auf die Erweiterung des Kreises der völkerrechtlichen Subjekte hat. Nach den terroristischen Angriffen auf New York und Washington am 11. September 2001 ist das Syntagma vom "Krieg gegen den Terrorismus" nicht nur in den Äußerungen von Politikern und in den Medien weltweit, sondern auch in den Werken einiger juristischer Autoren immer gegenwärtiger. Das Völkerrecht inkriminiert den Terrorismus in seinen Normen, insbesondere innerhalb des Rechtssystems der Vereinten Nationen, als internationales Verbrechen, wobei es die Verantwortung für den Terrorismus, aber auch die Sanktionen auf Grund seiner sekundären Normen immer häufiger unmittelbar bei den terroristischen Organisationen (etwa der Al-Quaida) und ihren Mitgliedern ansiedelt, gleich ob parallel zur Verantwortung des sie unterstützenden Staates oder selbstständig, und nicht selten werden zugleich auch gegen solche Organisationen und ihre Mitglieder Sanktionen verhängt. Dadurch unterwirft das Völkerrecht die betreffenden Organisationen eigentlich unmittelbar nicht nur seinen primären Normen (die das Verbrechen des Terrorismus inkriminieren), sondern auch seinen sekundären Normen, die eine direkte völkerrechtliche Verantwortung für dieses Verbrechen sowie entsprechende Sanktionen vorsehen. Da in der völkerrechtlichen Doktrin der unmittelbar nach den Regeln des Völkerrechts bestimmte Träger von Rechten und Pflichten als völkerrechtliches Subjekt*

---

\*\* Dr. Davorin Lapaš, Dozent an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

*allgemein anerkannt ist, dieser aber auch fähig ist, diese Pflichten zu verletzen, und dafür aufgrund der sekundären völkerrechtlichen Norm unmittelbar verantwortlich ist, kann man folgern, dass das Problem des internationalen Terrorismus und damit auch seiner Akteure allzu gegenwärtig geworden ist, als dass es von den internationalen Beziehungen und somit auch ihrer völkerrechtlichen Regelung weiterhin missachtet werden könnte. Vielmehr würde unseres Erachtens gerade die Akzeptanz der völkerrechtlichen Subjektivität terroristischer Organisationen als Nichtregierungsentitäten durch die Aktivierung der unmittelbaren Verantwortung der direkten Täter für den Terrorismus die ohnehin übermäßig angespannten und belasteten zwischenstaatlichen Beziehungen entlasten.*

*Schlüsselwörter: "Krieg gegen den Terrorismus", völkerrechtliche Subjektivität, terroristische Organisationen, Gewalteininsatz*

