
„Terorizam“ kao izazov sigurnosne politike

Fenomen terorističkih prijetnji nije se pred sigurnosnom politikom pojavio tek od napada 1. septembra 2001. Latentno je postojao i pojavio se u većoj mjeri u prvom planu- počevši od antikolonijalnih ratova šezdesetih godina, sve do latinoameričke „gradske gerile“-kasnih šezdesetih i ranih sedamdesetih. S jedne strane su arapske skupine, nakon poraza arapskih država u „Šestodnevnom ratu“ 1967, povele oružanu borbu terorističkim metodama preko Bliskog Istoka do Europe, pri čemu su se često koristili otmicama zrakoplova. S druge strane su se i u Europi formirale terorističke grupacije sa različitim političkim ciljevima. Lijevo radikalne skupine, prije svega u Njemačkoj, Francuskoj, Italiji i Belgiji su pokušavale primjenjivati koncept „gradske gerile“ i na ovaj način postići promjenu društvenih prilika. Nacionalističko/separatističke skupine u Sjevernoj Irskoj i Baskiji gotovo su istodobno posegnule za terorističkim metodama u postizanju svojih ciljeva. Najzad se i na desnom kraju političkog spektruma razvila scena sklona nasilju, koja je u većoj mjeri posegla za terorističkim metodama i sredstvima.

Djelomično povremena, ali djelomično i etablirana uzajamna potpora i zajednički rad između ovih grupacija, kao i njihovo djelovanje „od slučaja do slučaja“ i podrška od strane zainteresiranih država, zaokružili su sliku tadašnjeg terorizma.

Sigurnosna se politika zato gotovo već tri decenije konfrontira sa terorističkim prijetnjama, koje su se pojavljivale u različitim vremenskim periodima i različitog intenziteta.¹ I austrijski plan

¹ Tako su aktivnosti lijevoradikalnih skupina u Evropi nakon kulminacije sredinom sedamdesetih godina najprije višestruko opale, i doživjele „polet“ tek u ambijentu političkih previranja oko primjene NATO-duploga zaključka od početka do sredine osamdesetih godina, koji je doživio kulminaciju u fuziji njemačkih, francuskih i belgijskih grupacija „zapadnoeuropske gerile“ 1985, sve dok nisu bile eliminirane

obrane, koji je od 1975 prerađivan i napokon usvojen 1983, uvažio je ove momente.² Ako su terorizam i srodni fenomeni prepoznati kao specifični oblici prijetnji, ostala su rješenja o ovoj temi ostala u nacionalnom planu obrane jako preopširna i djelomice kontradiktorna.

Zbog toga je predloženo, da se za ove oblike prijetnji uvede pojam „subkonvencionalna prijetnja“.³ Ovo bi obuhvatilo sljedeće fenomene:

- **Gerila:** predstavlja oblik neklasičnog ratovanja; upotreba nasilja služi vojnom slabljenju neprijatelja, odnosno njegovih oružanih snaga, da bi se najzad izazvao njegov vojni poraz. Gerila stoga čini „paravojnu stranu“ subkonvencionalne prijetnje.
- **Terorizam:** cilj mu je u prvom redu psihološko slabljenje neprijatelja, pri čemu napadi nisu primarno usmjereni protiv vojnih ciljeva, nego često protiv stanovništva kao takvog. Zbog njegovih metoda, koje su preuzete iz nasilničkog kriminaliteta, terorizam je stoga ocijenjen „parakriminalnom“ stranom subkonvencionalne prijetnje.
- **Tajne operacije:** predstavlja oblik vojnog sukoba, koji ne bi trebao biti kvalificiran kao takav. Usmjeren je u kontekstu mogućeg vojnog konflikta protiv vojnih personalnih i materijalnih kapaciteta potencijalnog neprijatelja, koji bi time trebao biti oslabljen već prije eventualnog početka vojnog sukoba. Akcije zapravo sadržajno predstavljaju ratne operacije, ali koje stoje izvan stvarnog vojnog sukoba i time, po mogućnosti, sakrivene, da ne bi bile kvalificirane kao takve.
- **Subverzije:** dok se pojam u kontekstu plana obrane navodi u vezi sa „revolucionarizmom“ (subverzivno-revolucionarni rat), u kontekstu je ove analize rezervisan za nenasilničku uvertiru „tajnih operacija“, poput prethodnog izviđanja, logistike za kasnije akcije, psihološku pripremu terena djelovanja, itd.⁴

1987. O ovom podrobnije: Zapadnoeuropska gerila, u ÖMZ (Österreichische Militärische Zeitschrift), 4/1987, str. 330-336.

² Pri tome je vrijedno pažnje, da se ovi fenomeni navode u kontekstu „vojne obrane zemlje“, to stoga što su iz tadašnje perspektive shvaćeni kao oblik prijetnje adekvatan konvencionalnim vojnim prijetnjama, sa barem latentnom vojnom dimenzijom.

³ Nacionalna vojna akademija, Subkonvencionalna razina prijetnji, Beč, 1987. Ova studija predstavlja prvu obimnu analizu ove problematike.

⁴ Kao još jedan oblik trebao bi se razmotriti i državni terorizam, pri čemu se terorističke metode koriste u međudržavnoj sferi za zastrašivanje protivnika.

Oblici ugroženosti doduše ukazuju na raznolike paralele i preklapanja („overlapping“, „überschneidung“, nap. prev.), pa ipak se pri tome konceptualno ne razlikujući ni u čemu. Stoga bi bilo pogrešno svaku upotrebu nasilja, koja se ne može svrstati u konvencionalni pojam rata, označiti kao „terorizam“. Razlikovanje terorizma od drugih oblika prijetnji se može odatle izvući. Ovo razlikovanje ovisi u prvom redu od ciljeva primjene nasilja (psihološko djestvo ili materijalna šteta) i od objekata napada (primarno nevojnog ili vojnog karaktera), kao i od pitanja, da li ciljevi potiču od samostalne organizacije ili pak od prikrivenog (u smislu inicijative i podrške, nap. prev.) subjekta međunarodnog prava (time ili državni terorizam ili tajne operacije).

Sa ovog stanovišta gerila i terorizam su primarno predstavljali oblike prijetnji u okviru jedne države, a subverzija i tajne operacije međudržavne oblike ugrožavanja. Ovo jasno svrstavanje fenomena u granice jedne države ili pak među oblike međudržavnih prijetnji, kao i određene objekte napada, odgovarala je iz tadašnje perspektive svrstavanju nadležnosti obrane u okviru koncepta sveobuhvatne nacionalne obrambene politike.

Pošto se na upotrebu gerila- snaga, koje bi djelovale vojnim metodama, nije moglo računati, suprotstavljanjem većini oblika subkonvencionalnih prijetnji prvenstveno se bavila oblast i organi unutarnje sigurnosti. Pogotovu je terorizam bio sa ovog aspekta prije svega policijski problem, koji je tražio angažman vojnog sektora, ali samo kao pomoć. Tada aktualno pitanje prijetnje preko subverzivnog djelovanja i tajnih operacija je postavilo pitanje samozaštite putem vojske,⁵ koje bi se prije svega trebalo oslanjati na odgovarajuće izviđanje.

Nova dimezija terorizma

Unatoč svim nepreciznostima, relativno jasna i nedvosmislena klasifikacija u prethodnom kontekstu, morala je proteklih godina biti

⁵ Ovo je stanovište uslovljeno nastupanjem „zapadnoeuropske gerile“ u Zapadnoj Europi, koja je napadala primarno vojne ciljeve i koja se trudila najprije postići značajnu štetu sa vojnog gledišta. Njihove su akcije više puta promatrane kao „glasnogovorničke“ u kontekstu tadašnjih sukobljavanja Istok-Zapad. Njihove su akcije značajno (opale) sa poboljšavanjem veza Istok-Zapad, nakon stupanja M. Gorbatschow-a na mjesto Generalnog sekretara Komunističke partije SSSR-a. Usp. Zapadnoeuropska gerila, *ibid.*, str. 335.

revidirana, kada se počela pojavljivati nova dimenzija terorizma, ⁶ koja je, s jedne strane, nakon ataka na američke objekte i vojne kontranapade SAD-a iz augusta 1998, okarakterizirana kao rasplamsavanje duhovno, kulturno i religiozno motiviranog, globalno rasprostranjenog terorizma, koja je, s druge strane, zbog narastajuće tendencije borbe sa terorizmom, označavana kao rat. ⁷

Tada u obrisima naziruća „nova dimenzija“, čini se nakon eskalacije terorističkog nasilja u napadima od 11-og septembra, sada konačno ozvaničenom. U prilog ovome govore sljedeći čimbenici:

Na faktičnoj razini:

- Težina i vrsta upotrebe nasilja, koji se jedva razlikuju od ratnih djestava (zračni napadi sa više tisuća žrtava i materijalnim štetama u milijardskim iznosima);
- Organiziranje i planiranje/logistika napada ne samo u maksimiziranju šteta, nego i u tijeku (praktično istodobni napadi na više ciljeva u jednom kompleksnom organizacijskom ciklusu);
- Najzad i nužnost vojnih protumjera (najprije pokušaj protuzračne obrane, zatim eskalacija sukoba do stupnja borbe vojnim sredstvima).

Na pravnoj razini:

- Kvalifikacija „oružani napad“ po članku 51 Statuta Ujedinjenih nacija od napadnute strane (SAD), kao i potvrda ove kvalifikacije u pozivu na pomoć po članku 5 Sjevernoatlantskog saveza, i u vezi s tim pozitivne odluke svih NATO članica da se zaista radi o takvoj jednoj situaciji, te najzad potvrda ove kvalifikacije od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija.

Ali time još nije razjašnjeno, koja *kvalifikacija* priliči ovom novom obliku terorističke prijetnje. S jedne strane je bilo jasno, da ona pod određenim pretpostavkama očito prelazi razinu primarno parakriminalne aktivnosti i barem u momentima ukazuje na (para)vojne akcije. ⁸ S druge se strane, ne čini nužnim govoriti u ovom

⁶ O ovome pregledno Gustav Däniker, Nova dimenzija terorizma- strateški problem, u: Erich Reiter, Godišnjak za međunarodnu sigurnosnu politiku 1999, Hamburg/Berlin/Bonn, 1999, str. 121-136.

⁷ Ib., str. 135.

⁸ O ovome iscrpnije poslije.

kontekstu o „ratu“, iako je ovaj pojam pogotovu prvih dana nakon napada korišten i od strane zvaničnika.

Otuda se čini, za analizu ovog novog oblika ugrožavanja i dakako potrebnih potumjera, neophodnim postaviti konceptualne okvire, da bi se na kraju izvukli odgovarajući zaključci o kvaliteti „novog terorizma“.

Novi terorizam kao „rat“?

Svrstavanje fenomena „terorizma i obrane/borbe protiv terorizma“ u pojam „rat“ čini se opravdanim nakon posljednjih događanja,⁹ ali nije bez problema. Däniker je već izričito ranije upozorio na semantičke posljedice takve terminologije, pošto se time terorist diže na nivo vojnika i distancira se od uobičajenih kriminalaca te bi mogao koristiti David-Goliat motiv.¹⁰

Pojam rata obično označava sukob između većih skupina poput npr. klanova, plemena, vjerskih ili socijalnih grupacija, država ili saveza. Obično se ovaj pojam odnosi na oružane konflikte, ali je nakon drugog svjetskog rata skovan pojam „hladnog rata“, koji se odnosi na ogorčeno neprijateljstvo i rivalitet, koji ide i ispod praga otvorenog oružanog sukoba.¹¹

Ako se pođe od ovog politički uslovljenog proširivanja pojma rata, generalno se postavlja upotreba organiziranog nasilja u političke svrhe kao najznačajnije obilježje „rata“. Upotreba sile, koja je u miru zabranjena, postaje u „ratu“ prihvaćenim sredstvom vođenja konflikta.

Ovom širokom sociološkom se suprotstavlja međunarodnopravni pojam rata, koji se ograničava na određeni oblik pravnih odnosa između subjekata međunarodnog prava. Oni mogu, ali se ne moraju vezati za upotrebu nasilja, isto tako ju pak predviđaju kao dozvoljenu mogućnost. Samo na takav „rat“ veže međunarodno pravo pravne

⁹ Prije svega kvaliteta napada i poduzete vojne potumjere.

¹⁰ Däniker, na naznačenom mjestu.

¹¹ Franz Uhle-Wettler; War, u: Trevor N, Dupuy (ed.), International Military nad Defense Encyclopedia, Brassey's (US) inc., Washington/New York, 1993, vol. 6 (T-Z), strana 2885-2895; Slična je i definicija rata Clausewitz-a: „produženi sukob. . . (u kojem) svako pokušava fizičkom silom natjerati protivnika na ispunjenje vlastite volje“.

posljedice kao što je to s odnosima između strana u sukobu i drugih subjekata međunarodnog prava (poput neutralnih država).

Izvorno je i primjena humanitarnog prava za zaštitu žrtava rata¹² bila vezana za postojanje „rata“ u formalno-međunarodnopravnom smislu, ali se ova uska vezanost nakon iskustava Drugog svjetskog rata, a posebice u dekolonizaciji i s njome povezanim sukobima, pokazala nesvrshodnom. S jedne strane se primjenjivala sila, a da *de facto* još nije formalno proglašavano ratno stanje. S druge su se strane, pored regularnih vojnih formacija, u sukobe dodatno uključivale i skupine bez stvarne državne legitimnosti, koje nisu odgovarale tradicionalnim kriterijima „legitimnih vojnika“, što je zahtijevalo urgentna rješenja.

Sukladno ovome je za sve četiri Ženevske konvencije od 12-og augusta (1949, nap. prev.) ustanovljen zajednički članak 3. humanitarnih minimalnih standarda, „za slučaj oružanog sukoba ne-međunarodnog karaktera“. Time se, pored užeg pojma rata, koristio pojam oružanog sukoba, koji doduše ne podrazumijeva formalno ratno stanje, ali koji sa sobom donosi upotrebu organiziranog nasilja takvih razmjera, da su bile potrebne norme za područje humanitarnog prava. I humanitarno pravo je nadograđeno u oboma Dodatnim protokolima o Ženevskom sporazumu od 8-og juna 1977 godine, pri čemu je Protokol I posvećen zaštiti žrtava međunarodnih sukoba, Protokol II pak izričito zaštititi žrtava ne-međunarodnih sukoba.¹³

Međutim, ovaj razvoj u oblasti humanitarnog prava u pravnom smislu nije materijalno ništa izmijenio u pojmu „rata“. Suprotno ovome, on je razjasnio, da „rat“ i „oružani sukob“ danas ne predstavljaju identične pojmove, i da stoga ni u kom slučaju nije svaki oblik oružanog sukoba nužno kvalificirati kao „rat“.

¹² Tako je već u prve tri Ženevske Konvencije 1864, 1899 i 1929 predviđena zaštita sljedećih kategorija:

- Ranjenici i bolesnici kopnenih oružanih snaga;
- Ranjenici, bolesnici i brodolomnici pomorskih oružanih snaga;
- Ratni zarobljenici.

Ova je povezanost proširena temeljitom revizijom, koja je napravljena 1949 povodom usaglašavanjem sa novom, IV-om Ženevskom Konvencijom za zaštitu civilnog stanovništva.

¹³ Vidi poslije.

„Ratno stanje“ predstavlja i danas međunarodnim pravom uređen posebni slučaj između subjekata ovog prava,¹⁴ za koje međunarodno pravo, ali i nacionalna zakonodavstva vežu odgovarajuće pravne posljedice.¹⁵ Međutim, ovaj međunarodnopravni subjektivitet kod „rata protiv terorista“ teško da je prisutan. On (subjektivitet) može onda postojati, kada iza terorizma stoji subjekt međunarodnog prava, poput države („državni terorizam“). I oslobodilački i drugi pokreti otpora, koji su međunarodnopravno priznati, mogu se posmatrati barem djelomice kao subjekti međunarodnog prava. Takav međunarodnopravni subjektivitet u pravilu nedostaje organizacijama, koje osim terorističkih akcija ne poduzimaju gotovo nikakve druge aktivnosti, odnosno primarno se određuju kroz terorističke akcije. Teško je dopustivo njihove aktivnosti tj. obranu i borbu odrediti kao „rat“ u smislu međunarodnog prava.

Terorizam kao „oružani sukob“?

Naprijed navedenom se pojam „oružanog sukoba“, koji je ustanovljen zajedničkim člankom 3. četiri Ženevske Konvencije od 12-og augusta 1949, i od tada se trajno koristi, odnosi na svaku situaciju, u kojoj na međunarodnoj ili nacionalnoj razini dolazi do sukoba uz upotrebu oružane sile.¹⁶

I u oružanom sukobu važe principi tradicionalnog „ratnog prava“. Bit oružanog sukoba jeste da se konflikt odvija uz upotrebu oružane sile. Pravo oružanih sukoba odatle načelno prihvata- kao i tradicionalno „ratno pravo“- obostranu primjenu sile sukobljenih strana kao legitimne. Time se principijelno razlikuje primjena sile u oružanom konfliktu od primjene sile u oblasti unutarnje sigurnosti (poput policijskih snaga), koja predstavlja iznimku koja se smije upotrijebiti, kada se nijedno drugo sredstvo ne čini prikladnim da bi se spriječilo

¹⁴ Usp. Dietrich Schindler, *Ratno stanje u suvremenom međunarodnom pravu*, u: *O pravu i slobodi*, Jubilarni spis za Friedrich August-a Frh. v. D. Heydte, Duncker&Humboldt, Berlin, 1977, str. 555-576.

¹⁵ Ovdje otprilike leži temelj diskutiranog pravnog problema u SAD-u o mogućoj primjeni vojnog pravosuđa na teroriste.

¹⁶ Ovisno o praktičnim fenomenima uslijedila je, u daljnjem razvitku, putem Dodatnih protokola od 8-og juna 1977 i formalna podjela u propisima na „međunarodne“ (Protokol I) i ne-međunarodne sukobe (Protokol II).

činjenje kaznenog djela.¹⁷ Nasuprot ovome se primjena sile u oružanom sukobu opravdava samim ciljem suprotstavljanja protivniku, da bi ga izbacili iz stroja. Ovo može uslijediti ispunjenjem zadaće,¹⁸ ali i direktnom fizičkom eliminacijom.

Učesnici jednog oružanog sukoba imaju načelno u ovim predviđenim okvirima pravo nanošenja štete, odnosno ovlašteni su nanositi protivniku štetu vojnom silom. Pravo upotrebe sile dakako da nije neograničeno, nego podliježe pravnom ograničavanju u pogledu:

- Srazmjernosti (šteta- uključujući eventualnu kolateralnu štetu- mora biti opravdana vojnim ciljevima),
- Kategorijâ ljudi (primjena sile samo protiv protivničke vojske i njezinih sredstava, ali ne i protiv zaštićenih osoba poput ranjenika, bolesnika, brodolomnika, ratnih zarobljenika i civilnog stanovništva),
- Sredstava (samo dozvoljena borbena sredstva),
- Zaštite povjerljivih podataka (Perfidie zabrana- ratne su liste dozvoljene do određene granice, npr. da ne patvore status zaštićene osobe).

Svaka povreda ovih ograničenja predstavlja s njene strane jednu novu povredu prava i ovisno o težini ratnog zločina se vrednuje i sankcionira.

Ovo bi, međutim, u tradicionalnom smislu značilo, i da se učesnici oružanog sukoba smatraju legitimnim „borcima“, koji se ne bi trebali pozivati na odgovornost, jer legitimno rabe ratnu silu.¹⁹

Ova klasifikacija u pogledu međunarodnih oružanih sukoba i danas vrijedi bez ograničenja,²⁰ ali ne više i u ne-međunarodnim konfliktima. U skladu sa zajedničkim člankom 3. Ženevskih konvencija, Protokol II ne ustanovljava niti jednu kategoriju zštićenih osoba, niti predviđa bilo kakav poseban pravni status. . . *Nacionalno pravo ostaje na snazi, odnosno vlasti zadržavaju pravo, da izvedu osobe pred sud zbog djela koja su u vezi sa konfliktom, i da ih osuđuje. Pogotovu Protokol*

¹⁷ Kao i pod određenim limitirajućim pretpostavkama kad govorimo o lišavanju slobode počinitelja kaznenog djela i njegovoj predaji pravosudnim organima.

¹⁸ Predaja pojedinačnog borca; kapitulacija saveza i pojedinih strana u konfliktu.

¹⁹ Ratno zarobljeništvo nije nikakva kazna za učešće u ratnim operacijama, nego samo zatvaranje neprijateljskih boraca, da bi se spriječio nastavak ili ponovni početak ratnih akcija.

²⁰ Usp. određenja i odredbe o borcima u čl. 43. i 44. Protokola I.

ne sprječava da član pokreta oružanog otpora ne odgovara pred pravdom, zbog činjenice da se latio oružja. Protokol niti njemu- niti borcima-ne daje status ratnog zarobljenika. ²¹

Pa iako se osnovi Protokola II imaju tražiti najprije u građanskim ratovima, ²² sam Protokol ukazuje da je uzeo u obzir momente savremene slike „rata“ u jednom širem smislu. Nedvosmislene klasifikacije, koje su ranije vrijedile, ne mogu se više nametati:

- Oružani sukobi se ne odvijaju isključivo kao „ratovi“ između subjekata međunarodnog prava,
- Nije više isključiva domena vojnika, da aktivno uzmu učešća u ovim sukobima,
- Sukladno ovome ne dolazi u obzir za ovakve učesnike konflikta da imaju privilegiju vojnika, legitimno uključenog u oružani sukob.

Protokoli doduše još uvijek ne predstavljaju izvore prava izvan njihova područja važenja, koje se odnosi na zaštitu žrtava oružanih konflikata. ²³ Oni međutim predstavljaju racionalan pokazatelj za danas mogući spektar i tipologiju oružanih sukoba, ²⁴ posebice za diferenciranje između „međunarodnih“ i „ne-međunarodnih“ oružanih konflikata skupa sa rezultirajućim konzekvencama u pogledu pravnih posljedica za učešće u ovakvim sukobima.

²¹ Sylvie-S. Junod, Commentary on Protocol II, u C. Pilloud/J. de Preux/Y. Sandoz et al. (eds.), Commentary on the Additional Protocols, ICRC/Martinus Nijhoff, Genf, 1987, str. 1344 (Komentar Preambule Protokola II).

²² Najprije u sukobima povodom dekolonizacije. Ova se pak kategorija opravdano, pod pritiskom zemalja trećeg svijeta, našla inkorporirana u Protokolu II. Od tada se u „međunarodne sukobe“ ubrajaju i konflikti u kojima „se bore narodi protiv kolonijalne vladavine i strane okupacije i rasističkih režima u realizaciji njihovog prava na samoodređenje“; Protokol II, članak 1, stav 4.

²³ Osim toga se ima uzeti u obzir i njihov limitirajući ratifikacijski momenat, pri čemu ukazuju na široko, ali ne i univerzalno područje važenja.

²⁴ Vrijedno je pažnje da članak 51. Protokola I posredno dopušta određenje terorizma, pošto izričito zabranjuje napade protiv civilnog stanovništva, „čija isključiva svrha jest širenje straha među civilnim stanovništvom“. Ovo određenje, koje logično vrijedi i za Protokol II, dopušta time s jedne strane razgraničavanje terorističkih akata od legitimnih ratnih operacija. S druge strane jasno ukazuje, da činjenje takvih akata predstavlja u svakom slučaju tešku povredu humanitarnog prava i ni u kom slučaju ne mogu biti opravdana političkom svrhom oružanog sukoba. Ovo je posebice stoga vrijedno pažnje, jer Protokol I, kako je navedeno, izričito navodi i borbu za samoodređenje i oslobođenje od kolonijalne vladavine, kao takav slučaj. Stoga ni ovi (politički) ciljevi ne mogu biti opravdanje za terorističke akcije.

Kvalifikacija „oružani sukob“

Svrstavanje novog terorizma i poduzetih protumjera u „oružane sukobe“ i dalje se podržava kroz općeprihvaćenu kvalifikaciju napada od 11-og septembra kao „oružanog napada“ u smislu članka 51. Statuta Ujedinjenih naroda.

Članak 51. uređuje realizaciju prava na individualnu ili kolektivnu samoobranu, koje smije biti primjenjeno samo u slučaju „oružanog napada“. Pri tomu je prihvaćeno shvatanje, da „samoobrana“ dopušta napadnutoj strani uporabu vojne sile, odnosno vođenje rata ili sličnog oružanog sukoba protiv napadača.²⁵

Kvalifikaciju napada od 11-og septembra kao „oružani napad“ najprije su dale SAD, koje su na temelju ovoga zahtijevale primjenu članka 5. NATO-a. Ova odredba predviđa kolektivnu obranu svih članica saveza u slučaju oružanog napada na jednu od članica. Vijeće NATO-a, kao organ svih članica NATO-a, priključilo se ovom stavu.

U svezi s ovim je Predstavnik SAD-a informirao Ujedinjene nacije o postojanju oružanog napada u skladu sa odredbama članka 51. Vijeća sigurnosti, i namjerom primjene prava na kolektivnu samoobranu.²⁶ I Vijeće se sigurnosti priklonilo ovakvom stavu, i time potvrdilo kvalifikaciju napada kao „oružani napad“, kao i kvalifikaciju vojnih protumjera u smislu primjene prava na samoobranu legitimnom.²⁷

²⁵ To uključuje i imperativ proporcionaliteta: Hans- Peter Neuhold, Međunarodni konflikti- zabranjena i dozvoljena sredstva vođenja; Istraživanja iz države i prava, Svezak 37; Springer, Wien/New York, 1977, str. 133.

²⁶ Pismo od 7-og oktobra 2001. ambasadora SAD-a, John D. Negroponte-a, Vijeću sigurnosti Ujedinjenih nacija o najavi primjene prava na samoobranu.

²⁷ Ova potvrda nije zahtijevala pravnu formu jedne rezolucije, jer se primjena prava na samoobranu sukladno članku 51. smatra prirodnim pravom (engl. „inherent right“) i time se može primjenjivati bez izričite potvrde Vijeća sigurnosti.

Države su, pak, upravo po ovim odredbama obavezne prijaviti Vijeću sigurnosti primjenu prava na samoobranu, koje bi, s druge strane, ovu namjeru moglo proglasiti nelegitimnom i zabraniti daljnje akcije. Ako pak Vijeće sigurnosti ne zabrani ovakve operacije, time je potvrdilo mogućnost primjene prava na samoobranu.

Upravo se ovakvog slijeda pridržavalo u priopćenju o primjeni prava na samoobranu u slučaju SAD-a. Pravnu utemeljenost za vojne mjere SAD-a i njihovih saveznika ne treba stoga poglavito tražiti u Rezolucijama Vijeća sigurnosti 1368 i 1373, nego neposredno iz Statutom Ujedinjenih nacija, u pogledu primjene prava na samoobranu i u s vezi s tim, odbijanju primjene ovog prava od strane Vijeća sigurnosti.

I ove mjere dopuštaju zaključiti, da se teror (kao „oružani napad“) i obrana od terora (kao primjena prava na samoobranu protiv oružanog napada) imaju promatrati kao forma oružanog sukoba. Njihova daljnja vrijednost leži u revolucionarnom razvoju pravne teorije, jer se sada ne predviđa da napad mora nužno biti izveden od strane jedne države ili inog subjekta međunarodnog prava. Od sada se i radnje nedržavnih čimbenika mogu, iz ove perspektive, promatrati kao „oružani napad“ u smislu članka 51.

Na kraju se dâ ustvrditi da se fenomen „terorizma“ enormno uzdigao sa razine primarno problema javne sigurnosti na razinu značajnog političkog nasilničkog kriminaliteta i ubuduće, pod određenim pretpostavkama, može imati značajke „oružanog napada“, iz čega bi mogle slijediti dalekosežne posljedice.

Kriteriji

Ovaj se razvoj naravno ne može tumačiti u tom smislu da se od sada svaki teroristički akt ili akt zaštite od terorizma može kvalificirati „oružanim napadom“. Pogotovu se moraju utvrditi kriteriji, da bi se razgraničio novi kvalitet terorizma kao „oružani napad“ ili „oružani sukob“, od drugih formi koje ne ispunjavaju ovu dimenziju.

I ova se linija razgraničenja dâ izvesti iz sadržaja Protokola II. Članak 1. uređuje oblast primjene Protokola i omogućava određenje i gornje i donje granice primjene Protokola.

- Gornja granica je povučena razgraničavanjem primjene Protokola II od primjene Protokola I, koji uređuje „simetrični“ konflikt između subjekata međunarodnog prava.²⁸ Ovo je pitanje dakako za predstojeću evaluaciju (o primjeni prava na samoobranu, nap. prev.) od manjega značaja, jer su međunarodni oružani sukobi već prema definiciji „vojni“;
- Donja se granica „oružanog sukoba“ dâ tačno odrediti iz članka 1. stav 2. Protokola II. Ova odredba isključuje primjenu Protokola u „situacijama unutarnjih nemira i napetosti, poput ustanka, izoliranih i sporadičnih akata nasilja slične naravi“, pošto ne predstavljaju „oružane sukobe“.

²⁸ Uključujući i „narode“ u realizaciji njihovog prava na samoodređenje, v. g.

Sama odredba ne daje izričite definicije, ali se pojmovi daju izvesti, poput ustanka- demonstracije bez stvarne namjere; „izolirani i sporadični akti nasilja“ nasuprot vojnim akcijama, koje izvode vojne snage ili oružane skupine, ²⁹ itd. Kao kriterijumu razgraničenja bi dakle morali govoriti u slučaju korištenja vojnih snaga sa taktičko-operativnog stanovišta, a ne samo izričito u slučajevima održanja javnog reda. Kao daljnji kriterij bi se mogli navesti obvezujuća „rules of engagement“ (pravila angažmana), tj. razlikovanje da li vojne snage primjenjuju vojne metode za savladavanje protivnika ili su obavezni na pridržavanje policijskih standarda u rabljenju sile.

Slični se kriteriji- *mutatis mutandis*- daju primjeniti i na pitanje, od koje se tačke terorističke akcije odnosno obrana od terorizma imaju karakterizirati „oružanim sukobom“, ili pak ne.

Dimenzije kriterija

Za distinkciju (terorizma od drugih oblika nasilja, nap. prev.), se mogu navesti sljedeće dimenzije, koje moraju dostići terorizam ili akcije obrane od terorizma, da bi se mogli nazvati „oružanim sukobom“:

Dimenzija ciljeva- „strateški“ teror

Terorizam je u suštini politička strategija i svrha mu je pretežito uticanje na procese donošenja političkih odluka. ³⁰ Ovo se odnosi kako na akcije terorista pojedinaca, kao i na atake od 11-og septembra. Ipak se dā stupnjevati, u kojim slučajevima teror i borba protiv terora dodatno dobijaju značajke oružanog sukoba.

- Na nižoj razini, terorističke akcije imaju pretežito ograničene ciljeve, i u slučajevima kad su one eventualno promatraju kao

²⁹ S. Junod, ib., str. 1354 (Komentar članka 1, Protokol II). „Unutarnji nemiri“ se u ovom smislu razgraničavaju od „oružanih sukoba“ time što se radi o primjeni oružane sile da bi se održao red; „unutarnje napetosti“ se od „unutarnjih nemira“ odvajaju time što se preventivno primjenjuje sila da bi se primoralo na poštivanje reda i mira; na naznačenom mjestu, str. 1355.

³⁰ S jedne strane bi se trebali motivirati simpatizeri određene ideje, s druge pak bi se protivnici trebali zastrašiti. U oba slučaja se nastoji realizirati odgovarajući utjecaj na javnost.

segmenti jedne šire borbe.³¹ One se redovito posmatraju kao policijsko pitanje i na njih se odgovarajuće reagira.

- Ukoliko su teroristički akti usmjereni protiv temelja države, poput npr. teritorijalnog integriteta, ovdje se dodatno imaju razmotriti elementi oružanog konflikta, poput upotrebe vojnih/paravojnih snaga, sredstava i tehnika. Često se ovi konflikti kreću u „sivoj zoni“ ka njihovom kvalifikacijom gerilom,³² što zahtijeva reakciju ne samo policijskim, nego i vojnim metodima i tehnikama. Pri tomu se može naznačiti, da zapravo u mnogim slučajevima³³ odbijanje kvalifikacije „oružani sukob“, i inzistiranje na nazivu „terorizam“ nije uvjetovano primjenom nekih kvalitativnih kriterija, nego najprije iz političkih razloga, da bi se delegitimirala protivnička strana.

Napadi od 11-og septembra, na temelju svih dosadašnjih saznanja, nisu imali takve ograničene političke ciljeve,³⁴ nego su, s jedne strane, imali svrhu u prvom redu nanošenja što je moguće veće štete „neprijatelju“,³⁵ da bi usljed toga bio srušen čitav politički sustav protivne strane. S druge strane su izričito bili usmjereni protiv strateških ciljeva političkog i vojnog vođstva³⁶ kao i privredne moći napadnute države.

³¹ U ovom se smislu ima promatrati i promjena austrijske vanjske politike koja je bila cilj „pismo-bombaša“ Franz Fuchs-a ili oslobađanje pojedinih članova lokalnih skupina.

³² Poput npr. dugotrajnih sukoba u Sjevernoj Irskoj, Baskiji ili djelomice u Korzici. I konflikt između Izraela i palestinskih grupa se može ovdje svrstati.

³³ Kao npr. u sukobima između Izraela i različitih palestinskih grupacija ili u građanskim ratovima u Sjevernoj Irskoj ili Baskiji.

³⁴ Zahtjev za rješavanjem sukoba na Bliskom Istoku je iznesen tek nakon napada i mora u ovom kontekstu biti promatrano kao pokušaj racionalizacije, koji je trebao služiti mobiliziranju javnog mnjenja na teritoriju sa islamskim živiljem. Međutim, i ovaj oblik zahtjeva ne ostavlja nimalo prostora za racionalno rješenje, jer negira pravo Izraela na postojanje.

³⁵ I ovdje se treba obratiti pažnja na, skriven ranije u oblik jednog islamskog pravnog načela („Fatwah“), poziv vjerojatnoga kreatora napada, Osama bin Ladena, „na ubijanje svih Amerikanaca i Židova, gdje god ih se susretne“. U odnosu između međunarodnopravnih subjekata, takva jedna izjava, proizišla iz načela međunarodnog ratnog prava „animus belli gerendi“, bi dala pretpostaviti namjeru za vođenjem rata protiv druge strane do potpunoga poraza. Analogijom i u svezi sa dotadašnjim akcijama bi ovakva izjava barem trebala biti protumačena, kao izraz volje za vođenjem oružanog sukoba.

³⁶ Pentagon i, pretpostavlja se, Bijela Kuća kao ciljevi samoubilačkih napada zrakoplovima, kao i State Department kao cilj auto-bombe.

Stoga se sa stanovišta ciljeva i objekata napada imaju smatrati strateškim napadom i kvalificiraju se u ovom smislu kao akti oružanog konflikta.

Dimenzija metoda- „zračni napadi“ i oružja masovnog uništenja

Napadi su od 11-og septembra donijeli i enormne promjene u metodima. Već do tada su često poduzimani teroristički ataci na civilne zrakoplove. S jedne strane su otimani zrakoplovi, da bi se putnici i posada koristili kao taoci i potom kao sredstvo iznude za oslobađanje zatvorenih članova skupine. S druge pak su zrakoplovi dizani u vazduh, da bi se širila strah i nesigurnost, pri čemu su zrakoplov i ljudi unutar njega predstavljali objekat terorističkog akta.

37

Već su zadnjih godina poznati pokušaji da se sruše zrakoplovi iznad naseljenih područja i da se time nasilje usmjeri ne samo protiv zračnog prometa, nego i protiv stambenih područja. Najzad, u napadima 11-og septembra je istodobno oteto više zrakoplova, da bi ih se iskoristilo za napad na naseljeno područje. Time su služili kao sredstvo jednog pravog zračnog napada na grad protivnika, ³⁸ stoga i kao oblik primjene sile, koji bi bio karakterističan za oružani napad izvan subkonvencionalne razine. ³⁹

Jedna daljnja promjena bi ležala u uporabi oružja za masovno uništenje, čija primjena barem više ne bi bila smatrana nemogućom. Time terorizam ne bi više izlazio iz subkonvencionalne ravni, nego i iz konvencionalne, i eskalirao bi u najviši stupanj oružanog konflikta. Primjena strateških metoda bi odgovarala ciljevima „strateškog terora“.

³⁷ Kao u slučaju bombaškog napada na PanAm let 103, kojom prilikom je srušen zrakoplov 21-og decembra 1988 iznad škotskog mjesta Lockerbie.

³⁸ U smislu „counter value strategy“ (strategije protuvrijednosti), kako je ona razvijena u doktrini strateškog zračnog ratovanja, a nakon toga nastavljena i u strategiji nuklearnog zastrašivanja: usp. Ulrich Weisser, „Deterrence“, u: T. Dupuy (urednik), Međunarodna vojna i obrambena enciklopedija, vol. 2 (C-F), str. 755-760.

³⁹ Zrakoplovi (uključujući i ljude unutar njih) stoga više nisu predstavljali predmet terora, nego (sa pogonskim gorivom) sredstvo za izvršenje terorističkog napada, koji je bio usmjeren protiv važnijeg cilja.

Dimenzija štete

Dimenzija štete je usko vezana za prethodne dvije dimenzije. Ona, međutim, se treba promatrati posebno, pošto za nju postoji poseban pravni okvir.

Ovaj okvir je određen u definiciji agresije⁴⁰ koju je donijela Generalna Skupština Ujedinjenih naroda. Pa iako definicija nije neposredno primjenjiva na konkretne slučajeve, pošto ova interpretacija pojma agresije služi kao oslonac za djelovanje Vijeća sigurnosti i iz tadašnjeg aspekta se primarno odnosi na agresivna djelovanja država, ipak se daju izvesti kriteriji za kvalifikaciju terorističkog djelovanja kao „oružanog napada“, te nadalje, „oružanog konflikta“.

Rezolucija navodi u članu 3. različite stjecaje okolnosti, koji se određuju kao tipično agresivno ponašanje, poput upada ili napada na područje druge države, otvaranje vatre na suvereno područje jedne države upotrebom oružanih snaga druge, napad oružanim snagama jedne države na kopnene, zračne ili pomorske oružane snage ili pomorske ili zračne flote druge države itd. Od naročite je važnosti stav g) koji govori o „slanju naoružanih bandi, skupina, dobrovoljaca ili plaćenika od strane jedne države ili u njezino ime, koji protiv druge države vrše operacije koje uključuju uporabu oružja i to takve težine, da se mogu supsumirati pod gore navedene operacije, ili odgovarajuće učesće jedne države u takvim operacijama“.

Pa iako, kao što je rečeno, ova definicija nije neposredno primjenjiva na „novi terorizam“, njezino formuliranje dopušta određivanje od kojeg se intenziteta terorističke operacije mogu cijeliti kao oružani napad, naime „kad su takve težine, da se mogu izjednačiti sa redovitim ratnim operacijama“.

Ovim kriterijima odgovaraju napadi od 11-og septembra. Kvantitet i kvalitet posljedica su dostigli takve razmjere, kakve se inače pojavljuju samo u oružanim sukobima.

⁴⁰ Rezolucija 3314 (XXXIX) od 14. 12. 1974.

Dimenzija organizacije

Teroristički napadi, koji ne dosežu prag oružanog sukoba, redovito doduše zahtijevaju izvjesno planiranje operacija, ali ne i posebno razvijenu organizaciju za njihovo izvođenje. Primjer određenih evropskih terorističkih organizacija,⁴¹ koje su, povijesno gledajući, najčešće opravdano, smatrane „skupinama“ ili „čelijama“, pokazuju da su imale minimalan stepen unutarnje organiziranosti. Inače su djelovale- ako uopće- u jednom poprilično labavom savezu.⁴² Takve organizacije nikada nisu dosegle, usprkos povremenih saveza sa istomišljeničkim skupinama, mogućnost da djeluju na svjetskoj razini i njihovo je djelovanje bilo ograničeno na zemlje iz kojih potiču. Njihovo članstvo nikada nije, u jezgru, prelazilo dvocifrene brojeve, što se nije moglo pripisivati samo uvjetima (prisilom) konspirativnog rada. U skladu sa ovim, i njihovo je financiranje počivalo na improvizaciji, poput povremenih pljački banaka, razbojničke iznude, otmica, i sl. Organizacija limitirana kako po veličini, tako i po stupnju organiziranosti, se ograničavala i u pogledu mogućnosti akcije. Ove su mogućnosti ostajale samo na razini običnog političkog kriminaliteta, pri čemu je kod nekih na kraju prevagnula kriminalna komponenta nad političkom (poput pljačkanja novca).

Ovom nasuprot su u prošlosti poznate takve organizacije, koje su doduše primjenjivale terorističke metode, ali koje su djelovale u okviru širih konflikata i u sivoj zoni gerile, poput različitih arapskih grupacija u vezi sa konfliktima na Bliskom Istoku. Često su istupale kao politički čimbenici, i ukazivale na veći broj članstva. One su često mogle da se višestruko oslanjaju na planidbene i logističke kapacitete prijateljskih država i time i dalje djelovati kao grupacije, koje su morale u potpunosti djelovati u podzemlju.

Za razliku od ovih prethodnika, organizacije novog terorizma sve više ukazuju na različite veličine, organizacijske strukture kao i na finansijske potencijale, koje im daju mogućnost planetarnog

⁴¹ Ova se konstatacija odnosi na terorističke organizacije u užem smislu. Kada suprotno ovome organizacija preraste u gerilu, poput baskijske ETA-e ili neprijateljske građanske skupine u Sjevernoj Irskoj, ukazuju u pravilu na veći stupanj organiziranosti i članstva.

⁴² Kao jedini izuzetak bi se moglo navesti spajanje „zapadnoeuropske gerile“, koja međutim nije dosegla veće dimenzije od one navedene u ovom radu.

samostalnog strategijskog djelovanja. One osiguravaju njihovo financiranje i dugoročno učešćem u raspostranjenom kriminalitetu poput trgovine drogama. Time postaju sposobne za djelovanje i ostaju neovisne o podršci državnih subjekata.⁴³ Na sličan način kao multinacionalne kompanije, one ovako mogu, i bez podrške drugih država, djelovati globalno.

Dimenzija sredstava za obranu i borbu

Dimenzija sredstava za obranu i borbu je usko povezana sa kvalificiranjem napada kao „oružanog napada“ iz članka 51. Iako su, kao i kod drugih terorističkih ataka, i oni koji su načelno odgovarali terorističkim napadima kriminalnog karaktera i protiv kojih su, u SAD-u i drugim državama, provedene odgovarajuće policijske i sudske radnje gonjenja, napadi su zahtijevali i primjenu konvencionalnih vojnih sredstava.

- Već i kod (neuspjelih) pokušaja, sprječavanjem istih privođenjem počilaca, kao i
- U reakciji na napade, iz vojnog ugla gledano, vođenjem regularnog oružanog sukoba protiv terorističke organizacije i njezine infrastrukture u Afganistanu.

Nasuprot ranijim, samo naizgled sličnim slučajevima,⁴⁴ se oružani sukob ne usmjerava primarno protiv države Afganistana, čime bi ukazivao na tipična obilježja „međunarodnog oružanog sukoba“ između dva subjekta međunarodnog prava, nego protiv terorističke organizacije Al-Qaida.⁴⁵

⁴³ Odnos između terorističke organizacije Al-Qaida i talibanskog režima okrenule su ovaj tradicionalni odnos ovisnosti do te mjere, da je Al-Qaida kroz legalne i ilegalne poslove bila toliko moćna, da je talibanski režim mogla financirati u visini dva godišnja budžeta.

⁴⁴ Kao u slučaju ultimatumu i objave rata koja je nakon toga uslijedila, od strane Austro-Ugarske, koji je ova uputila Srbiji zbog upletenosti srpskih obavještajnih krugova u atentat u Sarajevu 1914.

⁴⁵ Uporaba nasilja se čini uporedivom sa ograničenim angažmanom izraelskih oružanih snaga 1976 godine protiv onih terorista koji su oteli jedan izraelski zrakoplov i njime odletjeli u Ugandu, te pod dobrohotnim trpljenjem Idi-Amin režima ih držali u zračnoj luci Entebbe, odnosno sa stanovišta ciljeva se ovdje radilo o ograničenom vojnom angažmanu na teritoriji druge države, čija vlada trpi aktivnosti jedne terorističke organizacije na svom suverenom području.

Situacija postaje prividno složenija činjenicom, da talibanski režim u Afganistanu, sa malim izuzecima, nije međunarodno akceptiran i da je bio involviran rat sa drugim stranama- pri tomu i sa, uglavnom, međunarodno prizatom ranijom vladom. Time su se, u izvjesnom smislu, u jednom prostoru vodila dva paralelna konflikta:

- S jedne strane borba SAD-a i njenih saveznika protiv terorističke organizacije Al-Qaida, i
- S druge strane, borba dotadašnjih strana iz građanskog rata oko vlasti u samom Afganistanu.

Ali uska povezanost talibanskog režima i Al-Qaida-e predočava i vojnu suradnju strana u ova dva paralelna sukoba, pri čemu su, s jedne strane SAD sa njezinim saveznicima i anti-talibanskim snagama, i Al-Qaida i talibani, s druge strane, *defacto* postali saveznici.⁴⁶ Međutim, različiti ciljevi ova dva konflikta je postala očita činjenicom da je „unutarafganistanski“ građanski rat završen formiranjem prijelazne vlade, a da se borba SAD-a i njezinih saveznika protiv Al-Qaida-e još uvijek vodi.

Na kraju, različite dimenzije (konflikta, nap. prev.), odaju koherentan, često raznoliko uslovljavajući okvir, koji dopušta distinkciju tradicionalnog, primarno parakriminalnog terorizma od njegove dimenzije, koja se smatra područjem oružanog sukoba.

Posljedice iz dimenzije „oružani sukob“

Dimenzija oružanog sukoba ima odgovarajuće posljedice kako za sprječavanje, tako i za moguće suzbijanje terorističkog napada određenog intenziteta.

Kako je navedeno, oružani sukob karakterizira činjenica da je primjena oružanog nasilja kao takvog načelno dopuštena, odnosno da se protivniku može oružano suprotstavljati, naravno pod pravnim ograničenjima.

⁴⁶ Slična je situacija postojala tijekom Drugog svjetskog rata na Balkanu, gdje su različite strane „unutarjugoslavenskog“ građanskog rata (četnici, ustaše, partizani) postali *de facto* saveznici zaraćenih strana u Drugom svjetskom ratu.

Mora se naznačiti da terorizam, po definiciji, počiva na povredi pravnih normi u svezi sa oružanom konfliktom.⁴⁷ Terorizam se upravo razlikuje po, navedenim, pretežito vojnim kriterijima, od gerile po tomu da nije usmjeren na primarno vojne ciljeve,⁴⁸ nego zaštićeno civilno područje.

Novi terorizam time prividno stoji u sivoj zoni između „kriminalnih“ i „vojnih“ karakteristika. Kod nižih stupnjeva terora, koji ne dostižu dimenziju „oružanog sukoba“, kriminalne značajke upotrebe nasilja ostaju u jednostavnom-kriminalnom području, ne dosežu nikakvu „vojnu“ dimenziju. Novi terorizam doseže, u pogledu gore navedenih kriterija, dimenziju oružanog sukoba. Zato se mora cijeniti prema kriterijima prava oružanih sukoba, pri čemu se, s druge strane, određuje prema sistematskoj povredi pravnih regula, i time, s pravom, poprima kriminalni karakter. Dok se time dâ odrediti tradicionalni terorizam kao činjenje „normalnih“ kaznenih djela u okviru jedne političke strategije, novi bi se terorizam dao okarakterizirati kao strategija sistematskog, kontinuiranog i teškog ratnog zločina.⁴⁹ On sadrži (konstituirajući, za terorizam bilo koje vrste) kriminalni element, ali ga nastavlja u povredi ne samo klasičnog kaznenog prava, nego i humanitarnog prava oružanih sukoba.

Novi se terorizam time od sada, s jedne strane, razlikuje od uobičajenog terorizma po „vojnom“ obujmu primjene nasilja, a s druge strane od ostalih formi oružanog sukoba po ne samo povremeno primjenjivanoj, nego sustavnoj protupravnosti primjene sredstava.⁵⁰ Primarna značajka „oružanog sukoba“, koja ovisi o navedenim kriterijima, i dalje pak ostaje važiti.

⁴⁷ Tako se može naći, kako je gore navedeno, jedina izričita verbalna veza sa terorom u Protokolu II u svezi sa zabranjenim napadima na civilno stanovništvo. Članak 51, stav 2. zabranjuje „Djelovanja sa upotrebom nasilja ili- prijetnje, čija je poglavita svrha u tomu da se širi teror između civilnog stanovništva“. Upravo u tomu leži strategija terora.

⁴⁸ Pri tomu bi se ovdje mogli uključiti pod pojam gerile, i svi policijski i penitencijarni organi kao državnopravni represivni instrumentarij u širem smislu.

⁴⁹ Slično piše i Džaniker, *ibid.*, str. 134- „Premišljanje važećeg poimanja prava, pri čemu se teroristi tretiraju i sude kao obični kriminalci, odnosno procjenjivanje da li bi se već teroristička namjera kao i teroristički akt u *smislu ratnog zločina* trebala kažnjavati. . . “.

⁵⁰ Poput „uobičajenog“ vođenja rata, ali i gerile.

Za borbu protiv terorizma osobina oružanog sukoba time povlači:

- S jedne strane se protiv takve terorističke organizacije može voditi borba po vojnim standardima. Primjena vojnih metoda je time dopuštena ne samo po obujmu nego i po tehnikama, i ne samo protiv organizacije već i protiv pojedinih terorista, sve dok vojni cilj nije postignut;
- S druge se strane u borbi protiv terorističkih organizacija valja pridržavati prava oružanih sukoba, pa čak i kada se suprotna strana krivi za najteže povrede ovih regula, što je imanentno terorizmu.

Obrana od terorizma kao „vojna stvar“

Primjena vojnih metoda za obranu od subkonvencionalnih formi ugrožavanja ne predstavlja, sama za sebe, nikakvu novu pojavu. Posebice su snage uključene u borbe povodom dekolonizacijskih procesa relativno rano došle u poziciju da se bore protiv nevojnih neprijatelja. Dok je ovo sa stanovišta humanitarnog prava vodilo u pravcu usavršavanja obaju Dodatnih Protokola iz 1977, koji su omogućavali bolje pravno regulisanje ovih fenomena, sa militarnog aspekta je to vodilo razvitku doktrine „protu-pobunjeničtva“, pri čemu se pogotovo rad Franka Kitsona na temu „Operacije niskog intenziteta“ ima promatrati kao temeljni uradak.⁵¹

Kitson ovdje obrađuje iskustva u gušenju ustanaka u Keniji, Maleziji, Kipru i Sjevernoj Irskoj i predviđa borbu protiv neregularnih oružanih skupina paravojnog karaktera kao dodatnu (dominirajuću) zadaću redovitih oružanih snaga. Novi oblik oružanog sukoba zahtijeva odgovarajuću prilagodbu oružanih sukoba na svim razinama, posebice pojačavanje izvidnice i istodobno minimiziranje uporabe nasilja. Kitson naglašava značaj upotrebe obavještajnosigurnosnih sredstava kao i ukupno ovih službi.⁵²

Isti principi bi važili i za operacije u svrhu održanja mira, koje stoga Kitson uključuje u njegovo tumačenje.⁵³

⁵¹ Frank Kitson, „Operacije niskog intenziteta“, Faber&Faber, London, 1971. Rad je služio- tada na još nesistemske razini- kao oslonac za razvitak američkog koncepta „Konflikta niskog intenziteta“, ali koji je ograničen na taktičko-operativni nivo.

⁵² U predvorju rata, poglavlje „Ustanak, prvi dio: Taktika: odavanje informacija“; str. 135-144, kao i zaključci.

⁵³ Dok se u njegovu slučaju tumačenje u pogledu „low-intensity operacija“ (operacija niskog intenziteta) jedno takvo uključivanje zbog sličnosti u operativnom postupanju

Kod svih ovih operacija se vojne aktivnosti pomjeraju od tradicionalnog ratovanja do akcija, koji se sadržajno prije imaju pripisati policijskom radu, ali one ipak ostaju izvorna zadaća vojske.⁵⁴ Ovo važi s jedne strane za operacije održanja ira, čija se izvorna zadaća sastoji u nadziranju primirja i osiguravanju razdvajanja trupa. Međutim, to važi i za, po Kitsonu opisanu „obranu od subverzija“, pošto bi se u navedenim slučajevima suprotna strana svakako mogla okarakterizirati „paramilitarnim“.

Dok time vojni kompleks u smislu ovakvog razvoja poprima policijske dimenzije, obrnuto, razvoj modernog terorizma početkom sedamdesetih godina, vodio je na strani, u najširem kontekstu označene kao „policijske snage“, organe unutarnje sigurnosti ka preuzimanju vojnih elemenata u taktici, strukturi, opremi i naoružanju. Ovaj se razvoj činio najprije tamo markantnim, gdje su policijskim snagama do tada nedostajali „paramilitarni“ elementi, poput Austrije. On je protekao postepeno u onim državama, u kojima su već do tada paravojne snage postojale u oblasti javne sigurnosti⁵⁵ (kao npr. Granična služba u Njemačkoj, Nacionalna žandarmerija u Francuskoj, Karabinjeri u Italiji, Guardia Civil u Španjolskoj). Ujedinjeno Kraljevstvo ovdje čini poseban slučaj, pošto ne raspolaže jedinstvenom policijskom jedinicom, tako da su kako u slučaju održavanja javne sigurnosti u Sjevernoj Irskoj,⁵⁶ kao i u teškim terorističkim aktima,⁵⁷ upotrebljavane vojne snage.

Na kraju je time, međutim, otvoren konvergencijski proces između policijskog i vojnog područja, koji je pa skoro protekao simetrično. Ako je s jedne strane, vojni kompleks bio „guran“ u unutardržavnu sferu i ka političkom kriminalitetu tendirajuću prirodu oružanih sukoba, i

čini nadasve prikladnim, ono se u nekritičnom prijenosu na američki koncept „low intensity conflict“ čini problematičnim, pošto se pojam „konflikt“ nedopušteno širi na oblast održanja mira, koja prema definiciji ne bi trebala predstavljati vojni „konflikt“. Pojam „low intensity conflict“, razvijen u američkoj doktrini, stoga se čini sa ovog stanovišta općenito problematičnijim, jer je suviše proširen, u odnosu na Kitsonovu preciznu primjenu na razini „operacija“.

⁵⁴ Dakle, ne kao pomoćno djelovanje za organe javne sigurnosti.

⁵⁵ O ovim razvojnim momentima detaljno u Alex P. Schmid/Ronald D. Crenlisten (eds.), *Western Responses to Terrorism*, Frank Cass, London, 1993.

⁵⁶ Gdje nastaje siva zona i prijelaz u gerilu.

⁵⁷ Kao u slučaju zaposjedanja iranske ambasade u Londonu od strane arapskih ekstremista 1981.

time i „policijski rad“, ⁵⁸ onda je sa aspekta policijskih snaga rastući militantniji karakter političkog kriminaliteta u terorizmu sedamdesetih i osamdesetih godina, zahtijevao i povećano „vojno“ djelovanje.

Oba se područja mogu držati razdvojenim tamo, gdje priroda međusobna suprotstavljanja to dopušta, poput kasne faze lijevoekstremnog terorizma Zapadne Europe ranih osamdesetih, koji uprkos njegovoj nasilnosti i prepoznatljivom nanošenju ne primarno simbolične, nego vojno značajne štete, ⁵⁹nikad nije izgubio „parakriminalnu ravan“. Ona su međutim i ulazila jedno u drugo, gdje barem djelomično slična-gerili priroda konflikta nije dozvoljava takvo razdvajanje, poput konflikata u Sjevernoj Irskoj ili u neprijateljstvima između Izraela i palestinskih grupa. Ovdje su se spajale i zadaće održavanja javne sigurnosti sa zadaćama borbe sa vojnim protivnikom.

Jedno takvo spajanje se može ustanoviti i u novoj dimenziji terorizma, koja se manifestirala u napadima od 11-og septembra 2001 i od tada poduzetim mjerama:

- S jedne je strane uzrokovala obimne policijske mjere⁶⁰ hvatanja i istrage kako unutar SAD tako i u svjetskim razmjerama, da bi se otkrila mreža terorističkih organizacija i da bi se privede pravdi osobe upletene u takve aktivnosti;
- Nadalje su uzrokovale uporabu oružanih snaga (Nacionalne garde) za podršku policijskim snagama u poslovima održanja javne sigurnosti, ali i za stvarno vojno osiguranje npr. zračnog prostora SAD-a;
- Najzad je uzrokovala sveobuhvatne konvencionalne vojne operacije protiv infrastrukture terorističke oragnizacije Al-Qaida. ⁶¹

⁵⁸ Ovaj se policijski rad za suzbijanje vojnog političkog teškog kriminaliteta ima razdvojiti od problematike „konstabilizacije“ oružanih snaga, pri čemu se oružane snage u okviru operacija održavanja mira prisiljavaju obavljati zadaće redovite policije.

⁵⁹ Simultani prekid napajanja gorivom vojnih aerodroma u više NATO država; oštećivanje uređaja za navođenje i rana upozorenja zračnog prostora država članica. Usp. Zapadnoeuropska gerila.

⁶⁰ Uključujući privrednokriminalističke mjere za kontrolu protoka novca.

⁶¹ Kao i paralelno de-facto uplitanje SAD i njezinih saveznica u unutarafganistanski građanski rat s ciljem uklanjanja talibanskog režima, koji je surađivao sa okrivljenim terorističkim organizacijama.

Na kraju se time reflektira kompleksna slika civilno-vojne suradnje u suprotstavljanju terorizmu, koji dosadašnju distinkciju na „civilno/policijsko suprotstavljanje terorizmu“ i „vojno suzbijanje nereda“, čini nejasnom.

Šta je u tome novo?

Pa iako se on iz perspektive suprotstavljanja terorizmu ima promatrati kao novi razvoj, ovaj se fenomen ni u kom slučaju ne pojavljuje kao nov. On nadasve odgovara obrascu civilno-vojne suradnje u slučaju rata i/ili oružanog sukoba, gdje se

- vojnom protivniku suprotstavlja vojnim metodama, i
- s druge strane, prikrivene snage (poput neprijateljskih snaga za špijunažu ili sabotažu) otkrivaju putem policijskog rada i predaju pravdi i sankcijama.

Time korelira i ovo zaključivanje sa navedenom spoznajom o karakteru „novog terorizma“ kao stvarnog oružanog sukoba. Kao novina se pak ima ocijeniti pojavljivanje nedržavnog aktera na mjestu tradicionalnog protivnika, subjekta međunarodnog prava.

„Nova dimenzija“ pokazuje se u prvoj liniji kao pitanje perspektive. Iz jedne perspektive, koja promatra novi terorizam najprije kao kvantitativno i kvalitativno novi fenomen u razvoju samog terorizma, nameće se slika povišene složenosti, koja još uvijek ne može biti obuhvaćena u cjelosti, i otežava klasificiranje terorizma i sa stanovišta nadležnosti za njegovo suzbijanje. Ukoliko se pak „novi terorizam“ promatra kao jedan daljnji pojavni oblik oružanih sukoba, njegovi se počinitelji i aktivnosti, kao i potrebne protumjere, daju svrstati u već postojeći obrazac pojmova i normi, koji zahtijevaju samo neznatnu prilagodbu.

Značaj za Austriju

Teritorijalna udaljenost Austrije od napada 11-og septembra 2001 i borbenih djestava koji su uslijedili u Afganistanu, mogli bi dovesti do stanovišta da su ovi događaji za austrijsku sigurnosnu politiku irelevantni ili da najviše impliciraju političku solidarnost, bez daljnjih posljedica.

Svako takvo stanovište zapostavlja, međutim, sljedeće čimbenike:

- s jedne strane, terorističke organizacije svojom aktivnošću utječu na shvatanje nove dimenzije (terorizma). Otkrivanje terorističke infrastrukture u Njemačkoj, koja je pripremala napade u SAD kao i protok novca terorističkih organizacija, pa i preko austrijskih banaka, ni u kom slučaju ne dopušta promatranje Austrije a priori kao neinvolvirane;
- s druge strane, Austrija je zemlja sa europskim kulturnim i političkim identitetom. Ukoliko bi „Europljani“ (odn. npr. kršćani⁶² itd.), pored Amerikanaca, ⁶³ trebali postati neprijateljskim ciljem terorističkih organizacija, time bi i Austrija bila pogođena;
- nadalje, Austrija je najkasnije sa ulaskom u Europsku Uniju postala sukreatorom sigurnosnopolitičkog identiteta i ne može pobjeći od ove činjenice. Austrija je i podržala i sprovela odgovarajuće EU-mjere u pogledu terorizma⁶⁴;
- najzad, u Austriji se nalaze i potencijalne mete napada određene simbolične vrijednosti, poput Međunarodnog centra u Beču.

⁶⁵

Austrija je stoga involvirana u više pogleda:

- u prvom redu zbog obaveza, od kojih ne može „pobjeći“ (zbog činjenice da se radi o članici EU-nap. prev.);
- ali i iz razloga nužnosti solidarnosti sa drugim državama.

Ove aktivnosti bi trebale uslijediti najprije na nemilitarnoj ravni, poput izražavanja političke solidarnosti, ali i oblasti suradnje policije i pravosuđa u dijelu koji se odnosi na otkrivanje infrastrukture terorističkih organizacija, njihova finansiranja itd.

⁶² Tako su nakon napada u SAD-u poduzete posebne sigurnosne mjere za Crkvu Svetog Petra u Rimu, koja se činila osobito ugroženom kao simbol kršćanstva- unatoč činjenici, da samo manjina kršćana u SAD-u pripada rimsko-katoličkoj orijentaciji. Ali se takvo jedno diferencirano gledište teško može predvidjeti kod fanatiziranih islamskih fundamentalista.

⁶³ Odn. „Jevreja“.

⁶⁴ Ovo se nadalje kvalificira time, da, zahvaljujući činjenici što su 11 EU partnera i članice NATO-a, odgovaraju za vojne akcije SAD-a i njezinih saveznika, barem politički.

⁶⁵ Ovo se ne čini nevažnim, posebice nakon verbalnih napada Osame Bin Ladena protiv Ujedinjenih Nacija.

Potrebna pak zaštita međunarodnih institucija⁶⁶ u pogledu nove dimenzije terorističkih prijetnji može postaviti izazove, kojima kapaciteti organa javne sigurnosti (uključujući i njihove specijalne jedinice) može biti u personalnom, strukturalnom i tehničkom smislu ne mogu odgovoriti, što bi najprije zahtijevalo pomoćni angažman vojnih snaga. Tako bi se moglo razmišljati i kada bi sama Austrija postala ciljem terorističkih prijetnji, npr. zbog aktivnih mjera u policijskoj domeni borbe protiv terorizma.

Jedna bi se kvalitativno daljnja razina prijetnji trebala razmotriti onda, kada bi prijetnja uslijedila u takvim oblicima i intenzitetu, poput one u SAD-u, tj. kada bi poprimila dimenzije „oružanog napada“. Tada bi bio i odgovarajući korelacijski odnos između upotrebe vojnih snaga i vojne obrane zemlje, tj. obrane od oružanog napada.

Mada potonja razmišljanja imaju u prvom redu teorijsko-konceptualni karakter, ipak se ne bi smjela unaprijed isključiti iz promišljanja.⁶⁷

Konzekvence

Nova dimenzija terorizma kao oružanog napada, koja je postala manifestna nakon napada 11-og septembra 2001. i reakcija koje su uslijedile, zahtijeva odgovarajuće konzekvence u austrijskoj sigurnosnoj politici:

- zahtijeva najprije spoznavanje činjenice, da danas i terorističke organizacije bez međunarodnopravnog subjektiviteta mogu biti subjektom prijetnji, koje jedva da zaostaju za tradicionalnim vojnim prijetnjama državnih subjekata;
- zahtijeva sa stanovišta ocjene prijetnje spoznaju, da se u sadašnjem trenutku „oružani napad izvana“ ne može posmatrati isključivo kao napad redovitih oružanih snaga sa konvencionalno organiziranim kopnenim i zračnim snagama, nego da može uslijediti i napad subkonvencionalnim sredstvima, čije posljedice sasvim mogu odgovarati onim konvencionalnog napada;
- nadalje implicira spoznaju, da je nova dimenzija terorizma pomjerila tradicionalne granice između „unutarnje“ i „vanjske“

⁶⁶ Poput npr. Međunarodnog centra u Beču, i od američkih drugih, posebno ugroženih institucija.

⁶⁷ Planiranje napada na Washington i New York i prije 11-og septembra 2001 imalo je teorijsko-konceptualni karakter, prije nego je realizirano.

sigurnosti i da bi daljnje pomjeranje ove granice moralo nužno voditi tomu da se baš kritične informacije ili ne prihvate (zato što se nije svjesno svih aspekata informacije ili se ne mogu pravilno ocijeniti), ili izgube;

- implicira i uvid, da se mjere obrane protiv terorističkih prijetnji od jedne izvjesne razine intenziteta prije tretiraju po pravilima oružanog napada nego po onima o održavanju unutarnje sigurnosti;
- implicira razvoj svijesti o sigurnosti, koja odgovara dimenziji prijetnji od „novog terorizma“, tj. svijest o stalno prisutnoj latentnoj prijetnji, koja djeluje putem nenasilnog izviđanja ili psihološke propagande,⁶⁸ ali koja strahovito može prerasti u akt nasilja;
- ali ova svijest mora ostati oslonjena na stvarnost, i ne smije odlutati u maniju progonojenja i neselektivno identificiranje protivnika.

⁶⁹

⁶⁸ Kao primjer se navodi tipičan primjer dezinformisanja povodom napada od 11-og septembra 2001. Nekoliko dana nakon napada, novine u Pakistanu su pustile glasine, da je napade organizirala izraelska tajna služba, i pozivajuće se na izvore iz Kanade i Njemačke, da su navodno „4000 Jevreja upozoreni i nisu se pojavili na posao u World Trade Centru“.

Jedan od prvih izvješća o ovoj glasini nalazi se- sa prikladnim skeptičkim opaskama- u Boston Globe-u od 23-eg septembra 2001. Glasine su se u međuvremenu-stereotipno se pridržavajući broja 4000- proširile do Europe i nalaze, u prvom redu, u islamskim krugovima, ali i u tradicionalno antisemitskim i desnoekstremnim, kao i tradicionalno „anti-imperijalističko“- lijevoekstremnim krugovima, podobno slušateljstvo.