

RENÉ VÄRK

Riikide enesekaitse ja kollektiivse
julgeolekusüsteemi võimalikkusest
terroristlike mitteriiklike
rühmituste kontekstis



Tartu Ülikooli õigusteaduskond

TÜ õigusteaduskonna nõukogu 13. detsembri 2010 otsusega on René Värgi väitekirja lubatud kaitsmisele *doctor iuris* kraadi taotlemiseks TÜ õigusteaduskonna doktorikraadide kaitsmise komisjonis

Juhendaja: prof Raul Narits, PhD

Oponendid: prof Uno Lõhmus, PhD (Euroopa Liidu Kohus)
doks Elżbieta Mikos-Skuza, PhD (Varssavi Ülikool)

Kaitsmise aeg: 25. veebruar 2011, kell 14.15 Iuridicumis, Näituse 20, aud K-03

Väitekirja trükkimist toetas TÜ õigusteaduskond

ISSN 1406–6394

ISBN 978–9949–19–579–4 (trükis)

ISBN 978–9949–19–580–0 (PDF)

Autoriõigus René Värk, 2011

Tartu Ülikooli Kirjastus

www.tyk.ee

Tellimus nr 6

SISUKORD

EELNEVATE PUBLIKATSIOONIDE NIMEKIRI.....	8
SISSEJUHATUS.....	11
1. TERRORISMI KONTSEPTSIOONIST RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES.....	15
1.1. Ajalooline taust.....	15
1.2. Võimalikud lähenemised.....	17
1.2.1. Korrakaitse lähenemine.....	18
1.2.2. Militaarne lähenemine.....	20
1.2.3. Praktika lähtub vajadusest.....	22
1.3. Defineerimise püüdlused.....	23
1.3.1. Üldise definitsiooni otsingud.....	24
1.3.2. Spetsiifilised definitsioonid.....	36
1.3.3. Regionaalsed edusammud.....	40
1.3.4. Julgeolekunõukogu panus.....	43
1.3.5. Autorite ettepanekud.....	45
1.3.6. Võimalik tavaõiguslik definitsioon.....	49
1.3.7. Püüdluste tulemused.....	51
1.4. Riikliku osalusega terrorism.....	52
2. RELVASTATUD JÕU KASUTAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK.....	58
2.1. Relvastatud jõu kasutamise keeld ÜRO hartas.....	58
2.1.1. Mida tähendab mõiste “jõud”?.....	62
2.1.2. Milline on keelu kehtivusala?.....	65
2.1.3. Kas keeld on tingimuslik?.....	66
2.1.4. Milles väljendub “jõuga ähvardamine”?.....	68
2.1.5. Kas keelust on erandeid?.....	71
2.2. Relvastatud jõu kasutamise tavaõiguslik regulatsioon.....	73
3. RIIGI VASTUTUS TERRORISTLIKE MITTERIIKLIKE RÜHMITUSTE EEST.....	76
3.1. Põhimõtted.....	76
3.1.1. Väärteo olemus.....	77
3.1.2. Süülisuse osatähtsus.....	78
3.1.3. Väärteo tuvastamine.....	80
3.1.4. Kohustuse päritolu.....	80
3.1.5. Primaarsete ja sekundaarsete normide vaherkord.....	81
3.2. Vastutuse tekkimise alused.....	81
3.2.1. Riigi juhitud või kontrollitud käitumine.....	83
3.2.2. Riigi tunnustatud ja omaks võetud käitumine.....	89

3.2.3. Riigivõimu puudumisel või mitteilmumisel toimunud käitumine	92
3.3. Varjupaiga võimaldamine kui täiendav vastutuse alus?	93
3.3.1. Kohustused terrorismi vastu võitlemisel	94
3.3.2. Võimalik paradigma muutus	96
4. RIIGI ENESEKAITSE TERRORISTLIKU RÜNNAKU VASTU	104
4.1. Enesekaitse olemus	104
4.2. Relvastatud rünnak	106
4.2.1. Relvastatud rünnak <i>ratione materiae</i>	106
4.2.2. Relvastatud rünnak <i>ratione personae</i>	109
4.2.3. Oluline osalus kui relvastatud rünnak	113
4.3. Preventiivne enesekaitse	116
4.3.1. Ennetav enesekaitse	118
4.3.2. Välistav enesekaitse	120
4.4. Enesekaitse teostamise kriteeriumid	122
4.4.1. Kohesus	123
4.4.2. Vajalikkus	124
4.4.3. Proportsionaalsus	125
4.5. Kollektiivne enesekaitse	127
4.5.1. Ohver kui enesekaitse algataja	127
4.5.2. Õigustatud osalejate ring	128
5. KOLLEKTIIVNE JULGEOLEKUSÜSTEEM TERRORISMI VASTU ..	131
5.1. Kollektiivse julgeolekusüsteemi olemus	131
5.2. Julgeolekunõukogu otsuste tähtsus	133
5.3. Terrorismi lahtimõtestamine	135
5.3.1. Passiivne periood	135
5.3.2. Alates detsembrist 1985	138
5.3.2.1. Esimesed terrorismiaktide tuvastamised	138
5.3.2.2. Üldised kohustused riikidele	140
5.3.3. Alates septembrist 2001	143
5.4. Olukorra määratlemine	144
5.4.1. Määratluse tähtsus	145
5.4.2. Julgeolekunõukogu diskretsioon	146
5.4.3. Rahu ohustamise olemus	147
5.5. Terrorism kui oht rahule	149
5.5.1. Reaktsioon erinevatele situatsioonidele	149
5.5.2. Julgeolekunõukogu lähenemise sobilikkus	151
KOKKUVÕTE	154
SUMMARY	157

TRANSLATION OF THE TABLE OF CONTENT.....	185
KASUTATUD LÜHENDID.....	187
KASUTATUD MATERJALID.....	188
Monograafiad.....	188
Artiklid.....	190
Normatiivaktid.....	197
Rahvusvahelised.....	197
Regionaalsed.....	199
Siseriiklikud.....	200
Kohtupraktika.....	200
Rahvusvaheline.....	200
Siseriiklik.....	201
Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni dokumendid.....	201
Peaassamblee resolutsioonid.....	201
Julgeolekunõukogu resolutsioonid.....	202
Muud dokumendid.....	204
Muud materjalid.....	205
Internetimaterjalid.....	206

EELNEVATE PUBLIKATSIOONIDE LOETELU

Doktoritöö põhineb oluliselt järgmistel varemavaldatud artiklidel:

1. René Värk, "Iisraeli turvatara legaalsus: mõned kommentaarid Rahvusvahelise Kohtu ja Iisraeli kõrgeima kohtu seisukohtadele", 13 *Juridica* (2005), nr 10, 731–742.
2. René Värk, "Kollektiivne enesekaitse: ajalugu, teooria ja praktika", 3 *Acta Societatis Martensis* (2007) 98–118.
3. René Värk, "State Responsibility for Private Armed Groups in the Context of Terrorism", 11 *Juridica International* (2006) 184–193.
4. René Värk, "Terrorism and Use of Force: From Defensive Reaction to Pre-Emptive Action?", 22 *Sicherheit und Frieden* (2004), No 3, 146–151.
5. René Värk, "Terrorism as a Threat to Peace", 14 *Juridica International* (2009) 216–223.
6. René Värk, "Terrorismi definitsioon: kas tänane tegelikkus või kättesaamatu Püha Graal?", 1 *Acta Societatis Martensis* (2005) 139–157.
7. René Värk, "The Use of Force in the Modern World: Recent Developments and Legal Regulation of the Use of Force", 10 *Baltic Defence Review* (2003), No 2, 27–44.

Suveräänsus ei ole ainult privileeg, vaid ka kohustus

SISSEJUHATUS

Terrorism on olnud inimkonnale nuhtluseks rohkem kui kaks tuhat aastat, kuid eriti aktuaalseks julgeolekuprobleemiks on see muutunud nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil viimastel aastakümnetel. Oluliseks verstapostiks oli 11. septembril 2001 toimunud terroristlikud rünnakud Ameerika Ühendriikides. Sellest alates kuuleme pidevalt terroristidest, terrorismiaktidest ja nende ohust — terrorism on muutunud tänapäevase elu lahutamatuks osaks. Olenevalt riigist ja inimese piiriülesest liikuvusest, võib viimane igapäevaselt puutuda kokku meetmetega, mis on rakendatud terrorismi vastu võitlemiseks ja muudavad elu mõnikord ebamugavaks.

Terrorismile on võimalik läheneda kas korrakaitsest või militaarsest paradigmat. Esimene käsitleb terrorismi kriminaalse tegevusena, mis kuulub siseriiklike õiguskaitseorganite pädevusse, ja teine suhtub terrorismi kui julgeoleku ohtu, mis kuulub sõjalisse vastutusalasse. Käesolev töö keskendub viimasele. Riigid või rahvusvaheline kogukond, olles silmitsi tänapäeva terrorismist tulenevate ekstreemsete ohtudega, on avaldanud valmisolekut kasutama relvastatud jõudu terroristlike rünnakute ärahoidmiseks või nendele vastamiseks, samuti rakendada kollektiivse julgeolekusüsteemi pakutavaid meetmeid. Otsus nende kasutamiseks võib olla poliitilistel või muudel põhjustel atraktiivne, kuid sellega kaasnevad mitmed (õiguslikud) komplikatsioonid. Mitteriiklikel rühmitustel ei ole oma territooriumi, vaid paiknevad mingi riigi territooriumi, ja seetõttu tähendab iga relvastatud jõu kasutamine sellise rühmituse vastu automaatselt ka relvastatud jõu kasutamist asukohariigi vastu. Teise riigi ründamine ei tohi toimuda kergekäeliselt, vastav riik peab kandma vastutust mitteriikliku rühmituse käitumise või selle võimaldamise eest.

Enesekaitse teostamise ja kollektiivse julgeolekusüsteemi rakendamise muudab keeruliseks n-õ ühise keele puudumine. Kuna tänapäeval räägitakse terrorismist nii tihti, siis ei saa pahaks panna, kui inimesed arvavad nagu eksisteeriks konsensus selle tähenduse suhtes. Lähemal uurimisel selgub, et riikidel puudub ühene arusaam terrorismist ja loogiliselt ka vaenlasest. Nii ei kasuta ükski globaalne rahvusvaheline leping, mis on suunatud tavapäraselt terroristlikeks peetavate tegude ärahoidmisele ja karistamisele, vastava teo definitsioonis sõnu “terrorism” ja “terrorist” (parimal juhul on neid mainitud pealkirjas ja/või preambulas). Mõiste “terrorism” on ebatäiuslik, emotsionaalne ja poliitiliselt mõjutatud. Kellegi või millegi nimetamine terroristlikuks annab tihti rohkem teavet nimetaja kui nimetatava kohta. Terrorism viitab pigem poliitilisele-sotsiaalsele veendumusele kui mingi nähtuse kirjeldusele. Üsna kergekäeliselt nimetatakse mõnda isikut või rühmitust terroristlikuks, süüdistatakse mõnda riiki terrorismi kasutamises või toetamises ja piiratakse inimõigusi põhjendades seda üldsõnaliselt terrorismi vastase võitlusega. Terrorismi üldiselt aktsepteeritud definitsiooni puudumine tekitab õiguslikku ebakindlust ning vähendab riikide usaldusväarsust ja käitumise legitiimsust “sõjas terrorismiga”. Sisu kõrval lisab omajagu keerukust asjaolu, et terrorismi on võimalik viljeleda

mitmes vormis. Kõige üldisemalt eristuvad kolm vormi: kahes äärmuses on puhtalt riiklik ja eraviisiline terrorism ning nende vahele mahub eraviisiliselt elluviidav, kuid mitteametlikult riiklikult toetatud või kontrollitud terrorism. Viimane on kõige problemaatilisem, sest ei mahu mugavalt traditsioonilise rahvusvahelise õiguse regulatsiooni raamidesse.

Samuti on selge, et riiki ei või pidada ühtmoodi vastutavaks igasuguse sideme eest terrorismiga. Kindlasti ei anna iga situatsioon alust relvastatud jõu kasutamiseks enesekaitse vormis või sunnimeetmete rakendamiseks kollektiivse julgeolekusüsteemi raames. Mis tahes vastumeede peab olema vajalik ja proportsionaalne lähtuvalt terroristliku rünnaku ohust või tagajärgedest. Selgete reeglite ja piiride puudumine vähendab riikide huvi tegeleda terrorismi põhjustega, jõulised vastumeetmed muutuvad lihtsalt mugavamaks ja robustselt efektiivsemaks valikuks. Samas ei saa eitada, et võitlus terrorismi vastu seab kahtluse alla varasemaid tõdesid ja eeldab lünkade ületamiseks innovaatilisi tõlgendusi. Rahvusvaheline õigus ei tohi olla staatiline, vaid peab leidma võimaluse muganduda ja kaasajastuda, ohustamata õigussüsteemi alustalasid.

Käesoleva töö eesmärk on näidata, kuivõrd ja millistel tingimustel on riikidel võimalik kasutada relvastatud jõudu (enesekaitset või kollektiivset julgeolekusüsteemi) võitluses terroristlike mitteriiklike rühmituste vastu. Selleks tuleb koosmõjus käsitleda mitmeid teemasid. Igasugune rahvusvaheline terrorismivastane võitlus peab rajanema võimalikult ühesugusel arusaamal terrorismist, et tagada õiguskindlust ja vältida kuritarvitusi. Relvastatud jõu kasutamine peab ka terrorismi kontekstis põhinema varem kokkulepitud põhimõtetele, st terrorism ei õigusta alustamist “uuel lehel”. Enesekaitset ja kollektiivset julgeolekusüsteemi puudutavate otsuste tegemisel tuleb võtta aluseks rahvusvahelisest õigusest tulenevad riikide kohustused terrorismi ärahoidmisel ning asjakohaselt hinnata, kas neid on rikutud ja millised vastumeetmed on vastaval juhul sobilikud. Tihti kasutatavad poliitilised argumendid ei ole läbipaistvad ega ettearvatavad ja destabiliseerivad nii rahvusvaheliste kui ka siseriikliku olukorda.

Autor uurib käesolevas töös järgmiste hüpoteeside paikapidavust:

1. rahvusvahelises õiguses puudub nii lepinguline kui ka tavaõiguslik terrorismi üldine definitsioon;
2. riigil võib terroristlikele mitteriiklikele rühmitustele varjupaika võimaldades tekkida kohustus taluda teiste riikide vastumeetmeid;
3. enesekaitset võib teostada terroristlikele mitteriiklike rühmituste korraldatud terroristlike rünnakute vastu;
4. kollektiivset julgeolekusüsteem saab rakendada terrorismi vastu, sest terrorism on määratletav ohuna rahule.

Käesolev töö käsitleb rahvusvahelist terrorismi lähtuvalt rahvusvahelisest õigusest, ennekõike relvastatud jõu kasutamise ja riigi vastutuse regulatsioonist. Siseriiklikele (kriminaalõiguslikele) aspektidele pööratakse tähelepanu niivõrd, kuivõrd see on vajalik iseloomustamiseks riikide rahvusvahelisi kohustusi

terrorismi vastu võitlemisel. Rahvusvaheline terrorism eeldab, et terrorismiakti toimepanijad pärinevad ning koht ja ohvrid asuvad erinevates riikides, toimepanijaid toetav riik võib olla veel kolmas riik. Kuna riigid ei tegele reeglina otse terrorismiga, vaid kasutavad selleks mitteriiklike rühmitusi (*non-state actors*), siis keskendub käesolev töö terroristlike mitteriiklike rühmitustega seonduvatele aspektidele.

Autor on kõnealuste teemadega tegelenud pikemat aega, mistõttu põhineb käesolev töö oluliselt varemavaldatud artiklidel. Siinkohal on autor püüdnud need üksikuurimused siduda üheks terviklikuks käsitluseks, lisades ühendavaid osi ja võimaluse korral värskemaid andmeid.

Käesolev töö koosneb viiest peatükist. Esimene peatükk on pühendatud terrorismi olemuse, defineerimise ja riikliku osaluse probleemidele. Alustuseks juhitakse tähelepanu, et terrorismile on võimalik läheneda kas korrakaitsest või militaarsest paradigmat, kusjuures sõjalised meetmed ei pruugi alati olla kõige parem valik. Seejärel käsitletakse rahvusvahelisi ja regionaalseid terrorismi puudutavaid lepinguid ja näidatakse, et puudub üldine rahvusvaheliselt aktsepteeritud terrorismi üldine definitsioon. Seda ei ole alternatiivselt ka tavaõiguses. Lõpuks määratletakse tasemed, mis iseloomustavad riigi osalust terrorismis. Teises peatükis esitatakse autori arusaam kehtivast relvastatud jõu kasutamise õiguslikust raamistikust. Terrorism on tõesti eriline rahvusvaheline probleem, kuid selle lahendamine ei toimu õiguslikus vaakumis, ka selle vastu võitlemisel peab lähtuma üldistest relvastatud jõu kasutamise reeglitest. Riigid püüavad neid reegleid küll paindlikumalt tõlgendada, kuid ei väida, et need ei ole terrorismi kontekstis relevant. Kolmandas peatükis käsitletakse riigi vastutust terroristlike mitteriiklike rühmituste eest. Esmalt pannakse paika õigusliku vastutuse põhimõtted, et välistada omistamist poliitiliste või emotsionaalsete argumentidega. Seejärel käsitletakse selliste rühmituse käitumise riigile omistamise aluseid. Lõpuks uuritakse kuivõrd on võimalik riiki pidada vastutavaks terroristidele varjupaiga võimaldamise eest ja millised on sellise tegevuse tagajärjed. Tasub toonitada, et riigi vastutuse reegleid ei ole selles kontekstis seotud sanktsioonide määramisega, vaid mõeldud tõendamaks õiguslikku suhet riigi ja mitteriikliku rühmituse vahel. Neljandas peatükis analüüsitakse enesekaitse teostamise võimalikkust terroristlike mitteriiklike rühmituste vastu. Peamise asjana püütakse selgeks teha, kas terroristlik rünnak võib olla relvastatud rünnak enesekaitse teostamise eelduse tähenduses. Seejärel hinnatakse preventiivse enesekaitse õiguspärasust, enesekaitse teostamise kriteeriume ja kollektiivse enesekaitse eripäraseid. Viiendas peatükis uuritakse kollektiivse julgeolekusüsteemi rakendamist terrorismi vastu. Selle käivitumine eeldab, et Julgeolekunõukogu on tuvastanud ohu rahule, rahu rikkumise või agressiooniakti. Kõigepealt püütakse mõista, mida peab Julgeolekunõukogu terrorismiks ja mida oodatakse riikidelt selle vastu võitlemisel. Seejärel hinnatakse kuivõrd õigustatud on Julgeolekunõukogu praktikat määratleda kõik rahvusvahelised terrorismiaktid ohuna rahule.

Uurimismeetodite kasutamisel lähtuti käesolevas töös põhimõttest, et üha enam leiab tunnustust — vähemalt Euroopa õigusruumis — põhimõtte õiguse tõlgendamisruumi laienemisest. Peamiseks põhjuseks on siinkohal nn süsteemi-immanentsed põhjused. Paradigmaatiline on seejuures põhiseaduskonformne ja eriti konventsioon-konformne tõlgendamismeetod. Selline metoodiline mõju õigusest arusaamisele viib nn õiguse europaseerumisele ehk teisisõnu loob soodsa pinnase teatud ühtsete ja suhteliselt laiapõhjaliste kokkulepete sõlmimiseni ka rahvusvahelises õiguses seni laiapõhjaliselt kokkuleppimata kategooriate suhtes. Kirjeldatud metoodiline lähtepunkt toetab tugevasti ka käesolevas töös püstitatud eesmärgi saavutamist. Põhiprobleemi paremaks mõistmiseks on kasutatud ajaloolist meetodit ja nagu kõik rahvusvahelist õigust puudutavad uurimisteemad, vajas ka antud teema võrdleva meetodi kasutamist. Teema käsitus ja analüüs nõudis selle seostamist politoloogiaga.

Käesolev töö on kirjutatud võõrkeelsete, valdavalt inglise keelsete allikate põhjal. Lisaks erialastele monograafiatele ja teadusartiklitele on kasutatud globaalseid ja regionaalseid lepinguid, peamiselt rahvusvaheliste kohtupraktikat, erinevaid Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni dokumente, riikide esitatud seisukohavõtte ja koostatud raporteid ning muid asjakohaseid materjale.

Tsitaadid võõrkeelsetest allikatest on autori tõlked. Andmed on esitatud seisuga jaanuar 2010.

I. TERRORISMI KONTSEPTSIOONIST RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

Tänapäeval viidatakse terrorismile nii tihti, et paratamatult võib jääda uskuma nagu eksisteeriks konsensus selle tähenduse suhtes. Lähemal uurimisel selgub, et riikidel puudub ühene arusaam mitmetes olemuslikes küsimustes, nt terrorismi olemus, selle vastu võitlemise sobilikud meetmed, riikide kohustused selle tõkestamisel. Vastupidi, riigid on mitmetes küsimustes lausa konfliktsetel seisukohtadel. Enne, kui võib väita, et mingi riik on rikkunud oma kohustusi terrorismi tõkestamisel, või rakendada tema vastu sõjalisi meetmeid, peaksid kõigil asjaosalistel olema vähemalt sarnane arusaam terrorismi tähendusest ning kaasnevatest õigusest ja kohustustest.

I.1. Ajalooline taust

Ekslik on arvata, et terrorism on viimaste aastakümnete sünnitus. See on tõeliselt vana nähtus, mille juured ulatuvad meie ajaarvamise algusse. Esimesteks terroristideks peetakse tavapärastelt *sicarii* nime all tegutsenud juute, kes võitlesid esimesel sajandil roomlaste ülemvõimu vastu Palestiinas.¹ Kui alguses väljendus terrorism ennekõike poliitikute ja teiste mõjukate ühiskonnaliikmete mõrvamises,² siis hiljem muutusid tavapäraseks pigem valimatud rünnakud tavaliste ja tihti ka juhuslike inimeste vastu. Seda äärmuslikku meetodit on algusest peale praktiseeritud kollektiivselt, mistõttu on ajaloo jooksul asutatud palju erinevaid terroristlike rühmitusi, nii kuulsamaid ja vähem tuntuid, suuremaid ja väiksemaid, poliitilisi ja religioosseid, pikaajalisi ja ühekordseid kui ka siseriiklike ja rahvusvahelisi. Nendel on vähem või rohkem selgelt määratletud eesmärgid (need võivad olla tavainimesele raskesti mõistetavad), mida püütakse saavutada ennekõike jõhkrate ja tavapäratute meetoditega. Erinevad rühmitused on küll tavaliselt oma ajastu sünnitised ja kaovad varem või hiljem, jätmata endast kauakestvaid jälgi, kuid samas on olnud mitmeid erandeid, mis on märkimisväärselt mõjutanud terrorismi olemust või olnud otseseks eeskujuks praegustele terroristlikele rühmitustele.³

Terrorismi tänapäevane nimetus pärineb XVIII sajandi viimase aastakümne Prantsusmaalt, kus Maximilien Robespierre ohjas revolutsioonilist riiki karmi

¹ Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (Boston: Little Brown, 1987), p 12.

² Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), p 15.

³ Tänapäeval rahvusvahelisel tasandil domineerivate religioossete terroristlike rühmituste eelkäijate kohta vt David C. Rapoport, "Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions", 78 *American Political Science Review* (1984) 658–677.

terroriga, mis tähendas muuhulgas rohkem kui 40 tuhande inimese hukkamist.⁴ Tollane terrorism oli kahes mõttes erinev kaasaegsest terrorismist. *Esiteks*, kui tavapäraselt on terror suunatud üksikisikutelt riigile või teistele üksikisikutele, siis Prantsusmaal oli tegemist hoopis riiklikku terroristit külvava poliitikaga, mille eesmärk oli “saavutada poliitiline ja sotsiaalne kontroll” revolutsioonijärgses riigis.⁵ *Teiseks*, terroril oli sealses kontekstis positiivne konnotatsioon (vähemalt idee tasandil), sest selle raames kasutatud erakorralised meetmed olid mõeldud korra ja stabiilsuse tagamiseks (seega üldise heaolu huvides).⁶

Kas terrorism on sajandite jooksul ka põhimõtteliselt muutunud? Lähemal vaatlemisel nähtub, et kaasaegne, eriti religioosne terrorism, ei erine olemuslikult varasemast terrorismist. Vaieldamatu erinevus seisneb küll terroristide kasutatavates vahendites (lennukid, autopommid, bakterioloogilised relvad jne) ja nendest tulenevates kahjudes, kuid samas ei ole ühiskonna, tehnika ja muu areng siiski muutnud põhjanevalt terrorismi taga peituvat ideoloogiat või selle põhjuseid ja eesmärke. Need on jäänud ikka samaks, nt kes võitleb iseseisvuse eest, kes püüab saavutada oma religiooni ülemvõimu või kes püüab kehtestada tema arvates parimat ühiskondlikku korraldust.

Tänapäevast terrorismi ilmestab üha enam XX sajandi teisel poolel esile kerkinud praktika, kus juhuslik vägivald on suunatud “valimatute objektide” vastu. Viimastel aastakümnetel on terroristid järjest rohkem rünnanud inimesi, kellel ei ole otsest seost vastavatele terroristidele pahameelt põhjustavate asjaoludega, nt teatrikülastajate pantvangistamist Moskvas tšetšeeni terroristide poolt. Selline juhuslik vägivald tekitab kõige tõsisemaid eetilisi küsimusi. Isegi kui hüpoteetiliselt nõustuda väidetega, et rõhuva või okupeeriva režiimi ametlik esindaja ei ole tsiviilisk selle parimas tähenduses ja seetõttu võib teda rünnata ning türanni mõrvamine ei ole tegelikult julm kuritegu, vaid pigem heategu ühiskonnale tervikuna,⁷ siis on võimatu leida mis tahes õigustust tavaliste tsiviiliskute vastu suunatud rünnakutele. Kuid kellel on õigus autoriteetselt otsustada selliste küsimuste üle?

⁴ Jean Tulard, Jean-François Fayard & Alfred Fierro, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française* (Paris: Robert Laffont, 1987), p 1114.

⁵ Elizabeth Chadwick, “Terrorism and the Law: Historical Contexts, Contemporary Dilemmas, and the End(s) of Democracy”, 26 *Crime, Law and Social Change* (1996) 329–350, p 330.

⁶ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (Revised and expanded edn, New York: Columbia University Press, 2006), p 3.

⁷ Türanni kõrvaldamise lubatavust on teiste hulgas väljendanud sellised mõtlejad nagu Aristoteles, Cicero ja Aquino Thomas. Viimane väitis, et türanni tegevus on suunatud tema isikliku, mitte üldise heaolu tagamiseks või tõstmiseks ning seetõttu on sellise režiimi kukutamine igati õigustatud, v.a juhul, kui see toob kaasa veel halvema olukorra. Vt lähemalt Paul E. Sigmund (ed. & trans.), *St. Thomas Aquinas on Politics and Ethics* (New York: W. W. Norton, 1988), p 65.

Kuigi terrorism on olnud inimkonnale tuttav peaaegu kaks tuhat aastat, ei ole seda tänase päevani õnnestunud defineerida erinevaid pooli rahuldavalt ning kõiki olulisi ja määravaid aspekte arvestades. Mõiste terrorism ei tähista seega “selgelt määratletud ja äratuntavat faktilist situatsiooni” või “laialdaselt omaks võetud õiguslikku doktriini”,⁸ nagu seda võiks esmapilgul arvata. Riigid ja autorid on püüdnud terrorismi küll defineerida, kuid nende arusaamad sellest, mis on terroristlik käitumine, erinevad üksteisest niivõrd, et konsensuse leidmine on osutunud seni üheks kõige raskemaks ülesandeks rahvusvahelisel tasandil. Mõnede autorite arvates on sellise konsensuse saavutamine nii lootusetu, et seda on võrreldud Püha Graali lõputuna näivate otsingutega.⁹

I.2. Võimalikud lähenemised

Terrorismile on võimalik läheneda kas korrakaitsest või militaarsest paradigmat. Esimene on vanem ja varasemalt kindlalt domineerinud lähenemine.¹⁰ Teine muutus aktuaalseks alates 1980ndatest, kui riigid hakkasid väitma, et tavapärased õiguskaitseorganid ei ole enam suutelised adekvaatselt reageerima uutele ohtudele, mis tulenevad üha radikaliseeruvast ja rahvusvahelisemaks muutuvast terrorismist, ega piirama terroristide tegevust.¹¹ Kahe lähenemise erinevused tõusevad hästi esile vastates sellistele küsimustele nagu kas terrorism kuulub õiguskaitseorganite või sõjaväe pädevusse, kas terrorismi on kriminaalne või sõjaline tegevus, kas terrorism on lihtsalt kuritegu või sõjapidamise üks vorm ning kas relvastatud jõu kasutamist terroristide ja neid toetavate riikide vastu tuleb käsitleda õiguskaitseorganite ettevõtmisena, mis põhineb vastastikusel koostööl, või sõjalise operatsioonina, mis toimub enesekaitse või kollektiivse julgeolekusüsteemi kontekstis.

⁸ W. Thomas Mallison & Sally V. Mallison, “The Concept of Public Purpose Terror in International Law: Doctrine of Human and Material Values”, 18 *Howard Law Journal* (1974) 12–28, p 12.

⁹ Geoffrey Levitt, “Is ‘Terrorism’ Worth Defining?”, 13 *Ohio Northern University Law Review* (1986) 97–115, p 97.

¹⁰ Rakendatud meetmete ja nende kriitilise analüüsi kohta vt M. Cherif Bassiouni, “Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment”, 43 *Harvard International Law Journal* (2002) 83–103, pp 88–96.

¹¹ Neil C. Livingstone, “Proactive Responses to Terrorism: Reprisals, Preemption, and Retribution” — Charles W. Kegley, Jr (ed.), *International Terrorism: Characteristics, Causes, Controls* (London: Macmillan, 1990), 219–227, pp 219–220.

1.2.1. Korrakaitsealine lähenemine

Korrakaitsealine lähenemine (*law enforcement approach*) puhul käsitletakse terrorismiakte puhtalt kriminaalsete tegudena, mis kuuluvad tavapärase siseriiklike õiguskaitseorganite pädevusse. Terrorismiakte toime pannud isikutele esitatakse siseriikliku kriminaalõiguse kohaselt süüdistus mõrva, inimröövi, kaaperdamise või muu sarnase teo toimepanemise eest; kusjuures isikute motiividele või nende ühenduse rahvusvahelisele iseloomule ei pöörata erilist või üldse tähelepanu.¹² Terrorismiaktide uurimisel võivad muidugi kehtida tavapärasest erinevad reeglid ja siseriiklik õigus võib nende jaoks ette näha spetsiifilisi terrorismikuritegude koosseise.¹³

Õiguskaitseorganid lähtuvad ennekõike siseriiklikust õigusest, kuid nende käitumist võivad otseselt või kaudselt mõjutada ka rahvusvahelisest õigusest tulenevad reeglid. Tänapäevaks on rahvusvahelisel tasandil suudetud vastu võtta 13 konventsiooni, mis käsitlevad spetsiifilisi terrorismi nähtusi.¹⁴ Need konventsioonid ei püüa otseselt terrorismi defineerida, vaid kuulutavad konkreetsed teod (mida tavapäraselt peetakse terroristlikeks) õigusvastasteks ning panevad riikidele kohustuse vältida selliseid tegusid ja karistada nende toimepanijaid. Seejuures rõhutatakse riikidevahelise koostöö vajadust, et vältida olukordi, kust kõnealuseid tegusid toime pannud isikud jäävad karistamata. Seda püütakse saavutada muuhulgas *aut dedere aut iudicare* ehk anna välja või mõista kohut printsiiibi võimalikult laialdase ja reaalse rakendamisega.¹⁵ See printsiiip ei nõua seost ühelt poolt kuritegu menetleva riigi ja teiselt poolt kuriteo, kurjategija, kannataja või toimepanemiskoha vahel nagu tavapärased kriminaalkohtuliku jurisdiktsiooni printsiibid.¹⁶ Laiahaardelisus põhineb postulaadil, et asjaomased kuriteod on oma olemuselt ja haardelt niivõrd tõsised, et puudutavad kogu rahvusvahelist kogukonda ja riivavad selle liikmete huve ning iga riik kui inimkonna esindaja võib tegutseda karistajana.¹⁷ Kui korrakaitsealine lähenemise

¹² Jakson Nyamuya Maogoto, *Battling Terrorism: Legal Perspectives on the Use of Force and the War on Terror* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2005), p 52.

¹³ Vt nt karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364 ... 2009, 68, 463), § 237.

¹⁴ Neid konventsioone käsitletakse lähemalt peatükis 1.3.2.

¹⁵ Printsiiibi ja hõlmatud kuritegude kohta vt lähemalt M. Cherif Bassiouni & Edward M. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995).

¹⁶ Kenneth C. Randall, "Universal Jurisdiction under International Law", 66 *Texas Law Review* (1988) 785–837, p 786.

¹⁷ Lee A. Steven, "Genocide and the Duty to Extradite or Prosecute: Why the United States Is in Breach of Its International Obligations", 39 *Virginia Journal of International Law* (1999) 425–466, p 434.

raames osutub vajalikuks relvastatud jõu kasutamine, toimub vastav operatsioon asjassepuutuva riigi nõusolekul ja koostöös selle ametivõimudega.¹⁸

Korrakaitsele lähenedes on nii positiivseid kui ka negatiivseid aspekte.¹⁹ Positiivsetest aspektidest võib üheks olulisemaks pidada nõuetekohase kohtupidamise tagamist terrorismiaktide toimepanemises süüdistatavatele isikutele. Tõendeid hinnatakse vastavalt tavapärastele kriteeriumitele ning kui need ei ole piisavad, siis prokuratuur loobub süüdistustest või kohus lõpetab menetluse ja vabastab isikud. Militaarne lähenemine ei võimalda kohtupidamist sõjalise operatsiooni jooksul haavatutele või tapetutele ning suurendab oluliselt riski, et kannatada saavad kõrvalised süüdistatavad isikud. Seetõttu on korrakaitsele lähenedes meetodid täpsemini suunatud ja kasutatavad ning võimaldavad palju paremini realiseerida individuaalse vastutusele võtmise ideed.

Negatiivse aspektina võib välja tuua suutmatuse efektiivselt võidelda rahvusvahelise terrorismiga. Kärsitumad kriitikud on öelnud, et kuna inkrimineerivaid tõendeid on keeruline leida, siis on süüdistustest loobumise ja isikute vabastamise tõenäosus ohtlikult suur.²⁰ Korrakaitsele lähenedes võib teoorias olla hea, kuid efektiivse rahvusvahelise õiguskaitseorgani puudumine ning asjaolu, et paljude riikide õiguskaitseorganid on korrumppeerunud ja nende töö tulemuslikkus jätab tublisti soovida,²¹ muudavad selle lähenedes praktikas ebaedukaks. Rahvusvaheline kriminaalõigus pakub küll riikidele välja kuus koostöö vormi (väljaandmine, õigusabi, menetluse loovutamine, välisriigis tehtud kohtuotsuse tunnustamine, süüdimõistetute üleandmine ja varade arestimine), kuid need on reguleeritud vaid kahe- või mitmepoolsetes regionaalsetes lepingutes. Tänapäevani puuduvad sarnased ülemaailmsed kokkulepped;²² rääkimata ühest integreeritud lepingust, mis hõlmaks kõiki nimetatud koostöö vorme. Olukorda halvendab ka mitmete riikide valmisolek pakkuda terroristidele ohutut

¹⁸ Neil C. Livingstone & Terrell E. Arnold, "The Rise of State-Sponsored Terrorism" — Neil C. Livingstone & Terrell E. Arnold (eds), *Fighting Back: Winning the War against Terrorism* (Lexington Books, 1986), 11–24, p 23.

¹⁹ Põhjaliku analüüsi kohta vt nt Richard J. Erickson, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism* (Maxwell Air Force Base: Air University Press, 1989), pp 47–57.

²⁰ Maogoto, *Battling Terrorism*, *supra nota* 12, p 53.

²¹ Kuritegevuse Rahvusvahelise Vältimise Keskus (Centre for International Crime Prevention) ja Rahvusvaheline Kriminaalpolitsei Organisatsioon (International Criminal Police Organization) ehk INTERPOL ei ole erinevatel põhjustel olnud eriti edukad kaasaegse terrorismi vastu võitlemisel. Vt lähemalt Bassiouni, "Legal Control of International Terrorism", *supra nota* 10, pp 92–93.

²² Peaassambleel on küll heaks kiidetud mudelkonventsioonid sellistes küsimustes nagu väljaandmine, vastastikune abistamine kriminaalasjades ja menetluse üleandmine kriminaalasjades. Vt vastavalt Model Treaty of Extradition, GA Res 45/116, 14.12.1990; Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters, GA Res 45/117, 14.12.1990; Model Treaty on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters, GA Res 45/118, 14.12.1990.

varjupaika, mis omakorda tähendab, et erinevad kokkulepped kurjategijate väljaandmise või karistamise ja varade arestimise kohta ei rakendu reaalsuses. Siinkohal tasub rõhutada, et rahvusvahelise terrorismi puhul on tõhus koostöö elulise tähtsusega, kui soovitakse saavutada sisulisi tulemusi. Arengumaadel, kus terroristidel meeldib varjuda, puuduvad tihti nii koostööks vajalik õiguslik baas, finantsilised vahendid kui ka teadmised ja kogemused. Ka tahet ei pruugi olla piisavalt.

I.2.2. Militaarne lähenemine

Militaarne lähenemine (*military approach*) puhul käsitletakse terrorismiakte eelkõige sõjaliselt vastutusalasse kuuluvatena. Korrakaitse lähenemise negatiivseid aspekte arvestades on erinevad autorid tõdenud, et ainult militaarne lähenemine suudab kaasa tuua otsustavaid muudatusi, st tagada süüdlaste tõelise karistamise ja hoida ära uusi terroristlikke rünnakuid.²³ Nii Peaassamblee kui ka Julgeolekunõukogu võimetus piirata rahvusvahelise terrorismi levikut külma sõja perioodil sundis mitmeid riike (eriti Ameerika Ühendriike ja Iisraeli) minema mööda Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) hartas kehtestatud relvastatud jõu kasutamise keelust või tõlgendama selle erandeid meelevaldselt oma kasuks ja korraldama sõjalisi operatsioone teistes riikides paiknevate terroristlike rühmituste vastu.

Riigid tõdesid, et olles silmitsi kaasaegsest terrorismist tulenevate ekstreemsete ohtudega, tuleb viivitamatult kasutada relvastatud jõudu rünnaku ärahoidmiseks või sellele vastamiseks, mitte õiguskaitsevahendeid juba toimunud rünnaku tagajärgedega tegelemiseks.²⁴ Korrakaitse lähenemise puudusi arvestades mängis rahvusvaheline õigus tavapäraste kurjategijatena koheldavatele terroristidele kätte soodsa positsiooni. Nad kasutasid enda kaitseks õiguse lünkasid ja riikidevahelise koostöö puudulikkust. Seega väideti põhjendatult, et kui soovitakse pidada “sõda terrorismi vastu”, siis tuleb terroriste hakata käsitlema hoopis isikutena, kes ohustavad riiklikku julgeolekut.²⁵ Terrorism on midagi rohkemat kui lihtsalt kuritegevus. Terroristid on riigi vaenlased, kes ründavad riigivõimu alustalasi, ja *raison d'être* ütleb, et valitsusel on riigi kaitseks õigus rakendada laialdasi meetmeid. Selline lähtekoht muudab ka sõjaliste meetmete kasutamine põhjendatumaks. Kui olukord viib relvastatud jõu kasutamiseni, toimub see relvakonflikti vormis ja rünnatava riigi nõus-

²³ Greg Travalio & John Altenburg, “Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force”, 4 *Chicago Journal of International Law* (2002) 97–119, p 99.

²⁴ Maogoto, *Battling Terrorism, supra nota* 12, p 53.

²⁵ Emmanuel Gross, “Thwarting Terrorist Acts by Attacking the Perpetrators or Their Commanders as an Act of Self-Defense: Human Rights versus the State’s Duty to Protect Its Citizens”, 15 *Temple International and Comparative Law Journal* (2001) 195–246, p 233.

olekuta (kuna eeldatavalt on tegemist enesekaitsega, siis ei olegi nõusolek vajalik).

Militaarse lähenemise puhul on ühelt poolt eeliseks ja teiselt poolt ohuks asjaolu, et relvastatud jõu kasutamise otsus on pigem poliitiline ja võib põhineda “tõenditel”, mis ei ole piisavad isiku süüdimõistmiseks kohtulikus menetluses. Kuriteo uurimisel ja menetlemisel võib riik endale lubada asja igakülgset ja kiirustamata käsitlemist, kuid riikliku julgeoleku ohtude hindamisel ja neile reageerimisel tuleb tegutseda kiiresti (kindlate tõendite kogumiseks ei ole lihtsalt aega, süüdlaste vahistamine politseioperatsiooni raames on ebareaalne jne), sest vastasel juhul võivad tagajärjed olla väga tõsised. Riikliku julgeoleku tagamine tähendab paratamatult riskide võtmist ja mõnikord ka eksimist, kuid see on hind, mida tuleb maksta.

Õiguslikkus mõttes käsitletakse terroriste sellisel juhul illegaalsete võitlejatena (*unlawful combatants*),²⁶ kes osalevad sõjategevuse laadsetes tegudes selleks vastavat õigust omata. Rahvusvahelise humanitaarõiguse seisukohast on tavapärased terrorismiaktid tõsised kriminaalsed teod (sõja-, genotsiidi- ja inimsusevastased kuriteod), mille puhul kehtib riikidele universaalne kohustus anda isikud välja või mõista nende üle kohut. Siinkohal ei tohi universaalsuse printsiipi, mis põhineb rahvusvahelisel tavaõigusel, ajada segamini eespool käsitletud *aut dedere aut iudicare* printsiibiga, mis põhineb rahvusvahelisel lepingulisel õigusel.²⁷ Kui viimane annab jurisdiktsiooni ainult vastavate lepingute osalistele,²⁸ siis esimene annab jurisdiktsiooni kõigile riikidele, st rahvusvahelise õiguse kohaselt võivad mis tahes riigid teostada oma kriminaalkohtulikku jurisdiktsiooni isikute üle, kes on toime pannud rahvusvahelise kuriteo, omamata selleks seost kuriteo, kurjategija, kannataja või toimepanemiskohaga. Teiste tunnuste poolest on *aut dedere aut iudicare* ja universaalsuse printsiibid samasugused.

Alex P. Schmid on välja pakkunud, et terrorismiakte tuleks üldse käsitleda “sõjakuritegude rahuaegsete vastetena”, sest nii on võimalik ületada mitmeid korrakaitsele lähenemisele omaseid puudusi.²⁹ Selline lähenemine

²⁶ Illegaalse võitleja staatuse ja kaitse kohta vt lähemalt René Värk, “The Status and Protection of Unlawful Combatants”, 10 *Juridica International* (2005) 191–198.

²⁷ Kahe printsiibi erisuse kohta vt lähemalt Luis Benavides, “The Universal Jurisdiction Principle: Nature and Scope”, 1 *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (2001) 19–96, pp 32–36.

²⁸ Samas võib selliseid lepinguid kasutada ka osaliseks mitteoleva riigi kodanike vastu. Vt Michael P. Scharf, “Application of Treaty-Based Universal Jurisdiction to Nationals of Non-Party States”, 35 *New England Law Review* (2001) 363–382.

²⁹ Idee analüüsi kohta vt Michael P. Scharf, “Defining Terrorism as the Peacetime Equivalent of War Crimes: Problems and Prospects”, 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* (2004) 359–374. Idee rakendamise kohta 11. septembri 2001 rünnakute näitel vt James D. Fry, “Terrorism as a Crimes against Humanity and Genocide: The Backdoor to Universal Jurisdiction”, 7 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* (2002) 169–199, pp 190–197.

võimaldaks ilmselt rakendada terrorismi vastu efektiivsemaid meetmeid kui lubab või tunneb korrakaitseline lähenemine, nt ülema vastutuse sissetoomine. Viimane võimaldaks esitada süüdistuse terrorismiakti korraldanud rühmituse ülemale, kes juhtis või kontrollis rühmitus tegevust ja teadis või oleks pidanud teadma selliste tegudest, kuid ei võtnud midagi ette nende ärahoidmiseks.³⁰ Eitamata positiivseid aspekte, tundub Shemidi käsitlus käesoleva töö autorile siiski problemaatiline. Rahvusvahelise humanitaarõiguse nii liberaalne rakendamine tähendaks, et sisuliselt on käimas pidev relvakonflikt (terrorism oleks sisuliselt sõjategevuse üks vorm), kus avaliku võimu esindajad ja objektid võivad muutuda kergekäelisteks sihtmärkideks. Samuti on oht anda terroristidele ametlik võitleja staatus ja sellest tulenevad privileegid. Need muutused võivad lõppastmes viia vägivalda taseme tõusuni ja teistele riikidele vastuvõetamatu välispoliitika viljelemiseni. Kuna rahvusvaheline humanitaarõigus ei ole mõeldud konkreetsete kriminaalsete tegude reguleerimiseks, oleks selle asetamine keskele kohale terrorismivastases võitluses kunstlik.³¹ Schmidi idee on siiski leidnud reaalselt rakendamist. India Ülemkohus leidis, et see aitab ummikseisust välja saada, sest “kui tuua sõjakuritegude põhiolemus — tsiviilisikute tahtlik ründamine, pantvangide võtmine ja vangide tapmine — üles rahuaega, siis võime terrorismiakte tõepoolest defineerida lihtsalt kui “sõjakuritegude rahuaegsete vastetena””³².

I.2.3. Praktika lähtub vajadusest

Kahe lähenemise eristamisele ja vastandamisele ei tasu pöörata liigset tähelepanu, sest mitte kumbki ei esinda lõplikku tõde ega paku täielikku lahendust. Praktikast kasutavad riigid terrorismi vastu võitlemisel nii õiguskaitseorganeid kui ka sõjaväelisi struktuure. Riigid peavad ühtesid terroriste ohuks riiklikule julgeolekule ja teisi terroriste lihtsalt kurjategijateks. Seda illustreerib hästi Ameerika Ühendriikide välisministeeriumi õigusnõuniku John Bellingeri väljaütlemine, et “Ameerika Ühendriigid ei usu, et on kogu aeg õiguslikus mõttes relvakonfliktis maailma kõigi terroristlike rühmitustega”, kuid nad leiavad, et “on relvakonfliktis al Qaida, Talibani ja nendega seotud jõududega”.³³ Ta rõhutas muuhulgas, “sõjaline jõud ei ole kohane reaktsioon igale

³⁰ Vt võrdluseks Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut [Rome Statute of the International Criminal Court], 17.7.1998, jõustunud 1.7.2002, 2187 UNTS 90 (Eesti suhtes jõustunud 1.7.2002 — RT II, 2002, 2, 5), artikkel 28(1).

³¹ Erickson, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism*, supra nota 19, p 59.

³² *Madan Singh v. State of Bihar*, Criminal Appeal No 1285 of 2003, Supreme Court of India, Judgment, 2.4.2004.

³³ John Bellinger, “Armed Conflict with Al Qaida?”, <www.opiniojuris.org/2007/01/15/armed-conflict-with-al-qaida> (1.1.2010).

situatsioonile maailmas”.³⁴ Seega on riigid ennekõike pragmaatilised ja valivad, milline lähenemine sobib paremini konkreetsetes olukorras. Siiski tuleb tõdeda, et relvastatud jõu kasutamine on reaalne alternatiiv, mida riigid on üha rohkem valmis kasutama. Mõnel juhul on see hädavajalik, sest teatud riigid kaitsevad oma suveräänsuse ja koostööst keeldumisega terroristlike rühmitusi õiguskaitseseorganite tegevuse eest. Üks asi paistab olevat kindel sõltumata sellest, kumb lähenemistest on parasjagu domineeriv — täidesaatva võimu pädevus kõnealus kontekstis järjest kasvab ning seadusandliku ja kohtuvõimu autoriteet väheneb.³⁵

1.3. Defineerimise püüdlused

Militaarse lähenemise tähtsuse kasvamine tähendab, et riigid on terrorismivastases võitluses valmis kasutama relvastatud jõudu. Kas riikidel on seejuures olemas selge arusaam, mis on terrorism? Mille vastu peetakse “sõda terrorismiga”? Riigid on küll varmad erinevaid tegusid tagantjärele hukka mõistma, kuid samas ei suuda taunimisväärset käitumist eelnevalt määratleda. Kas terrorism on defineerimatu? Kas riigid tohivad lihtsalt öelda, et nad teavad, mis on terrorism, kui nad seda kohtavad?³⁶ Terrorismi üldiselt aktsepteeritud definitsiooni puudumine tekitab õiguslikku ebakindlust ning vähendab riikide usaldusväärset ja nende käitumise legitiimsust sõjas terrorismiga. Riikide jõupingutused terrorismi defineerimisel on olnud kahes liinis. Ühelt poolt on alati püütud leida terrorismi üldist definitsiooni, mis hõlmaks oma suure üldistuse astme tõttu kõiki terrorismi vorme. Teiselt poolt on esitatud mitmeid terrorismi spetsiifilisi definitsioone, mis hõlmavad vaid konkreetseid terrorismiakte. Kahe liini edukus on osutunud väga erinevaks. Riigid on poliitilisel tasandil näidanud üles initsiatiivi ka regionaalsel tasandil, kas üldise või spetsiifilise definitsiooni määratlemisel. Riikide kõrval on oma panuse definitsiooni leidmisse andnud ka paljud autorid.

³⁴ Sõjaliste meetmete sobimatus kohta vt nt Andrew Silke, “Retaliating against Terrorism” — Andrew Silke (ed.), *Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and Its Consequences* (Chichester: Wiley, 2003), 215–231.

³⁵ Vt Laura K. Donohue, *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty* (Cambridge University Press, 2008), pp 6–7.

³⁶ Siinkohal on parafraseeritud Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu kohtuniku Potter Stewarti sõnu pornograafia defineerimise küsimuses: “Ma tunnen selle ära, kui ma seda näen”. *Jacobellis v. Ohio*, United States Supreme Court, Judgment, 22.6.1964, 378 US 184 (1964), p 197.

1.3.1. Üldise definitsiooni otsingud

Esimesed reaalsed katsed terrorismi defineerimiseks tehti 1930ndatel aastatel Rahvasteliidu raames. Suurte pingutuste tulemusena võeti vastu terrorismi vältimise ja karistamise konventsioon,³⁷ mis defineeris artiklis 1(2) terrorismina “kõiki riigi vastu suunatud kriminaalseid tegusid, mis kavatselt või loodetult pidid esile kutsuma hirmu konkreetsetes inimestes või nende gruppides või avalikus üldsuses”. Artiklid 2–3 loetlesid juba konkreetsemad kuriteod, nt teatud riigiametnike surma tahtlik põhjustamine, neile raskete kehaliste vigastuste tekitamine või nendelt vabaduse võtmine, riigivara tahtlik kahjustamine või hävitamine ja tavainimeste elu teadlik ohtu seadmine. Tegemist oli liialt ebamäärase ja riigikeskse definitsiooniga, mis on ohtlik kahes mõttes: (1) muudab terroristlike tegude eristamise tavalistest kuritegudest keeruliseks ja (2) avab ukse võimalikeks kuritarvitusteks. Riigid olid konventsioonis tõenäoliselt teinud kompromisse, mis ei olnud hiljem enam vastuvõetavad. Konventsiooni ei ratifitseerinud piisav hulk riike,³⁸ mistõttu see ei jõustunud kunagi ja formuleeritud definitsioon jäi vaid trükimustaks paberil. See ebaõnnestumine tähendas pikemat pausi enne järgmisi kaitseid terrorismi rahvusvaheliselt defineerida.

Terrorismi üldise definitsiooni aktiivse otsimise teine periood sai hoo sisse alles 1972. aastal, kui toimusid kaks erakordset terroristlikku rünnakut.³⁹ Nendest ajendatult palus ÜRO peasekretär Peaassambleel tõsiselt arutada võimalikke meetmeid terrorismi vältimiseks.⁴⁰ See ettepanek esitati õiguslike küsimustega tegelevale Peaassamblee kuuendale komiteele, mis sai lisaks ülesande uurida terrorismi põhjuseid. Seda täiendust palusid need riigid, kes soovisid, et enesemääramisõiguse teostamiseks peetavat võitlust ei samastataks terrorismiga. Ameerika Ühendriigid pakkusid alanud protsessi raames arutamiseks nende koostatud rahvusvahelise terrorismi teatud tegude vältimise ja

³⁷ Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, Genf, 16.11.1937, ei ole jõustunud, 19 LNOJ 23.

³⁸ Konventsioonile kirjutas alla 24 riiki, sh Eesti, kuid selle ratifitseeris üks riik (India) ja sellega ühines samuti üks riik (Mehhiko). Riikide vähese entusiasmi põhjusteks olid liiga lai terrorismi definitsioon ja kurjategijate väljaandmise nõue, mis ei näinud ette erandeid isegi poliitiliste rikkumiste puhul.

³⁹ *Esiteks*, Jaapani Punaarmee kolm liiget avasid Tel Avivis Lodi lennujaama pileti-kassade juures 30. mail valimatu tule ning tapsid 26 ja haavasid 78 inimest. *Teiseks*, Musta Septembri nimelise rühmituse viis liiget võtsid Müncheni olümpiakülas 5. septembril pantvangi 11 Iisraeli delegatsiooni liiget, kes hiljem ka tapeti (lisaks sai surma üks ameeriklasest sportlane). Harvey W. Kushner, *Encyclopedia of Terrorism* (London: Sage Publications, 2003), p 435.

⁴⁰ UN Doc A/8791 (1972).

karistamise konventsiooni eelnõu,⁴¹ mis erinevalt oma nimetusest püüdis keelustada kõiki terroristlike tegusid. Huvitav on märkida, et konventsiooni eelnõu tekstis ei leidu sõnu “terrorism” ja “terrorist”; artikli 1(1) kohaselt keelustatakse “rahvusvahelise tähtsusega teod”. Selles konventsiooni eelnõus sisalduv definitsioon sarnaneb olemuslikult definitsiooniga, mis pakuti välja terrorismi vältimise ja karistamise konventsioonis. Mõlema definitsiooni tuumaks on kavatsuse element (konventsioon: “kutsuda esile hirmu konkreetsetes inimestes või nende gruppides või avalikus üldsuses”; konventsiooni eelnõu: “kahjustada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni huve või saada neilt järeleandmisi”). Kavatsuse rõhutamine on terrorismi defineerimisel väga oluline, sest terrorismiks ei saa olla juhuslikult põhjustatud kahju; vastasel juhul on tegemist mingi muu kriminaalse teoga. Samuti on mõlemas dokumendis loetletud konkreetsed teod (konventsioon: artiklid 2–3; konventsioon eelnõu: “õigusvastane tapmine, raskete kehavigastuste põhjustamine ja inimeste röövimine, samuti nende katsed ja neile kaasaaitamine”), mille toimepanemisel muutub vastav dokument relevantseks.

Kuues komitee arutas tuliselt talle edastatud ülesandeid, samuti Ameerika Ühendriikide konventsiooni eelnõu. Toimunud kõnelused näitasid selgelt, et arengumaad olid kindlalt vastu igasugusele terrorismivastasele konventsioonile, mis varjatult piirab vabastusliikumiste õigust kasutada vägivaldseid meetodeid. Riigid olid valmis mõistma rahvusvaheliselt hukka teatud konkreetsed teod, kuid paljud riigid suhtusid skeptiliselt konventsiooni, mis oleks üldise haardega ja kuulutaks rahvuslikud vabastusliikumised sisuliselt terroristlikeks. Üks delegaat märkis oma kriitilises sõnavõtus järgmist:⁴²

Tuleb silmas pidada, et teatavat vägivalda levitati rõhumise, ebaõigluse ja põhiliste inimõiguste keelamisega ning tervetelt rahvastelt võeti nende maa ja nende vara. Ebaõiglane oleks eeldada, et sellised rahvad lähtuksid samast eetikakoodeksist nagu need, kellel käsutuses on palju arenenumad vahendid oma huvide elluviimiseks. ... Tegusid, mida sellised isikud toime panevad, ei saa klassifitseerida terrorismina; vastupidi, neid tuleb teatud ulatuses pidada terrorismivastasteks tegudeks, mis on suunatud võitlusele palju jäledama terroriga, nimelt kolonialismi ja teiste rõhumise vormidega.

Seda vastuolu iseloomustab sobivalt tänaseni aktuaalne maksim “ühe terrorist on teise vabadusvõitleja”. Värsked mälestused hiljutistest vabadussõdadest tõmbasid terava joone endiste koloniaalvõimude, kellega samastati kogu läänemaaailma, ja koloniaalmaade vahele ega andnud kompromissilootust. Nii lükkas Peaassamblee tagasi Ameerika Ühendriikide ettepaneku korraldada

⁴¹ Draft Convention for the Prevention and Punishment of Certain Act of International Terrorism, UN Doc A/C.6/L.850 (1972).

⁴² John Dugard, “Terrorism and Human Rights: A Plea for a Clearer Understanding of the Meaning of Terrorism”, Rhodes University Centenary Lecture Series (2004), p 3.

konverents terrorismialase üldise konventsiooni vastuvõtmiseks ja edastas terrorismi küsimuse hoopis *ad hoc* komiteele (tavapärase meede lämmatamiseks ebamugavaid initsiatiive).⁴³ Viimasele pandi ülesandeks “kaaluda riikide tähelepanekuid” ja “esitada Peaassambleele soovitusel võimalikuks koostööks selle probleemi kiireks kõrvaldamiseks”.⁴⁴

Peaassamblee väljendas oma resolutsioonis küll muret asetleidnud terroristlike rünnakute pärast, kuid ei mõistnud terrorismi hukka. Riikide meelestatust näitab ilmekalt asjaolu, et resolutsiooni lõige 3 hoopis taaskinnitas “kõigi koloniaal- ja rassistliku režiimi ning muud liiki võõrvõimu all olevate rahvaste võõrandamatut õigust enesemääramisele ja iseseisvusele” ning kinnitas “nende võitluse legitiimsust, eriti rahvuslike vabastusliikumiste võitlust, kooskõlas [ÜRO] harta eesmärkide ja põhimõtete ning ÜRO organite asjakohaste resolutsioonidega”. Siinkohal jääb arusaamatuks, miks toodi enesemääramisõigus sisse terrorismi puudutavasse resolutsiooni? Kas see tähendas, et terroristlike meetodite kasutamine on enesemääramisõiguse teostamisel lubatud? Jah, vähemalt selline tundus olevat Peaassamblee mõte. Sellele annab kinnitust ka resolutsioonis üks teine säte, kus “riike kutsutakse üles võtma siseriiklikult tarvitusele kõik asjakohased meetmed terrorismi probleemi kiireks ja lõplikuks kõrvaldamiseks, arvestades sealjuures lõike 3 sätteid”.⁴⁵ Viimastes oli eespool mainitud selgesõnaline viide enesemääramisõigusele. Seega ei kehti terrorismi keeld juhul, kui rahvas teostab enesemääramist. Kõnealuse resolutsiooni puhul ei ole tegemist üksikjuhtumiga, sest sellist kummalist seisukohta on korrati veel mitmetes järgnevatel Peaassamblee resolutsioonides.⁴⁶

Rahvusvahelise terrorismi *ad hoc* komitee analüüsis nii riikide tähelepanekuid kui ka ÜRO peasekretäri raportit.⁴⁷ Nagu Peaassambleel, valitsesid ka komitees riikide vahel tõsised kontseptuaalsed erimeelsused, mis muutsid terrorismi üldise definitsiooni väljatöötamise võimatuks.

Lääneriigid püüdsid terrorismi defineerimisel piirduda vaid üksikisikute või nende gruppide rünnakutega ja välistada politsei- või sõjaväe operatsioone (olenemata nende õiguspärasusest). Nad põhjendasid oma seisukohta väitega, et rahvusvahelises õiguses eksisteerivad juba reeglid, mis piiravad riigi võimalusi kasutada vägivalda ehk relvastud jõudu. Mitmed rahvusvahelised lepingud ja Peaassamblee resolutsioonid käsitlevad agressiooni, genotsiidi, inimsusvastaseid kuritegusid, repressaale ja teisi vägivalda kasutamise riiklike vorme. Samuti tasub märkida, et kaks aastat varem vastu võetud sõbralike suhete deklaratsioonis kuulutati sekkumine teise riigi sise- ja välisasjadesse rahvus-

⁴³ GA Res 3034 (XXVII), 18.12.1972, para 9.

⁴⁴ *Ibid*, para 10.

⁴⁵ *Ibid*, para 6.

⁴⁶ GA Res 32/147, 16.12.1977; GA Res 34/145, 17.12.1979; GA Res 36/109, 10.12.1981; GA Res 38/130, 19.12.1983.

⁴⁷ UN Doc A/AC.160/2 (1973).

vahelise õiguse vastaseks.⁴⁸ Selline kaudse agressiooni keeld hõlmab muuhulgas teise riigi vastu suunatud terrorismi toetamise keeldu. Lääneriikide seisukohta toetab ka asjaolu, et samal ajal agressiooni defineerimise küsimusega tegelenud erikomitee pidas terrorismi toetamist riigi poolt üheks agressiooni vormiks.⁴⁹ Kaks aastat hiljem Peaassambleel vastuvõetud agressiooni definitsioon sisaldabki sätet, mis viitab terrorismi toetamisele ja mille kohaselt loetakse agressiooniks “riigi poolt või riigi nimel relvastatud rühmade, gruppide, irregulaarsete võitlejate või palgasõdurite saatmine, kui need panevad relvastatud jõudu kasutades toime tegusid, mis on oma tõsiduselt võrdväärset [relvajõudude poolt toimepandud] tegudega, või tema oluline osalus nendes”.⁵⁰

Teised riigid, kuid eriti ideoloogiliste blokkidega mitteliitunud riigid (*non-aligned states*),⁵¹ soovisid aga terrorismiga hõlmata ka riiklikke terrorismiakte, riikide õigusvastast käitumist ja erinevaid riiklikke vägivaldseid aktsioone (ennekõike relvajõudude selliseid aktsioone) ning näha riiki esindanud isikutele ette personaalset vastutust.⁵² Blokkidega mitteliitunud riigid pakkusid välja ka omapoolse terrorismi definitsiooni. Kuigi nad ei tahtnud seda muuta õiguslikult siduvaks, näitab see definitsioon ilmekalt nende üldist arusaama terrorismist. Ettepaneku kohaselt pidi rahvusvaheline terrorism hõlmama järgmist.⁵³

- (1) Koloniaal-, rassistliku ja võõrvõimude vägivaldsed ja muud repressiivsed teod, mis on suunatud oma vabaduse eest võitleva rahva vastu;
- (2) Fašistlikest ja palgasõdurite gruppide jäänustest koosnevate organisatsioonide, mille terroristlik tegevus on suunatud teiste suveräänsete maade vastu, lubamine või toetamine riigi poolt;
- (3) Üksikisikute või nende gruppide poolt sooritatud vägivaldsed teod, mis ohustavad või võtavad süütuid elusid või seavad ohtu põhivabadused. See ei tohiks aga mõjutada kõigi koloniaal- ja rassistliku režiimi ning muud liiki võõrvõimu all olevate rahvaste võõrandamatut õigust enesemääramisele ja iseseisvusele ning nende võitluse legitiimsust;

⁴⁸ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, GA Res 2625 (XXV), 24.10.1970 (vastu võetud konsensusel alusel) [edaspidi sõbralike suhete deklaratsioon], Annex, para 1.

⁴⁹ Vt lähemalt UN Doc A/AC.134/L.37 (1972), Annex 1, pp 2–3.

⁵⁰ Definition of Aggression, GA Res 3314 (XXIX), 14.12.1974, Annex, Article 3(g).

⁵¹ Üle 100 riigi (enamasti endised koloniaalmaad), mis ei olnud ametlikult liitunud ühegi suure poliitilise blokiga või nende vastu. Vt lähemalt Graham Evans & Jeffrey Newham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books, 1998), pp 377–379.

⁵² Árpád Prandler & Rita Silek, “United Nations and Measures to Eliminate International Terrorism”, 1 *European Integration Studies* (2002) 39–45, p 39.

⁵³ M. Cherif Bassiouni (ed.), *International Terrorism and Political Crimes* (Springfield: Charles C. Thomas, 1975), pp 564–565.

- (4) Isikliku kasusaamise eesmärgil üksikisikute või nende gruppide poolt sooritatud vägivaldsed teod, mis ei piirdu ühe riigiga.

See loetelu ei ole küll normitehniliselt täiuslik, kuid demonstreerib ilmekalt ühte väga olulist kontseptuaalset erinevust võrreldes eespool nimetatud dokumentidega. Nimelt ei piirduta enam tõdemusega, et terrorism on üksikisikute või nende gruppide spetsiifiline kriminaalne käitumine, millele riigid peavad leidva poliitiliselt võimalikult neutraalse lahenduse, vaid viidatakse otseselt vajadusele keelustada teatud riiklik käitumine, mis viib terrorismi tekkimiseni.⁵⁴ Seega võivad terrorismi otseselt (“koloniaal-, rassistliku ja võõrvõimude vägivaldsed ja muud repressiivsed teod”) või kaudselt (“fašistlikest ja palgasõdurite gruppide jäänustest koosnevate organisatsioonide ... lubamine või toetamine riigi poolt”) toime panna ka riigid. Tõsi, repressiivsed ja võõrvõimud põhjustavad rahuolematust ning viivad tihti vägivalda puhkemiseni. Valgete apartheidlik režiiim Lõuna-Aafrika Vabariigis ja Iisraeli okupatsioon Palestiinas on vaid üksikud näited. Seetõttu oli väljapakutud definitsioon märgatavalt lähemal valitsevale tegelikkusele kui teised varasemad sõnastused.

Seitse aastat uurimistööd ja läbirääkimisi komitees ei viinud loodetud tulemuseni — nähtud vaevast ei sündinud terrorismi üldist definitsiooni. Samas tõi komitee oma lõppraportis välja mitmed terrorismi põhjused (neokolonialism, rassism, võõrvägede okupatsioon jne) ja viisid nendega võitlemiseks⁵⁵ ning andis Peaassambleele kümme soovitus edaspidiseks tegutsemiseks kõnealusel valdkonnas.⁵⁶ Esimese asjana soovitati ühemõtteliselt mõista hukka igasugused terrorismiaktid, mis ohustavad või võtavad inimelusid või seavad ohtu põhivabadusi. Komitees mõisteti, et ükski terrorismi defineerimise ja vältimise küsimusega tegelev institutsioon ei saa olla edukas enne, kui Peaassambleel jõutakse kokkuleppele terrorismiaktide hukkamõistmises. Nagu lõppes komitee töö, kadus mõneks ajaks ka entusiasm tegeleda aktiivselt terrorismi definitsiooni otsimisega.

Arvestav muutus riikide suhtumises terrorismi olemusse toimus 1985. aastal, kui maailma vapustas taas üks erakordne terroristlik rünnak.⁵⁷ Nüüd võttis

⁵⁴ Riiklikku terrorismi puudutava debati kohta *ad hoc* komitees vt lähemalt Thomas M. Franck & Bert B. Lockwood, Jr, “Preliminary Thoughts towards an International Convention on Terrorism”, 68 *American Journal of International Law* (1974) 69–90, pp 72–75.

⁵⁵ UN Doc A/34/37 (1977), paras 38–44.

⁵⁶ *Ibid*, para 118.

⁵⁷ Palestiina Vabastusfronti liikmed hõivasid 7. oktoobril Itaalia lipu all sõitnud kruisi-laeva *Achille Lauro*, mis sõitis parasjagu Egiptuse territoriaalmeres. Genovast turistidena peale tulnud palestiinlased võtsid pantvangi meeskonnaliikmed ja sadakond reisijat ning ähvardasid tappa ameeriklased ja juudid, kui Iisrael ei vabasta 50 palestiinlasest vangid. Kuna nende nõudmisi ei täidetud järgmise päeva pärastlõunaks, siis lasti maha üks juudist Ameerika Ühendriikide kodanik. Tapmise muutis erilisel jöhkraks asjaolu,

Peaassamblee lõpuks arvesse *ad hoc* komitee tehtud ettepaneku ning mõistis ühemõtteliselt hukka kõik terroristlikud meetodid ja terrorismiaktid kui kriminaalsed teod, olenemata sellest, kus ja kelle poolt on need toime pandud.⁵⁸ Edasimineks jäi siiski poolikuks, sest resolutsioonis kinnitatakse endiselt rahvaste võõrandamatut õigust enesemääramisele ja iseseisvusele ning selle realiseerimiseks peetava võitluse, eriti rahvuslike vabastusliikumiste legitiimsust.⁵⁹ Sarnase sisuga resolutsioone võeti järgnevatel aastatel vastu veel mitu.⁶⁰

Külma sõja ja apartheidi lõpp ning Oslo kokkulepped⁶¹ tõid kaasa otsustavaid muutusi suhtumises rahvusvahelisse terrorismi. Nüüd kui dekolonialiseerimise sõjad olid möödas, Lõuna-Aafrika Vabariigist oli saanud demokraatlik riik ning Iisrael ja Palestiina Vabastusorganisatsioon olid sõlminud teineteisega rahu, ei tundnud rahvusvaheline kogukond enam muret terrorismi põhjuste ja terroristide motiivide pärast — tähelepanu koondus hoopis terrorismi kõrvaldamise võimalikult efektiivsete viiside leidmisele.⁶² Sellest tulenevalt muutusid ka Peaassamblee resolutsioonid varasematega võrreldes oluliselt teravamaks. Esimese muutus puudutas senist järjekindlat viidet enesemääramisõigusele ja rahvuslikele vabastusliikumistele. Sellest jäänukist saadi lahti 1993. aastal, kui inimõigusi ja terrorismi käsitlevas resolutsioonis ei olnud terrorismi hukkamõistmise kõrval enam viidet enesemääramise teemaatikale.⁶³ Seda viidet ei ole enam tagasi toodud. Järgmisel aastal võttis Peaassamblee vastu rahvusvahelise terrorismi likvideerimise meetmete deklaratsiooni,⁶⁴ milles öeldakse, et erinevad terrorismi vormid kujutavad endast ÜRO harta eesmärkide ja põhimõtete tõsisist rikkumist.⁶⁵

Järgmisel aastal läks Peaassamblee veel ühe sammu kaugemale pakkudes välja omamoodi terrorismi definitsiooni. See ei ole küll õiguslikult siduv ega väida defineerivat terrorismi, kuid esindab siiski mingit ühtlustatud nägemust nähtusest, milles riigid ei olnud seni üksmeelt saavutanud. Terrorismi likvideerimise meetmete deklaratsioonis kinnitatakse pühalikult, et kriminaalsed

et tegemist oli ratastooliinvalidiga. Pärast veretööd visati laip ja ratastool üle parda. Vt lähemalt Andrew L. Liput, “An Analysis of the *Achille Lauro* Affair: Towards an Effective and Legal Method of Bringing International Terrorists to Justice”, 9 *Fordham International Law Journal* (1986) 328–372, pp 334–338.

⁵⁸ GA Res 40/61, 9.12.1985, para 1.

⁵⁹ *Ibid*, para 15.

⁶⁰ GA Res 42/159, 7.12.1987; GA Res 44/29, 4.12.1989; GA Res 46/51, 9.12.1991.

⁶¹ Need viitavad mitmetele Iisraeli ja Palestiina Vabastusorganisatsiooni vahel sõlmitud lepingutele, milles pooled tunnustasid teineteist ning mis nägid ette Iisraeli vägede järkjärgulist väljatoomist Palestiina aladelt ja kinnitasid Palestiina rahva enesemääramisõigust.

⁶² Dugard, “Terrorism and Human Rights”, *supra nota* 42, p 4.

⁶³ GA Res 48/122, 20.12.1993.

⁶⁴ GA Res 49/60, 9.12.1994, Annex.

⁶⁵ *Ibid*, para 2.

teod, mis kavatsetult või loodetult kutsuvad poliitilistel eesmärkidel esile hirmu avalikus üldsuses, inimeste gruppides või konkreetsetes inimestes, ei ole mingil juhul õigustatud mis tahes poliitilistel, filosoofilistel, ideoloogilistel, rassistlikel, etnilistel, religioossetel või muudel sarnastel alustel.⁶⁶ Sellist ühemõttelist ja karmi terrorismi hukkamõistu on korratud mitmetes järgnevates resolutsioonides.⁶⁷

Seitseteist aastat pärast rahvusvahelise terrorismi *ad hoc* komitee töö kuulsusetut lõppu võttis Peaassamblee 1996. aastal vastu resolutsiooni,⁶⁸ milles taas kinnitati terrorismi üldise konventsiooni vajadust ja millega moodustati ka seda ettevalmistav uus *ad hoc* komitee. Algas terrorismi üldise definitsiooni aktiivse otsimise kolmas ja tänaseni kestev periood. Komitee alustas kohe oma tööd. Kõigi lootused olid kõrged, sest poliitiline situatsioon tundus olevat igati soodne jõudmaks lõpuks ometi terrorismi üldise definitsioonini. Kuid hoolimata sellest, et komitee töötas regulaarselt, nii ametlikult kui ka mitteametlikult, ei toimunud erilist progressi. Riikide esindajad kinnitasid küll avalikel esinemistel definitsiooni vajadust ja oma toetust komitee tegevusele, kuid konkreetsetel töökohtumistel oldi palju tagasihoidlikumad ja pessimistlikumad. Kaudne edasimineku üldise definitsiooni leidmisel tehti 1999. aastal, kui võeti vastu terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon.⁶⁹ Kuigi see käsitleb ühte spetsiifilist terrorismivastase võitluse aspekti, esitab konventsioon ka omamoodi terrorismi üldise definitsiooni.⁷⁰ Peaassamblee pöördus sellest hoolimata 2000. aastal murelikult komitee poole ning palus sellel teha jätkuvaid pingutusi, et lahendada vanad (terrorismi üldise definitsiooni leidmine) ja uued (tuumaterrorismi vältimine) probleemsed küsimused.⁷¹

Komitee tegevusele andsid uue tõuke New Yorgi 11. septembri 2001 sündmused, mis tõstsid terrorismi küsimuse rahvusvahelise kogukonna prioriteetide tippu.⁷² Kõik kuuenda komitee töös osalenud delegatsioonid mõistsid taas

⁶⁶ *Ibid*, para 3.

⁶⁷ GA Res 50/53, 11.12.1995; GA Res 51/210, 17.12.1996; GA Res 52/165, 15.12.1997; GA Res 53/108, 8.12.1998; GA Res 54/110, 2.2.2000; GA Res 55/158, 12.12.2000; GA Res 56/58, 24.1.2002; GA Res 57/27, 15.1.2003; GA Res 58/81, 8.1.2004; GA Res 59/46, 16.12.2004; GA Res 60/43, 8.12.2005; GA Res 61/40, 4.12.2006; GA Res 62/71, 6.12.2007; GA Res 63/129, 11.12.2008; GA Res 64/118, 16.12.2009.

⁶⁸ GA Res 51/210, 17.12.1996. Tulevase konventsiooni põhjaks sai India välja pakutud tekst. Vt UN Doc A/C.6/51/6 (1996).

⁶⁹ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, New York, 9.12.1999, jõustunud 10.4.2002, 2178 UNTS 229 (Eesti suhtes jõustunud 21.6.2002 — RT II 2002, 12, 45).

⁷⁰ Seda definitsiooni käsitletakse lähemalt peatükis 1.3.2.

⁷¹ GA Res 55/158, 12.12.2000.

⁷² Kaudset toetust terrorismi üldisele konventsioonile väljendas ka Julgeolekunõukogu, kui ta kinnitas resolutsioonis 1373 vajadust, et riigid täidaksid tema varasemat

karmilt ja ühemõtteliselt hukka terrorismi selle kõigis väljendusvormides.⁷³ Ka Julgeolekunõukogu mõistis terrorismi väga teravalt hukka, kuid ei teinud siiski vähimatki katset seda defineerida.⁷⁴ Rahvusvahelise kogukonna tollast (suuresti ka praegust) meelestatust arvestades tuleb märkida, et progress terrorismi üldise definitsiooni küsimuses on olnud oodatust tagasihoidlikum. Nimetatud sündmuste järel õnnestus komiteel siiski jõuda teatavale konsensusele ja veebruaris 2002 avaldatud raportis leidub kauaoodatud rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni esimene eelnõu.⁷⁵ Huvitav on märkida, et kui jätta kõrvale preambula ja viide spetsiifilistele terroristlike tegusid käsitlevatele konventsioonidele, ei sisalda konventsioon eelnõu sõnu “terrorism” ja “terrorist”. Viimaste asemel kasutatakse väljendit “õigusrikkumine käesoleva konventsiooni mõttes”. Komitee on konventsiooni eelnõu aastate jooksul täiendanud, kuid selles sisalduv “terrorismi” mõiste on jäänud endiseks (tehtud on vaid puhtalt normitehnilisi parandusi).⁷⁶ Artikli 2(1) kohaselt on n-õ terroristliku teoga tegemist juhul, kui

isik, mis iganes vahenditega, õigusvastaselt ja tahtlikult, põhjustab:

- (a) mis tahes isikule raskeid kehavigastusi või tema surma; või
- (b) tõsist kahju riigi- või eravarale, sealhulgas avalikus kasutuses olevale kohale, riigi või valitsuse rajatisele, ühistranspordi süsteemile, infrastruktuuri rajatisele, või keskkonnale; või
- (c) kahju [eelmises punktis] nimetatud varale, kui see toob või ilmselt toob kaasa suure majandusliku kahju;

kui sellise käitumise eesmärk, kas oma olemuselt või kontekstis, on hirmutada elanikkonda või sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni tegema või hoiduma tegemast mis tahes tegu.

Isikut loetakse n-õ terroristiks ka juhul, kui ta usutavalt ja tõsiselt ähvardab⁷⁷ või teeb katse panna toime mõnda nimetatud tegudest,⁷⁸ osaleb sellise teo toimepanemises,⁷⁹ organiseerib või juhib teisi panema toime sellist tegu⁸⁰ või teadlikult panustab sellise teo toimepanemisse isikutegrupi poolt.⁸¹

resolutsiooni 1269, milles kutsutakse riike üles võtma kiiresti vastu “ootel olevad lepingud” (nende hulka kuulub ka komitee poolt ettevalmistatav terrorismi üldine konventsioon).

⁷³ UN Doc A/C.6/56/L.9 (2001), Annex IV, para 1.

⁷⁴ Vt SC Res 1368, 12.9.2001; SC Res 1373, 28.9.2001.

⁷⁵ Vt lähemalt UN Doc A/57/37 (2002), Annexes I–III. Normitehniliselt oli esitatud tekst veel väga toores ja järgnevatel kordadel on seda märkimisväärselt täiendatud.

⁷⁶ Viimast redaktsiooni vt UN Doc A/59/894 (2005), Annex II.

⁷⁷ Artikkel 2(2).

⁷⁸ Artikkel 2(3).

⁷⁹ Artikkel 2(4)(a).

⁸⁰ Artikkel 2(4)(b).

⁸¹ Artikkel 2(4)(c).

Konventsioon ei kehti, kui (1) õigusrikkumine on toime pandud ühes riigis, (2) nii väidetav õigusrikkuja kui ka ohvid on selle riigi kodanikud, (3) väidetav õigusrikkuja leiti selle riigi territooriumilt ning (4) ühelgi teisel riigil ei ole konventsiooni alusel õigust teostada oma jurisdiktsiooni.⁸² Artiklis 6 rõhutatakse, et nimetatud teod ei ole mingil juhul õigustatud mis tahes poliitilistel, filosoofilistel, ideoloogilistel, rassistlikel, etnilistel, religioossetel või muudel sarnastel alustel. Konventsiooni eelnõu kohaselt ei või artiklis 2 nimetatud tegusid käsitleda väljaandmise või õigusabi kontekstis poliitiliste kuritegudena, mis annaksid alust keelduda väljaandmisest või õigusabist.⁸³

Definitsiooni on korduvalt kritiseeritud selles kasutatud mõistete laia haarde ja ebamäärase sisu tõttu. Peamiseks kriitika põhjuseks on endiselt rahvuslike vabastusliikumiste küsimus — kas vabadusvõitleja on terrorist? Islami Konventsiooni Organisatsiooni (IKO) liikmesriigid püüdsid lisada sätet, mis eristaks selgelt terrorismi ning võitlust enesemääramise ja iseseisvuse eest.⁸⁴ Teised riigid, eriti Lääne-Euroopa riigid astusid sellisele ettepanekule kindlalt vastu ja nii kadus senine põhimõtteline konsensus artiklis 2 toodud definitsiooni suhtes.⁸⁵ Leiti, et kuigi võitlust enesemääramise ja iseseisvuse eest on rahvusvahelise õiguse alusel lubatud, tuleb selles järgida ka relvakonfliktis kehtivaid reegleid (need keelavad tavapäraste terroristlike tegude toimepanemise). Legitiimne võitlus enesemääramise ja iseseisvuse eest ei saa olla erandiks, kus sellised reeglid ei kehti.⁸⁶

Konventsiooni eelnõu koostajad on püüdnud sellest probleemist üle saada uuel viisil: asjaolu, et väidetava terroristliku teo toimepanijaks on rõhuv riik või rahvuslik vabastusliikumine, ei mõjuta terrorismi definitsiooni, vaid lihtsalt kõnealuse konventsiooni kohaldatavust. Lahenduse peaks pakkuma kõige enam vaidlusi põhjustanud artikkel 20 (algselt artikkel 18). Selle lõikes 1 öeldakse, et konventsioon ei mõjuta riikide, rahvaste ja üksikisikute muid õigusi ja kohustusi ning vastutust rahvusvahelise õiguse, eriti ÜRO harta, ja humanitaarõiguse alusel. Lõige 2 täpsustab, et konventsioon ei hõlma relvajõudude toiminguid, mis on leidnud aset relvakonfliktis ja mida reguleerib rahvusvaheline humanitaarõigus. Iseenesest on selline lähenemine kaval, kuid käesoleva töö autori

⁸² Artikkel 4.

⁸³ Artikkel 15.

⁸⁴ Vt lähemalt UN Doc A/C.6/55/WG1/CRP.3 (2002). Islamiriikide poliitilise motiveerituse, samuti terrorismi ja islami õiguse vahekorra kohta vt lähemalt David Aaron Schwartz, “International Terrorism and Islamic Law”, 29 *Columbia Journal of Transnational Law* (1991) 529–652.

⁸⁵ Ben Saul, “Attempts to Define ‘Terrorism’ in International Law”, 52 *Netherlands International Law Review* (2005) 57–83, p 78.

⁸⁶ Amrith Rohan Perera, “Reviewing the UN Conventions on Terrorism: Towards a Comprehensive Terrorism Convention” — Cyrille Fijnaut, Han Wouters & Frederik Naert (eds), *Legal Instruments in the Fight against International Terrorism: A Transatlantic Dialogue* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004), 567–587, p 584.

arvates on teostus poolik ja tasakaalust väljas. Miks? Artikkel 20(2) välistab konventsiooni kehtivuse ainult “relvajõudude” ehk tavapärase riigi regulaarvägede, mitte aga teiste relvakonflikti legitiimsete poolte suhtes. Seega ei saa terroristideks olla regulaarväelased, küll aga tunnustatud rahvuslike vabastusliikumiste liikmed. Selline sõnastus võib jätta mulje, et riigi regulaarvägede toimepandud terroristlikele tegudele vaadatakse rahvusvahelisel tasandil teatud juhtudel läbi sõrmede. Tegelikult ei kohaldu lihtsalt kõnealusel reeglid, kuid õigusvastased teod saavad karistatud rahvusvahelise humanitaar- ja kriminaalõiguse alusel.

IKO liikmesriigi pakkusid omalt poolt välja tasakaalustava sõnastuse, mille kohaselt asendatakse kitsas mõiste “relvajõud” laiemaga “pooled” (Haagi regulatsioonid ja Genfi konventsioonid räägivad samuti “pooltest”) ning lisatakse relvakonfliktile ka “võõrvägede okupatsioon”.⁸⁷ Esimene muudatus on otseselt mõeldud selliste rühmituste nagu Palestiina Vabastusorganisatsioon, Hamas, Hezbollah ja Islami Jihad kaitseks.⁸⁸ Võõrvägede okupatsioon viitab olukordadele, kus ei toimu aktiivset vaenutegevust ja rahvusvaheline humanitaarõigus ei pruugi kohalduda. Poliitilises mõttes pidi see mõiste jätma konventsiooni reguleerimisalast välja mitteriiklike relvastatud rühmituste rünnakud Iisraeli vastu Palestiina okupeeritud territooriumil ja India vastu Kašmiiris.⁸⁹ Vastuolulisel ettepanekul oli komitee 2002. aastal koosolekul nii pooldajad kui ka vastaseid,⁹⁰ kuid konventsiooni eelnõu uues redaktsioonis ei ole seda siiski arvestatud. Selle debati puhul ei saa jätta tähelepanuta märkust, et konventsioon, mis jätab hõlmamata mõne potentsiaalse terrorismi liigi, ei ole kooskõlas Peaassamblee ja Julgeolekunõukogu varasemate resolutsioonidega, mis mõistavad ühemõtteliselt hukka kõik terroristlikud meetodid ja terroriaktid kui kriminaalsed teod, olenemata sellest, kus ja kelle poolt on need toime pandud, ning nõuavad nende toimepanijate karmi karistamist.⁹¹

Käesoleva töö autori arvates on mõistlik lahendus nagu tavaliselt kusagil vahepeal. Ainult ühe relvakonflikti osapoole kuulutamine erandiks ei ole korrektne, kuid mõiste “pooled” on ohtlikult lai, sest välistaks nii riigi kui ka erinevate mitteriiklike relvastatud rühmituste igasuguse tegevuse relvakonfliktis. Ka mitmed riigid rõhutasid, et Haagi regulatsioone ja Genfi

⁸⁷ UN Doc A/57/37 (2002), Annex IV.

⁸⁸ Sabine von Schorlemer, “Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War against Terrorism”, 14 *European Journal of International Law* (2003) 265–282, p 272.

⁸⁹ Nicolas Rostow, “Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th”, 35 *Cornell International Law Journal* (2002) 475–490, p 488.

⁹⁰ UN Doc A/57/37 (2002), Annex VI, para 3.

⁹¹ Kriitika kohta vt ka Malvina Halberstam, “The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: From Exempting National Liberation Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed”, 41 *Columbia Journal of Transnational Law* (2003) 573–584, pp 581–582.

konventsioone, mis kasutavad mõistet “pooled”, ei saa antud kontekstis ja tänapäeval hästi eeskujuks võtta, sest nii võivad konventsiooni reguleerimisalast jääda välja põhimõtteliselt mis tahes subjektid.⁹² Samas oleks korrektne anda tunnustatud rahvuslikele vabastusliikumistele samasugune staatus nagu riigi regulaarvägedel (milline iganes saab nende staatus olema). Kui rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaselt on rahvuslikud vabastussõjad tunnustatud relvakonfliktid,⁹³ siis miks ei ole nende kõik osapooled võrdses õiguslikus positsioonis? Punase Risti Rahvusvaheline Komitee (PRRK) esindaja välja pakutud idee, et mõiste “relvajõud” all tuleks silmas pidada nii riigi regulaarvägesid kui ka organiseeritud relvastatud rühmitusi,⁹⁴ pakub siinkohal mõistliku lahenduse. Samas ei tohiks erandite ringi laiendamine mingil juhul või viisil tähendada terroristlike tegude heakskiitu ja lubamist, vaid nende allutamist relvakonflikte reguleerivatele normidele ja printsiipidele ning karistamist sõjakuritegudena vastavalt rahvusvahelisele kriminaalõigusele. Tuleb rõhutada, et artikkel 20 on säte, mis lihtsalt ütleb, millist õigust tuleb teatud situatsioonis kohaldada ega mõjuta sisuliselt terrorismi definitsiooni.⁹⁵

Järgmisena tõusetub küsimus, kas relvajõudude tegevus ametiülesannete täitmisel jääb väljapoole konventsiooni reguleerimisala ainuüksi seetõttu, et seda *reguleerivad rahvusvahelise õiguse teised reeglid* või seetõttu, et see on *kooskõlas rahvusvahelise õigusega*. Artikli 20(3) praegune sõnastus toetab esimest varianti, st selline tegevus ei kuulu konventsiooni reguleerimisalasse niivõrd, kuivõrd seda reguleerivad teised rahvusvahelise õiguse reeglid. IKO liikmesriigid on avaldanud arvamust, et sõjaväe tegevust tuleks vaadelda terrorismina, kui see ei ole kooskõlas rahvusvahelise õigusega⁹⁶ ja seda olenemata sellest, kas rahvusvahelise õiguse teised reeglid (näiteks rahvusvaheline kriminaalõigus, relvastatud jõu kasutamise õigus, rahvusvaheline humanitaarõigus, riigi vastutuse õigus) on parasjagu kohalduvad. Nii muutuks konventsioon oluliseks olukordades, kus rahvusvaheline humanitaarõigus ei

⁹² UN Doc A/59/37 (2004), Annex II, para 7.

⁹³ Rahvusvahelise relvakonfliktina käsitletakse situatsiooni, kus rahvad võitlevad koloniaalvõimu, võõrvägede okupatsiooni ja rassistlike režiimide vastu, teostades oma enesemääramisõigust. Genfi konventsioonide rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse (I) lisaprotokoll [Protocol Additional (I) to the Geneva Conventions relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts], 8.6.1977, jõustunud 7.12.1978, 1125 UNTS 3 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 21, 121), artikkel 1(4).

⁹⁴ Emanuela-Chiara Gillard, “The Complementary Nature of Human Rights Law, International Humanitarian Law and Refugee Law” — *Terrorism and International Law: Challenges and Responses* (Sanremo: International Institute of Humanitarian Law, 2002), 50–56, p 54.

⁹⁵ Vt ka UN Doc A/60/37 (2005), Annex II, para 24.

⁹⁶ UN Doc A/57/37 (2002), Annex IV.

kohaldu ja relvajõudude tegevus ei ületa inimsusevastaste kuritegude piiri.⁹⁷ Praeguse sõnastuse juures võib terrorismina käsitleda ainult relvajõudude tegevust väljaspool ametiülesandeid. Ettekatsetud “ametlik” tegevus kellegi terroriseerimiseks ei kuulu konventsiooni reguleerimisalasse. IKO liikmeriikide ettepanek on tasakaalust väljas, sest mitteriiklike rühmituste sarnane tegevus ei ole sellistel tingimustel klassifitseeritav terrorismina. Siin on oht, et läbi kõnealuse konventsiooni hakatakse kriminaliseerima tegusid, mis ei ole juba karistatavad relvakonflikti- või rahvusvahelise kriminaalõiguse alusel. Nii võib kolmandatel riikidel tekkida ka kohustus anda välja või mõista kohut inimeste üle, kes ei ole nimetatud õigusharude regulatsiooni kohaselt toime pannud midagi õigusvastast. PRRK esindaja on soovitanud jätta selguse mõttes konventsiooni reguleerimisalast välja kõik teod, mis on juba kriminaliseeritud mingis rahvusvahelises lepingus.⁹⁸

Vaidlused nende küsimuste üle teravnesid taas pärast septembrit 2002, mil algas palestiinlaste teine ülestõus.⁹⁹ Kas Iisraeli kaitsejõud osalevad legitiimsetes sõjalistes operatsioonides või viivad ellu hoopis riiklikku terrorit? Kas Palestiina relvastatud rühmitused on meeleheitel vabadusvõitlejad või lihtsalt terroristid? Kuivõrd islamiriikide suhtumine terrorismi on seotud Iisraeli-Palestiina konfliktiga, sõltub edasimineku terrorismi üldise konventsiooni küsimuses paljuski ka selle konflikti seisust.

Mitteametlike konsultatsioonide koordinaator koostas 2007. aastal vastasleeride seisukohti arvestades artikli 20 kompromiss-sõnastuse,¹⁰⁰ milles selgitatakse, et mingi tegevuse (ennekõike relvajõudude tegevuse) väljajätmine konventsiooni reguleerimisalast ei tähenda muidu õigusvastase tegevuse heaks kiitmist või õiguspäraseks muutmist. Muuhulgas pakuti välja täiendav lõige, mis sisuliselt kinnitab, et konventsioon ei mõjuta relvakonfliktis kehtivaid reegleid ega viimastega kooskõlas olevate tegude õiguspärasust. Seega peaks terrorismi sildist pääsema enesemääramisõiguse teostamiseks peetav võitlus, kui see vastab rahvusvahelisele humanitaarõigusele. Viimase kahe aasta läbi-rääkimised ei ole sellest kompromiss-sõnastusest hoolimata jõudnud lähemale konventsiooni teksti lõpliku redaktsiooni vastuvõtmisele.¹⁰¹

Eelnev analüüs näitab, et kokkuleppe saavutamine terrorismi üldise definitsiooni osas takerdub kahe probleemi taha. *Esiteks*, kas ja mis tingimustel hõlmab terrorism riigi relvajõudude käitumist tsiviilisikute vastu. Arvestades, et tavapärasest tähendusest terrorismiaktide toimepanemine on juba keelatud ja

⁹⁷ Nende kohta vt Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, artikkel 7.

⁹⁸ Gillard, “The Complementary Nature of Human Rights Law, International Humanitarian Law and Refugee Law”, *supra nota* 94, p 54.

⁹⁹ Palestiinlaste teise ülestõusu ning selle põhjuste ja tagajärgede kohta vt ka René Värk, “Iisraeli turvatara legaalsus: mõned kommentaarid Rahvusvahelise Kohtu ja Iisraeli kõrgeima kohtu seisukohtadele”, 13 *Juridica* (2005), nr 10, 731–742, p 733.

¹⁰⁰ UN Doc A/62/37 (2007), pp 8–10.

¹⁰¹ Vt lähemalt UN Doc A/63/37 (2008), pp 5–6; UN Doc A/64/37 (2009), pp 5–7.

karistatav rahvusvahelisele humanitaar- ja kriminaalõiguse alusel, siis on relvajõudude käitumise hõlmamine või mittehõlmamine terrorismiga pigem emotsionaalne küsimus; hõlmamise sisuline tähendus oleks minimaalne. Samas tuleb tõdeda, et probleem on sümbolne ja eeldab lahendamiseks poliitilist kompromissi; õiguslikult on tegemist normitehnilise küsimusega. *Teiseks*, kas enesemääramise eest või võõrvägede okupatsiooni vastu relvastatud võitlemine on terrorism. Siinkohal ei ole mõtet vaielda, kas rahvastel on enesemääramisõigus, sest seda õigust kinnitab praktiliselt universaalselt ratifitseeritud ÜRO harta.¹⁰² Lisaks kuulutab Genfi konventsioonide esimene lisaprotokoll koloniaalvõimu, võõrvägede okupatsiooni ja rassistlike režiimide vastu võitlemise rahvusvaheliseks relvakonfliktiks rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses.¹⁰³ Seega peitub probleem mujal. Tuleks lähtuda mõttest, et enesemääramise eest või võõrvägede okupatsiooni vastu relvastatud võitlemine ei õigusta tsiviilisikute ründamist ja tapmist. Kuna selline võitlus on rahvusvaheline relvakonflikt, siis tuleks lähtuda ka viimases kehtivatest reeglitest, mis nõuavad selgesõnaliselt alatist vahetegemist tsiviilisikutel ja võitlejatel ning lubab rünnata ainult viimaseid.¹⁰⁴ Nagu näha, ei puuduta vaidlusalused nüansid mitte terrorismi sisulisi tunnuseid, vaid selle toimepanijaid. Antonio Cassese on seda olukorda tabavalt iseloomustanud väitega, et “ei ole tõsi, et puudub terrorismi definitsioon, ... kuid mis on tõepoolest puudu, on kokkulepe selle erandite suhtes”.¹⁰⁵ Lahenduse leidmiseks peavad esimese probleemi puhul järeleandmisi tegema arenenud riigid (tõdema, et relvajõud saavad toime panna terrorismi) ning teise osas ennekõike endised koloniaalmaad ja islamiriigid (nõustuma, et sõjapidamise reeglid kehtivad ka vaba-dusvõitlejatele).

I.3.2. Spetsiifilised definitsioonid

Kuigi riigid ei ole suutnud kokku leppida terrorismi üldises definitsioonis, ei saa öelda, et ei ole toimunud mingeid edusamme. Aastate jooksul on vastu võetud mitmeid spetsiifiliste terrorismi nähtustega tegelevaid rahvusvahelisi lepinguid ja seda ka enne 1972. aastat, kui algse terrorismi üldise definitsiooni aktiivse otsimise teine periood. Terrorism tõusis rahvusvahelise kogukonna huvisfääri tegelikult juba 1960ndatel. Põhjus oli väga pragmaatiline: üha rohkem riike puutus kokku õhusõidukite ja tsiviillennunduse ohutuse vastu suunatud kuritegudega. Kuna neid tegusid peeti laialdaselt terrorismiks, siis tekkis taas

¹⁰² Artikkel 2(2).

¹⁰³ Artikkel 1(4).

¹⁰⁴ Genfi konventsioonide rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse (I) lisaprotokoll, artikkel 52(2).

¹⁰⁵ Antonio Cassese, “Terrorism as an International Crime” — Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism* (Oxford: Hart Publishing, 2004), 213–215, p 214.

reaalne vajadus defineerida terrorism. Seekord ei püüdnud riigid järgida terrorismi vältimise ja karistamise konventsioon eeskujuga leppida kokku terrorismi üldises definitsioonis, vaid otsustasid hoopis uue “tükkaaval lähene-mise” kasuks. Riigid mõistsid, et kuigi nende huvid ja arusaamad on liialt erinevad üldise definitsiooni saavutamiseks, siis teatud valdkondades eksisteerib piisav konsensus jõudmaks realselt toimiva rahvusvahelise lepinguni. Prakti-line vajadus vältida ja karistada õhusõidukite ja tsiviillennunduse vastu suunatud kuritegusid (mis on oma olemuselt apoliitilised) suutis ületada need ideoloogilised erimeelsused, mis muidu takistasid terrorismi üldist defineeri-mist. Nimetatud valdkonnas võeti vastu õhusõiduki pardal sooritatud kuri-tegusid ja mõningaid teisi tegusid käitlev konventsioon (1963),¹⁰⁶ õhusõiduki õigusvastase hõivamise tõkestamise konventsioon (1970)¹⁰⁷ ning tsiviil-lennunduse ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise konvent-sioon (1971).¹⁰⁸

Nii need konventsioonid kui ka hilisemad sarnased rahvusvahelised lepingud ei püüagi otseselt terrorismi defineerida, vaid kuulutavad konkreetset teod (mida tavapäraselt peetakse terroristlikeks) õigusvastasteks ning panevad riikidele kohustused selliste tegude vältimiseks ja nende toimepanijate karista-miseks. Kuigi tavaliselt väidetakse, et tegemist on rahvusvaheliste kuritegudega, siis ametlikult ei kuuluta taolised rahvusvahelised lepingud kõnealuseid tegusid rahvusvahelisteks kuritegudeks,¹⁰⁹ vaid lihtsalt nõuavad, et riigid kriminali-seeriks need teod oma siseriiklikus õiguses. Üldiselt on riikidel vastavate kuritegude toimepanijate suhtes kaks võimalust: kas mõista nende üle kohut või siis anda nad üle teisele riigile, kes on võimelised ja valmis neid karistama. Tegemist on *aut dedere aut iudicare* printsiibiga, mille kohaselt laiendatakse lepinguliselt riikide kriminaaljurisdiktsiooni, et vältida olukordi, kus riik ei saa tema kätte sattunud kurjategija, nt lennukikaaperdaja, üle jurisdiktsiooni puudu-mise tõttu kohut mõista. Lisaks on riikidel kohustus teha koostööd informatsiooni ja tõendite kogumisel ja nende vahetamisel.

¹⁰⁶ Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, Tokyo, 14.9.1963, jõustunud 4.12.1969, 704 UNTS 219 (Eesti suhtes jõustunud 31.3.1994 — RT II 1993, 30/31, 104).

¹⁰⁷ Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, Haag, 16.12.1970, jõustunud 14.10.1971, 860 UNTS 105 (Eesti suhtes jõustunud 21.1.1994 — RT II 1993, 30/31, 104).

¹⁰⁸ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Montreal, 23.9.1971, jõustunud 26.1.1973, 974 UNTS 178 (Eesti suhtes jõustunud 21.1.1994 — RT II 1993, 30/31, 104).

¹⁰⁹ Samas on olemas mitmeid rahvusvahelisi lepinguid, mis kuulutavad teatud teod otseselt rahvusvahelisteks kuritegudeks. Näiteks rahu- või sõjaajal toime pandud genotsiidid on kuritegu rahvusvahelise õiguse alusel. Genotsiidikuriteo vältimise ja karistamise konventsiooni [Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide], New York, 9.12.1948, jõustunud 12.1.1951, 78 UNTS 277 (Eesti suhtes jõustunud 19.1.1992 — RT II 1994, 27, 103), artikkel 1.

Nagu eespool juba mainitud, siis kukkus terrorismi üldise definitsiooni aktiivse otsimise teine periood laias laastus läbi. Samas osutus aga jätkuvalt edukaks “tükkaaval lähenemine” (selle sobivust tollases olustikus rõhutas ka *ad hoc* komitee). Kuna 1960ndate lõpus ja 1970ndate alguses oli suureks probleemiks diplomaatiliste agentide röövimine ja nende vabastamise eest erinevate nõudmiste esitamine,¹¹⁰ siis võeti vastu rahvusvaheliselt kaitstud isikute, kaasa arvatud diplomaatiliste agentide vastu suunatud kuritegude vältimise ja karistamise konventsioon (1973).¹¹¹ Paari aasta jooksul pärast komitee töö lõppu terrorismi küsimustes võeti lisaks vastu pantvangide võtmise vastane rahvusvaheline konventsioon (1979)¹¹² ja tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsioon (1980).¹¹³

Huvitav on märkida, et järgnevaid spetsiifilisi konventsioone võeti vastu paralleelselt sellega, kui muutus riikide suhtumine terrorismi olemuse küsimusse. Pärast seda, kui Peaassamblee oli *Achille Lauro* juhtumist ajendatult mõistnud ühemõtteliselt hukka kõik terroristlikud meetodid ja terroriaktid, võeti kiiresti vastu neli spetsiifilisi terroristlikke rünnakuid käsitlevat konventsiooni: (1) tsiviillennunduse ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise konventsiooni täiendav rahvusvahelist tsiviillennundust teenindavates lennujaamades toimuvate õigusvastaste vägivaldsete tegude vältimise protokoll (1988),¹¹⁴ (2) merenavigatsiooni ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise konventsioon (1988),¹¹⁵ (3) mandrilaval paiknevate alaliste platvormide ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise protokoll

¹¹⁰ Vt lähemalt Ira Stechel, “Terrorist Kidnapping of Diplomatic Personnel”, 5 *Cornell International Law Journal* (1972) 189–217.

¹¹¹ Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, New York, 14.12.1973, jõustunud 20.2.1977, 1035 UNTS 167 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 — RT II 1994, 3, 9).

¹¹² International Convention against the Taking of Hostages, New York, 17.12.1979, jõustunud 3.6.1983, 1316 UNTS 205 (Eesti suhtes jõustunud 7.4.2002 — RT II 2001, 31, 156).

¹¹³ Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, Viin, 3.3.1980, jõustunud 8.2.1987, 1456 UNTS 124 (Eesti suhtes jõustunud 8.6.1994 — RT II 1994, 8/9, 22).

¹¹⁴ Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Montreal, 24.2.1988, jõustunud 6.8.1989, 1589 UNTS 474 (Eesti suhtes jõustunud 21.1.1994 — RT II 1993, 30/31, 104).

¹¹⁵ Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Rooma, 10.3.1988, jõustunud 1.3.1992, 1678 UNTS 221 (Eesti suhtes jõustunud 16.5.2002 — RT II 2001, 28, 142).

(1988)¹¹⁶ ja (4) avastamise eesmärgil plastiliste lõhkeainete tähistamise konventsioon (1991).¹¹⁷ Terrorismi üldise definitsiooni aktiivse otsimise kolmanda perioodi jooksul on vastu võetud veel kolm spetsiifilist konventsiooni, mis olid *ad hoc* komitee tegevuse plaaniväline tulemus. Nendeks olid pommiterrorismi tõkestamise rahvusvaheline konventsioon (1997),¹¹⁸ terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon (1999) ja tuumaterrorismiaktide tõkestamise rahvusvaheline konventsioon (2005).¹¹⁹

Neist kaks esimest väärivad täiendavat äramärkimist, sest hoolimata oma spetsiifilisest iseloomust, omavad nendes esitatud “terrorismi määratlused” laiemat tähendust. Arvestades, et märkimisväärne osa terrorismiakte toimub “lõhkekeha või muud surmavat seadeldist” kasutades, saab pommiterrorismi konventsiooni artiklis 2(1) esitatud kriminaalse teo tunnuseid kasutada terrorismi üldiseks lahtimõtestamiseks. Huvitav on märkida, et selle konventsiooni teksti eesti keelses tõlkesse on konkreetselt sisse kirjutatud, et “terroriteona” käsitletakse loetletud tegusid. Nagu eespool on korduvalt mainitud, väldivad riigid põhimõtteliselt definitsioonide esitamisel sõnu “terrorismi” ja “terrorist”. Seega tuleb siinkohal taas välja tõsiasi, et rahvusvaheliste lepingute adekvaatseks tõlkimiseks on vajalik tunda tausta. Ka terrorismi rahastamise konventsioon käsitleb ühte spetsiifilist terrorismivastase võitluse aspekti, kuid esitab siiski omamoodi terrorismiakti üldise definitsiooni. Selleks on tegu, “millega kavatakse surmata tsiviilisik või muu isik, kes relvakonflikti korral ei osale aktiivselt sõjategevuses, või tekitada neile raske kehavigastus, kui sellise teo eesmärk on elanikkonna hirmutamise või valitsuse või rahvusvahelise organisatsiooni sundimine mingit toimingut läbi viima või selle läbiviimisest hoiduma”.¹²⁰ Formuleeritud definitsioon on lihtne, poliitiliselt neutraalne, sisaldab kõiki olulisi tunnuseid ja hõlmab nii riiklikke kui ka mitte-riiklikke subjekte. Sellises progressiivses definitsioonis suudeti kokku leppida vaid seetõttu, et tegemist on spetsiifilist terrorismivastase võitluse aspekti käsitleva konventsiooniga. Selle definitsiooni laiema kasutamise võimalikkusele viitab ka ÜRO peasekretäri kõrgetasemelise töögrupi raport, mis pakub terrorismi üldise definitsiooni ühe alusena just terrorismi rahastamise

¹¹⁶ Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, Rooma, 10.3.1988, jõustunud 1.3.1992, 1678 UNTS 304 (Eesti suhtes jõustunud 27.4.2004 — RT II 2003, 31, 155).

¹¹⁷ Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, Montreal, 1.3.1991, jõustunud 21.6.1998, UST 103-8 (Eesti suhtes jõustunud 21.6.1998 — RT II 1995, 41, 172).

¹¹⁸ International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, New York, 15.12.1997, jõustunud 23.5.2001, 2149 UNTS 284 (Eesti suhtes jõustunud 10.5.2002 — RT II 2002, 8, 25).

¹¹⁹ International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, New York, 13.4.2005, jõustunud 7.7.2007, GA Res 59/290.

¹²⁰ Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, artikkel 2(1)(b).

konventsioonis sisalduvat määratlust (muuhulgas viidati Julgeolekunõukogu resolutsioonile 1566, millest tuleb juttu allpool).¹²¹

Kui võrrelda nendes spetsiifilistes konventsioonides esitatud “terrorismi” definitsioone (ametlikult on tegemist siiski spetsiifiliste kuriteokoosseisudega) rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni eelnõus formuleeritud definitsiooniga, siis viimane esitab sisuliselt teiste definitsioonide ühiseid tunnuseid. Näiteks on tsiviillennunduse ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise konventsioonis õigusrikkumisena kirjeldatud õhusõiduki hävitamine või selle lennuvõimetuks muutmine¹²² hõlmatud tõsise kahju põhjustamisega “riigi- või eravarale, sealhulgas ... ühistranspordi süsteemile”.¹²³ Kuna konventsioon eelnõu on vaid üldine ja lünki täitev instrument, siis on spetsiifilistes küsimustes prioriteet teistel konventsioonidel.¹²⁴

I.3.3. Regionaalsed edusammud

Regionaalsel tasandil on riigid olnud terrorismi defineerimisel veel tagasihoidlikumad. Erinevad regionaalsed organisatsioonid on kasutanud kahte võimalikku teed — ühed on püüdnud leida omi terrorismi definitsioone, teised aga viitavad lihtsalt eksisteerivatele spetsiifilistele konventsioonidele. Kuigi mis tahes regionaalselt kokkulepitud definitsioonid on kehtivad ainult vastavate organisatsioonide liikmete suhtes, aitab nende uurimine paremini mõista terrorismi olemust ning kindlaks teha tunnuseid, mis esinevad erinevates regioonides ja mida võib seega pidada universaalselt aktsepteeritavateks.

Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu raames on riigid pooldanud peamiselt “tükkaaval lähenemist”,¹²⁵ kuid pärast 11. septembri 2001 sündmusi otsustas Euroopa Liit välja pakkuda terrorismi üldise definitsiooni.¹²⁶ Seda sisaldava

¹²¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc A/59/565 (2004), para 164.

¹²² Artikkel (1)(1)(b).

¹²³ Rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni eelnõu, artikkel 2(1)(b).

¹²⁴ *Ibid*, artikkel 3.

¹²⁵ Helen Duffy, *The ‘War on Terror’ and the Framework of International Law* (Cambridge University Press, 2005), pp 27–28. Ainsaks üldiseks terrorismi konventsiooniks on terrorismi tõkestamise Euroopa konventsioon [European Convention on Suppression of Terrorism], Strasbourg, 27.1.1977, jõustunud 4.8.1978, 1137 UNTS 93 (Eesti suhtes jõustunud 28.6.1997 — RT II 1997, 5, 20). See konventsioon käsitleb terroristlikes tegudes süüdistatavate isikute väljaandmist. Artikkel 1 loetleb mitmed terroristlikud teod (need tulenevad varasematest rahvusvahelistest lepingutest), mida ei loeta väljaandmist takistavateks poliitilisteks kuritegudeks.

¹²⁶ Euroopa Liidu terrorismivastase võitluse meetmete kohta vt lähemalt Jan Wouters & Frederik Naert, “The European Union and ‘September 11’”, 13 *Indiana International and Comparative Law Review* (2003) 719–775.

Euroopa Liidu Nõukogu raamotsuse eelnõu valmis juba kaheksa päeva pärast nimetatud sündmuse.¹²⁷ Selle raamotsuse lõpliku teksti artikli 1(1) kohaselt on terroristliku teoga tegemist juhul, kui selle toimepanemise eesmärk on (1) tõsiselt hirmutada elanikkonda, (2) ebasobivalt sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni tegema või hoiduma tegemast mis tahes tegu või (3) tõsiselt destabiliseerida või hävitada riigi või rahvusvahelise organisatsiooni fundamentaalseid poliitilisi, konstitutsioonilisi, majanduslikke või sotsiaalseid struktuure.¹²⁸ Konkreetsete terroristlike tegudena nende motiivide puhul nimetatakse muuhulgas surma põhjustamist, pantvangi võtmist, riigivara ulatuslikku hävitamist, õhusõidukite, laevade ja teiste ühistranspordi vahendite hõivamist, erinevate relvade tootmist, omamist ja kasutamist ning inimeste hädavajalike ressurssidega varustamise katkestamist. Lisaks kõneleb raamotsuse artikkel 3 terroristlike rühmitusi puudutavatest kuritegudest (näiteks sellise rühmituse juhtimine) ja artikkel 4 terroristlike tegudega seotud kuritegudest (näiteks vargus, mis on vajalik terroristliku teo toimepanemiseks). Kuna tegemist on raamotsusega, siis peavad liikmesriigid individuaalselt võtma siseriiklikul tasandil tarvitusele meetmed, mis on vajalikud selle täitmiseks.

Kõige otsekohesem ja sisulisem terrorismi vältimise regionaalne instrument on hetkel terrorismi tõkestamise Araabia konventsioon.¹²⁹ Selle artikkel 1(2) defineerib terrorismi järgmiselt:

Iga vägivaldne tegu või sellega ähvardamine, mis iganes on selle motiivid või eesmärgid, mis pannakse toime individuaalse või kollektiivse kriminaalse plaani edendamiseks ning sooviga külvata inimeste seas paanikat põhjustades hirmu neid kahjustades või seades ohtu nende elusid, vabadust ja julgeolekut, või sooviga põhjustades kahju keskkonnale või riigi- või erarajatistele või -varale või neid oma kasutusse võttes või hõivates, või sooviga seada ohtu loodusvarad.

Kuigi tegemist on erinevaid terrorismiilminguid hästi kokkuvõtva definitsiooniga, siis on seda siiski kritiseeritud laialivalguse ja ebaselguse tõttu. Selline ähmase sõnastus ja selgelt lahtimõtestamata sõnade (“vägivald” ja “ähvardus”) kasutamine võib kergesti viia potentsiaalsete kuritarvitusteni. Lisaks sisaldab konventsioon tavapäraseid seisukohti, mis seavad kahtluse alla poolte erapooletu suhtumise. Näiteks ei peeta terrorismiks igasugust vabaduse ja enesemääramise nimel võõrvägede okupatsiooni ja agressiooni vastu mis tahes vahenditega peetavat võitlust, k.a relvastatud võitlust, v.a kui see ohustab

¹²⁷ Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism, COM (2001) 521 final, 19.9.2001.

¹²⁸ Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, OJ 2002 No. L 164, 22.6.2002.

¹²⁹ Arab Convention for the Suppression of Terrorism, Kairo, 22.4.1998, jõustunud 7.5.1999, <www.al-bab.com/arab/docs/league/terrorism98.htm> (1.1.2010).

mis tahes araabia riigi territoriaalset terviklikkust.¹³⁰ Viimane kvalifitseeriv tingimus on ilmselt inspireeritud Iisraeli-Palestiina konfliktist ja mõeldud toetamiseks araabia riikide kompromissitult suhtumist Iisraeli riigi eksisteerimisse. Sellest hoolimata sisaldab konventsioon käesoleva töö autori arvates mitmeid sätteid, mida võiks edaspidi lülitada ka teistesse rahvusvahelistesse instrumentidesse. Eeskujuna võib tuua artikli 3, mis sisaldab mitmeid asjalikke kohustusi seoses terrorismi vältimisega, nt peavad riigid hoidma ära olukordi, kus nende territooriumi kasutatakse terroristlike tegude planeerimiseks, organiseerimiseks või toimepanemiseks. Lähis-Ida ei ole ilmselt parim koht, kust otsida praktilist kogemust terroristlike tegude vältimise valdkonnas, kuid see ei tähenda, et konventsioonis väljapakutud mõtted ei vääriks laiemat käsitlemist ja nende toomist rahvusvahelisele tasandile.

Sõltumatuse Riikide Ühenduse (SRÜ) liikmesriikide vahel sõlmiti 1999. aastal terrorismi vastu võitlemise alase koostöö leping,¹³¹ mille artiklis 1 defineeritakse ka terrorism. See definitsioon hõlmab muuhulgas (a) füüsiliste ja juriidiliste isikute vastu vägivalla kasutamist või sellega ähvardamist, (b) vara kahjustamist või hävitamist inimeste elude ohtu seadmise eesmärgil, (c) ühiskonnale ohtlike tagajärgede põhjustamist ning (d) riigijuhtide või avaliku elu tegelaste elu ohustamist, et need loobuksid oma poliitilisest või ühiskondlikust tegevusest. Viimane on element mida nii spetsiifilisel kujul mujal reeglina ei leia. Erinevalt näiteks terrorismi tõkestamise Araabia konventsioonist, ei viita see leping rahva õigusele pidada enesemääramise nimel relvastatud võitlust võõrvägede okupatsiooni või agressiooni vastu. SRÜ liikmesriigid on selles küsimuses küll lääneliku lähenemise pooldajad, kuid selle põhjus peitub ilmselt soovis näidata võimalikke separatistlike liikumisi terroristlikena. Erinevates SRÜ liikmesriikides (eriti Venemaal) on mitmeid vähem või rohkem häälekaid ja resoluutseid liikumisi (näiteks tšetšeenid), kes soovivad lüüa lahku olemasolevast riigist ja luua uut rahvusriiki. Seega oleks vabadusvõitlejate "toetamine" (jättes nad väljapoole lepingu reguleerimisala) poliitiliselt mõeldamatu ja ohustaks territoriaalset terviklikkust.

Regionaalseid lepinguid on vastu võtnud veel IKO,¹³² Aafrika Ühtsuse Organisatsioon (praeguse Aafrika Liidu eelkäija),¹³³ Lõuna-Aasia Regionaalse Koostöö Assotsiatsioon¹³⁴ ja Ameerika Riikide Organisatsioon.¹³⁵

¹³⁰ Artikkel 2(a).

¹³¹ Sõltumatute Riikide Ühenduse liikmesriikide vahelist terrorismi vastu võitlemise alast koostööd puudutav leping [Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism], Minsk, 4.6.1999, jõustunud 4.6.1999, <treaties.un.org/doc/db/Terrorism/csi-english.pdf> (1.1.2010).

¹³² Islami Konverentsi Organisatsiooni rahvusvahelise terrorismi vastu võitlemise konventsioon [Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism], Ouagadougou, 1.7.1999, ei ole jõustunud, <www.oic-oci.org/english/convention/terrorism_convention.htm> (1.1.2010).

Globaalsetes ja regionaalsetes lepingutes esitatud definitsioonide võrdlemisel ilmneb üks huvitav asjaolu: ükski globaalne leping ei kasutada käsitletava teo definitsioonis sõnu “terrorismi” ja “terrorist” (neid kasutatakse parimal juhul pealkirjas ja/või preambulas), kuid kõik regionaalsed lepingud nimetavad neid tegusid kas terrorismiks või terroriaktideks. Seega ei saa öelda, et riigid ei kasuta üldse sisulistes sätetes nimetatud sõnu, kuid seda tehakse tingimusel, et riigi ideoloogilised seisukohad on kaitstud. Nii sisaldab Euroopa Liidu terrorismi vastu võitlemise raamotsus erandit relvajõudude suhtes ning Araabia ja Aafrika konventsioonid viidet rahva õigusele pidada enesemääramise nimel relvastatud võitlust võõrvägede okupatsiooni või agressiooni vastu.

I.3.4. Julgeolekunõukogu panus

Peaassamblee on mitu aastakümnet olnud terrorismi puudutava diskussiooni foorumiks. Ajalooliselt on rahvusvahelise rahu ja julgeoleku eest vastatav Julgeolekunõukogu olnud palju tagasihoidlikum. Kuni 1985. aastani ei nimetanud viimane terrorismiks ainsatki n-õ klassikalist terroriakti, mis vapustasid maailma ja said mujal tõsise hukkamõistu osaliseks. Nii ei järgnenud mingit reaktsiooni eespool mainitud Müncheni olümpiamängude intsidendile. Julgeolekunõukogu eelistas käsitleda selliseid juhtumeid “traditsiooniliste regulatsioonide kontekstis” ega laskunud Peaassamblee eeskujul terrorismi olemust puudutavasse debati.

Alates detsembrist 1985 on Julgeolekunõukogu üha aktiivsemalt sekkunud terrorismivastasesse võitlusesse ning aastakümnete jooksul on identifitseeritud

¹³³ Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni terrorismi vältimise ja selle vastu võitlemise konventsioon [Organization of African Unity Convention on the Prevention and Combating of Terrorism], Alžäär, 14.7.1999, jõustunud 6.12.2002, <treaties.un.org/doc/db/Terrorism/OAU-english.pdf> (1.1.2010).

¹³⁴ Lõuna-Aasia Regionaalse Koostöö Assotsiatsiooni terrorismi vastu võitlemise regionaalne konventsioon [SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism], Katmandu, 4.11.1987, jõustunud 22.8.1988, <treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv18-english.pdf> (1.1.2010). Pärast 11. septembri 2001 rünnakuid on Aasia muutunud oluliseks terrorismivastase võitluse regiooniks. Samas on sealsete riikide koostöö selles valdkonnas problemaatiline. Vt lähemalt Rohan Perera, “Suppression of Terrorism — Regional Approach to Meet the Challenges”, 16 *Sri Lanka Journal of International Law* (2004) 19–26; James Gomez, “September 11: Asian Perspectives”, 13 *Indiana International and Comparative Law Review* (2003) 705–718, pp 710–711.

¹³⁵ Ameerika Riikide Organisatsiooni rahvusvahelist tähtsust omavate terrorismiaktide, mis väljenduvad isikuvastastes kuritegudes ja seotud väljapressimistes, vältimise ja karistamise konventsioon [OAS Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance], Washington, 2.2.1971, jõustunud 16.10.1973, <treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv16-english.pdf> (1.1.2010).

hulk terrorismiakte (reisilennukite ründamine, kõrgete riigiametnike mõrvamised ja mõrvakatsed, pantvangistamine ja inimröövimine jne), pandud riikidele mitmesuguseid kohustusi terrorismi vastu võitlemisel ja välja pakutud ka teatav terrorismi üldine definitsioon. Julgeolekunõukogu tegevust terrorismi lahtimõtestamisel käsitletakse lähemalt peatükis 5.3.

Siinkohal võiks lühidalt mainida ainult ühte aspekti. Kolm aastat pärast New Yorgi sündmusi ja erinevate terrorismivastaste meetmete kohaldamist võttis Julgeolekunõukogu ühehäälselt vastu resolutsiooni 1566,¹³⁶ mille lõikes 3 räägitakse “kriminaalsetest tegudest, kaasa arvatud nendest, mis on suunatud tsiviilisikute vastu, millega kavatsetakse põhjustada surma või raskeid kehavigastusi, või võtta pantvange, eesmärgiga kutsuda avalikus üldsuses või isikute grupis või konkreetses üksiksikus esile hirmuseisundit, hirmutada elanikkonda või sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni mingit toimingut läbi viima või selle läbiviimisest hoiduma”. See sõnastus on üsna sarnane eespool käsitletud terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelisele konventsioonile. Nimetatud lõige ei esita õiguslikus mõttes terrorismi definitsiooni, vaid lihtsalt “tuletab meelde”, et vastavad teod ei ole mingil juhul õigustatud mis tahes poliitilistel, filosoofilistel, ideoloogilistel, rassistlikel, etnilistel, religioossetel või muudel sarnastel alustel. Samas ei sisalda definitsioon poliitilise eesmärgi nõuet, mistõttu on kaduma läinud üks terrorismi iseloomulik tunnus. Mitmed riigid toonitasid resolutsiooni vastuvõtmisel, et tegemist ei ole definitsiooniga ja üldse ei peaks selle esitamisega tegelema Julgeolekunõukogu.¹³⁷ Sellest hoolimata on tuleb lõikesse 3 suhtuda tõsiselt, sest kõnealune resolutsioon on vastu võetud ÜRO harta peatüki VII alusel ja seega ÜRO liikmesriikide täitmiseks kohustuslik.¹³⁸ Nagu eespool mainitud, viitas ÜRO peasekretäri kõrgetasemelise töögrupi raport sellele määratlusele kui ühele allikale, mis tuleks võtta terrorismi üldise definitsiooni formuleerimise aluseks.¹³⁹ Tänaeni ei ole resolutsioon 1566 avaldanud Peaassambleele loodetud survet ja rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni teksti lõplikku redaktsiooni ei ole heaks kiidetud.

¹³⁶ SC Res 1566, 8.10.2004.

¹³⁷ Vt lähemalt UN Doc S/PV.5059 (2004); UN Doc S/PV.5059 (Resumption 1) (2004).

¹³⁸ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta [Charter of the United Nations], San Francisco, 26.6.1945, jõustunud 24.10.1945, 1 UNTS xvi (Eesti suhtes jõustunud 17.9.1991 — RT II 1996, 24/25, 95) [edaspidi ÜRO harta], artiklid 25, 48, 49.

¹³⁹ *A More Secure World*, *supra nota* 121, para 164.

I.3.5. Autorite ettepanekud

Autorid on välja pakkunud mitmeid erinevaid terrorismi definitsioone. Need on väga erinevad oma pikkuse, detailsuse, suunitluse jms poolest, kuid nende hulgas leidub definitsioone, mis mõtestavad terrorismi paremini lahti kui eespool käsitletud juriidilised definitsioonid. Autoritel on siinkohal oluline eelis võrreldes riikidega — nad saavad oma definitsioonides lubada kirjeldavat lähenemist ega pea arvestama spetsiifilisi poliitilisi taotlusi nagu näiteks Ameerika Ühendriikide soov kaitsta sõjaväe tegevust terrorismiks tituleerimise eest ja araabia riikide mure palestiinlaste tegevuse õiguspärasuse tagamise pärast. Sellise eelise olemasolu tõdeb ka Ameerika Ühendriikide asepresidendi terrorismiga võitlemise rakkerühma raport, kus on öeldud, et “terrorismi on nähtus, mida on kergem kirjeldada, kui defineerida”.¹⁴⁰ Järgnevalt käsitletakse mõningaid terrorismi defineerimise katseid, et selgitada välja terrorismi üldisi tunnuseid ja kitsaskohti.

Schmid viis 1980ndatel läbi uurimuse terrorismi definitsiooni leidmiseks. Ta pöördus 45 juhtiva teadlase poole palvega esitada nende arvates kõige parem terrorismi definitsioon.¹⁴¹ Kõige populaarsemaks osutus vastus, et puudub adekvaatne definitsioon (9 teadlast 45-st). Peaaegu sama populaarne oli arvamine, et vastaja enda formuleeritud definitsioon on kõige parem (8 teadlast 45-st). Vastustes väljapakutud definitsioonidest osutus kõige edukamaks definitsiooni, mida toetas (ainult) neli teadlast.¹⁴² Need andmed näitavad, et ka teoreetikute hulgas puudub üksmeel. Schmid analüüsis seejärel 109 definitsiooni, mida oli välja pakutud aastatel 1936–1981, ning identifitseeris nende alusel terrorismi 22 tunnust ja 20 eesmärki või funktsiooni.¹⁴³ Nende põhjal püüdis ta konstrueerida universaalselt aktsepteeritava terrorismi definitsiooni. Tulemuseks oli laiaulatuslik, kuid pikk ja kohmakas definitsioon, mis ei sobi entsüklopeediasse ega rahvusvahelisse lepingusse.¹⁴⁴ Kui tema töö ei ole muud väärt, siis see näitab

¹⁴⁰ Public Report of the Vice President’s Task Force on Combatting Terrorism (February 1986), <www.population-security.org/bush_and_terror.pdf> (1.1.2010), p 1.

¹⁴¹ Vt lähemalt Alex P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature* (Amsterdam: North-Holland, 1984).

¹⁴² *Ibid*, p 73.

¹⁴³ *Ibid*, pp 73–78.

¹⁴⁴ Terrorism is a method of combat in which random or symbolic victims serve as instrumental *targets of violence*. These instrumental victims share group or class characteristics which form the basis for their selection for victimization. Through previous use of violence or the credible threat of violence other members of that group or class are put in a *state of chronic fear* (terror). This group or class, whose members’ sense of security is purposively undermined, is the *target of terror*. The victimization of the target of violence is considered extra-normal by most observers from the witnessing audience on the basis of its atrocity, the time (e.g. peacetime) or place (not a battlefield) of victimization of the disregard for rules of combat accepted in conventional warfare.

ilmekalt, kui raske on selgelt ja mõne sõnaga defineerida terrorismi. Millised olid kõige tüüpilisemad ühised tunnused ja eesmärgid või funktsioonid? Viis kõige tihendamise esinenud tunnust olid (1) jõud või vägivald, (2) poliitiline eesmärk, (3) hirm või terror, (4) ähvardamine ja (5) eeldatav psühholoogiline mõju kolmandatele osapooltele või nende reaktsioon. Viis kõige rohkem välja toodud eesmärki või funktsiooni olid (1) avalikkuse terroriseerimine või selle seadmine hirmuseisundisse, (2) kutsuda esile valitsuse valimatuid repressioone või vastumeetmeid, (3) mobiliseerida terroristlike jõudusid või halvata valitsuse jõudusid, (4) mõjutada negatiivselt või positiivselt avalikku arvamust ja (5) kukutada valitsev režiim või võtta enda kätte poliitiline võim. Siinkohal on huvitav märkida, et kui Schmid saatis mõned aastad hiljem enda konstrueeritud definitsiooni teistele hinnangu saamiseks, siis pidas seda definitsiooni täielikult või üldjoontes aktsepteeritavaks 81% vastanutest.¹⁴⁵ See kõrge protsent näitab, et terrorismi defineerimisel on võimalik jõuda ühetaolise arusaamani.

Boaz Ganor pakkus välja ühe lihtsa, kuid terrorismi olemust hästi tabava definitsiooni: terrorism on vägivald kavatsetud kasutamine tsiviilisikute või -objektide vastu või sellega ähvardamine poliitiliste eesmärkide saavutamiseks.¹⁴⁶ Kuna rõhk on vägivald ja tsiviilisikute ja -objektide ründamisel, siis jäävad terrorismi mõistest välja mittevägivaldsed poliitilised aktsioonid, nt streigid, allumatus ja demonstratsioonid, ning sõjaväe ja õiguskaitseorganite vastu suunatud vägivald. Teisisõnu ei ole näiteks geriljavõitlus terrorism, sest see on reeglina suunatud just viimaste vastu. Definitsioon rõhutab korrektset, et terrorismiks ei ole juhuslikult põhjustatud kahju. Kui tsiviilisikud satuvad juhuslikult ohtlikusse piirkonda, kus toimub tulevahetus sõjaväe ja geriljade vahel, ning saavad vigastada või surma, siis on tegemist õnnetusega, mitte terrorismiga. Seega ei saa terrorismiks lugeda n-õ kaasnevat kahju tsiviilisikute hulgas, kui vägivald oli tegelikult sõjalise sihtmärgi vastu. Seda definitsiooni saab põhimõtteliselt kohaldada ka riigi ja selle nimel tegutsevate mitteriiklike rühmituste käitumisele.

Bruce Hoffman rõhutab terrorismi puhul viite elementi: (1) poliitilised eesmärgid ja motiivid, (2) vägivald kasutamine või sellega ähvardamine, (3) laiaulatusliku psühholoogilise mõju taotlemine, (4) toimepanija on käsuliinil

The norm violation creates an attentive audience beyond the target of terror; sectors of this audience might in turn form the main object of manipulation. The purpose of this indirect method of combat is either to immobilize the target of terror in order to produce disorientation and/or compliance, or to mobilize secondary *targets of demands* (e.g. a government) or *targets of attention* (e.g. public opinion) to changes of attitude or behaviour favouring the short or long-term interests of the users of this method combat. *Ibid*, p 111.

¹⁴⁵ Alex P. Schmid & Albert J. Jongman, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature* (2nd edn, Amsterdam: North-Holland, 1988), p 2.

¹⁴⁶ Boaz Ganor, *Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist another Man's Freedom Fighter?* (Herzlia: ICT Publication, 1998), p 6.

või konspiratiivrakukestel põhinev organisatsioon ning (5) toimepanija on mitteriiklik rühmitus, mis ei ole riigi esindaja.¹⁴⁷ Viimane element näitab selgelt, et valitsusorganid ja nende esindajad ei saa terrorismiakte toime panna. See on kahtlemata küsitav tingimus. Kas riik ja selle esindajad ei saa põhimõtteliselt terrorismiakte toime panna? Kui valitsus käsib poliitiliste eesmärkide saavutamiseks oma esindajal hävitada reisilennuk, siis on käesoleva töö autori arvates raske väita, et selline tegu on vähem terroristlik võrreldes situatsiooniga, kus sama teo paneb toime mitteriiklik rühmitus. Sama küsimus on vaidluste objektiks ka rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni eelnõu puhul.¹⁴⁸ Riigi ja selle esindajate tegude nimetamine terrorismiaktideks on pigem emotsionaalne küsimus. Riigis, kus valitsusasutused korraldavad siseriiklikult n-ö terrorismiakte, ei tule nende kritiseerimine kas kõne alla või ei ole sellel sisulist mõtet. Kui riik peaks korraldama selliseid rünnakuid väljaspool oma territooriumit, siis kvalifitseerivad teised riigid neid pigem agressiooniks või muuks õigusvastaseks teoks.

Grant Wardlaw esitatud definitsioon keskendub teole ja rõhutab otseselt, et toimepanija ei oma tähtsust: terrorism on vägivalla kasutamine või sellega ähvardamine riigivõimu nimel või vastu tegutseva üksikisiku või grupi poolt, kui see tegevus on mõeldud väga tõsise ärevuse ja/või hirmu esilekutsumiseks laiemas sihtgrupis kui otsesed ohvrid, eemärgiga sundida seda sihtgruppi aktsepteerima toimepanijate poliitilisi nõudmisi.¹⁴⁹ Ta usub, et terrorismiakte võivad korraldada nii määsulisel kui ka võimuloleval režiim ning need ei ole juhuslikud, mõtetud ja seotud teod.¹⁵⁰ Kõrvalseisjale võib selline mulje jääda, kuid terrorismiaktid on lihtsalt radikaalsed meetmed teatud eesmärkide saavutamiseks ning terroristid on kindlameelsed ja visalt oma eesmärkide poole pürgivad isikud. Nad planeerivad tegevust rahulikult ja läbimõeldult, kaaludes erinevaid variante ning püüavad leida parima viisi eesmärkide saavutamiseks madalaima "hinnaga". Nende eesmärgid võivad olla teistele mõistetamatud ja tunduda perverssetena, kuid need jäävad siiski eesmärkideks ja toovad kaasa terrorismiakte. Erinevad võimuorganid peavad terroristide eesmarke endale teadvustama, sest see võib näiteks olla abiks võimalike sihtmärkide identifitseerimisel ja rünnakute ennetamisel.

Mitmete definitsioonide kohaselt võib terrorism olla suunatud ka vara vastu. Richard J. Erickson vaidleb sellele vastu ja leiab, et vara kui eluta asja ei ole võimalik terroriseerida.¹⁵¹ Kuna terrorismi üheks oluliseks elemendiks on hirm

¹⁴⁷ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, *supra nota* 6, p 40.

¹⁴⁸ Vt lähemalt peatükki 1.3.1.

¹⁴⁹ Grant Wardlaw, *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Counter-Measures* (Cambridge University Press, 1982), p 16.

¹⁵⁰ Igor Primoratz, "What Is Terrorism?", *7 Journal of Applied Philosophy* (1990) 129–138, pp 129–130.

¹⁵¹ Erickson, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism*, *supra nota* 19, p 22.

ja vara ei tunne hirmu, siis ei saa tegemist olla terrorismiga. Kuigi selles väites on omajagu tõtt, ei saa käesoleva töö autoria arvates sellega lõpuni nõustuda, sest vara on siiski võimalik rünnata ja seeläbi hirmutada või sundida terroriseeritavat sihtgruppi. Samas peab vara ründamise eesmärk olema lõppastmes hirmu tekitamine inimestes, sest muidu oleks tegemist lihtsalt varavastase kuriteoga. Rünnatav objekt (elus või eluta) ja terroriseeritav sihtgrupp ei pea üldse kattuma; pahatihti need ei kattugi, sest üksikisikute vastu korraldatud rünnak on mõeldud ennekõike valitsuse mõjutamiseks.

Terroristid tegutsevad poliitiliste eesmärkide saavutamise nimel. Mõned autorid lisavad veel näiteks ideoloogilised, sotsiaalsed ja religioossed eesmärgid. Nii loetleb Erickson oma definitsioonis poliitilisi, sotsiaalseid ja ideoloogilisi eesmärke.¹⁵² Walter Enders ja Todd Sandler toovad välja poliitilised, religioossed ja ideoloogilised eesmärgid.¹⁵³ Käesoleva töö autor leiab, et täiendavate eesmärkide lisamine on kaheldava väärtusega kahel põhjusel. *Esiteks*, mida rohkem esitada erinevaid eesmärke, seda kergemini võib kujuneda arusaam, et tegemist on lõpliku ja suletud nimekirjaga, milles väljapoole jääv tegevus on lubatud. *Teiseks*, mõiste “poliitiline” on piisavalt lai, et hõlmata ka ideoloogilisi, sotsiaalseid, religioosseid ja teisi eesmärke. Pigem võib rääkida ideoloogilistest, sotsiaalsetest, religioossetest ja muudest motiividest, kuid eesmärk jääb siiski poliitiliseks. Motiivid on terrorismi defineerimisel ebaolulised, neid ei tule võtta terrorismi loogiliste või vajalike elementidena — peamine on terroristide eesmärk. Parimal juhul on tegemist empiirilise-statistilise informatsiooniga, mis aitab mõista terroristlike suundumuste kujunemist. Poliitiline eesmärk eristab terroriste ka teistest kriminaalsetest subjektidest, nt piraatidest, kes tegutsevad puhtalt isikliku kasu saamise nimel ega taotle laiemate poliitiliste eesmärkide saavutamist.

Terrorismi edukuse üheks eelduseks on sellele pööratav tähelepanu. Seda mõistsid juba XI–XIII sajandil tegutsenud hašašiinid,¹⁵⁴ kes tapsid oma ohvreid enamasti avalikes kohtades, kust oli toimepanijal võimatu põgeneda (tänapäevaste enesetaputerroristide eelkäijad), ja saavutasid sellel läbi suurema efekti.¹⁵⁵ Kui avalikkus või valitsus ei saa terroristide tegemistest teada, siis ei teki hirmu ega võimalust kedagi mõjutada. Terroriseeritavatele sihtrühmadele tuleb näidata, milleks ollakse valmis ja anda mõista, et kui nad ei allu esitatavatele nõudmistele, siis võivad järgneda samasugused või hullemad rünnakud.

¹⁵² *Ibid*, p 23.

¹⁵³ Walter Enders & Todd Sandler, “Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening?”, 44 *Journal of Conflict Resolution* (2000) 307–332, p 309.

¹⁵⁴ Tänapäevases mõttes terroristlik rühmitus, mis püüdis Süüria ja Pärsia aladel levitada kõige puhtamat islami vormi ning rajada ühiskonda, kus riigi poliitilised ja religioossed institutsioonid oleksid ühendatud. Nende nimest tulenes mitmesse keelde (palga)mõrvarit tähistav sõna (ingl k *assassin*, pr k *assassin*, it k *assassin*, hisp k *asesino*, port k *assassino*).

¹⁵⁵ Rapoport, “Fear and Trembling”, *supra nota* 3, p 665.

I.3.6. Võimalik tavaõiguslik definitsioon

Kuna rahvusvahelised lepingud ei paku terrorismi üldist definitsiooni, võib küsida, kas senised jõupingutused on viinud rahvusvahelise tavaõiguse kujunemiseni. Sellele küsimusele on pööratud üllatavalt vähe tähelepanu, kuigi see väärib uurimist arvestades tavaõiguse staatust.

Tavaõigus on rahvusvahelise õiguse primaarne allikas,¹⁵⁶ mis on õigusliku jõu poolest võrdne lepinguga. Kui viimane on staatiline õiguse allikas, siis tavaõigus on dünaamiline õiguse allikas, mis peaks väljendama rahvusvahelise kogukonna kaasaegseid vajadusi ja väärtusi ning sobib rahvusvahelisse süsteemi, kus puuduvad tsentraliseeritud võimuorganid. Tavaõigus on olemuselt kirjutamata õigus ja omab rahvusvahelises õigussüsteemis palju suuremat tähtsust kui üldjuhul siseriiklikes õigussüsteemides; mitmes valdkonnas on tavaõigus ainsaks allikaks (nt riigi vastutuse küsimustes). Erinevalt lepingust, mis saab luua õigusi ja kohustusi ainult osalistele, on tavaõigus reeglina siduv kõigile rahvusvahelise õiguse subjektidele, v.a järjekindlale vastuolijale, kes distantseeris ennast konkreetsest tavaõiguse normist selle väljakujunemise jooksul.¹⁵⁷ Konkreetse tavaõiguse normi olemasolu tõestamiseks tuleb ära näidata (1) objektiivne element, mis sisaldub riikide korduvas, järjepidevas ja üldises käitumises (*usus longaevus*) ning (2) subjektiivne element, mis sisaldub riikide veendumuses, et selline käitumine on õiguspärane, st nii peab käituma, nii võib käituda või nii ei tohi käituda (*opinio iuris sive necessitatis*).¹⁵⁸ Just viimane teeb lihtsalt korduvast käitumisest õiguslikult siduva normi. Tavaõiguse tekkimine eeldab küll pidevat ja ühetaolist,¹⁵⁹ kuid mitte täiesti ühesugust käitumist.¹⁶⁰ Samuti ei eeldata kõigi riikide osalemist protsessis; ennekõike on olulised need riigid, mis tahavad ja suudavad mõjutada kujunevat tavaõiguse normi.¹⁶¹

Niisiis, kas eksisteerib terrorismi tavaõiguslik definitsioon? Jaatavalt julgevad sellele küsimusele vastata ainult üksikud autorid. Cassese on veendunud, et

¹⁵⁶ Rahvusvahelise Kohtu statuut [Statute of the International Court of Justice], San Francisco, 26.7.1945, jõustunud 24.10.1945, 1 UNTS xvi (Eesti suhtes jõustunud 17.9.1991 — RT II 1996, 24/25, 95), artikkel 38(1)(b).

¹⁵⁷ Vt lähemalt Johnathan I. Charney, “The Persistent Objector Rule and the Development of Customary International Law”, 56 *British Year Book of International Law* (1985) 1–24.

¹⁵⁸ *North Sea Continental Shelf* (Federal Republic of Germany/Denmark, Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, ICJ Reports (1969) 3, para 77; *Continental Shelf* (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment, ICJ Reports (1985) 13, para 27.

¹⁵⁹ *Asylum* (Columbia/Peru), Judgment, ICJ Reports (1950) 266, p 276.

¹⁶⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States), Merits, ICJ Reports (1986) 14, para 186.

¹⁶¹ *Ibid*, para 74.

tavaõiguses on välja kujunenud terrorismi kui rahuaegse rahvusvahelise kuriteo definitsioon, mida saab kasutada ka käesoleva töö temaatika kontekstis.¹⁶² Sellise tavaõigusliku normi olemasolu peaksid toetama kolm asjaolu: (1) globaalsel ja regionaalsel tasandil vastuvõetud lepingud sisaldavad sarnaseid terrorismi definitsioone, mis viitavad teatavale konsensusele terrorismi lahtimõtestamisel (kui jätta kõrvale vabadusvõitlejate probleem), (2) Peaassamblee resolutsioonides korratakse juba aastaid sarnast terrorismi definitsiooni, mis on üldjoontes ümber kirjutatud ka rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni eelnõusse ning (3) siseriiklikud õigusaktid sisaldavad sarnast definitsiooni. Erimeelsused ei puuduta terrorismi sisulisi tunnuseid, vaid definitsioonist väljajäävaid erandeid (vabadusvõitlejad ja riikide relvajõud).

Käesoleva töö autor ei ole siiski veendunud, et välja on kujunenud tavaõiguslik terrorismi üldine definitsioon. Tõsi, riikidel võib olla sarnane arusaam terrorismi olemusest, kuid kas see tähendab, et nad peavad vastavat "definitsiooni" õiguslikult siduvaks? Ebatõenäoline. Eelmises lõigus nimetatud asjaolud võivad olla tunnistuseks objektiivse elemendi olemasolule, kuid need ei rahulda subjektiivse elemendi nõuet. Loomulikult ei saa eitada, et 13 terrorismi konventsioonile on saanud osaks laialdane heakskiit.¹⁶³ Põhimõtteliselt võivad niisugust heakskiitu omavad lepingud viia tavaõiguse kujunemiseni,¹⁶⁴ kuid järeldusi ei tohi teha kergetäoliselt ja enne tuleb analüüsida selliste lepingute vastuvõtmise asjaolusid.

Leping tavaõiguse kujunemise alusena on problemaatiline. *Esiteks*, lepingulisi kohustusi võttes riigid põhimõtteliselt mõõnavad, et vastavaid kohustusi ei eksisteeri tavaõiguses, st leping loob vastavad kohustused (v.a juhul, kui leping kodifitseerib olemasolevat tavaõigust). *Teiseks*, kui lepingust ei tulene teisiti, ei ole võimalik õiguslikult eeldada, et leping peegeldab tavaõigust.¹⁶⁵ Lepingut võib käsitleda riikide praktikana ehk objektiivse elemendina, kuid tavaõiguse kujunemiseks peab sellele lisanduma *opinio iuris* nagu rõhutab ka Rahvusvaheline Kohus.¹⁶⁶ Seda võib leida lepingu tekstist ja ettevalmistusmaterjalidest, samuti järgnevast praktikast ja seisukohavõttudest.¹⁶⁷

¹⁶² Vt nt Antonio Cassese, "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law", 4 *Journal of International Criminal Justice* (2006) 933–958, pp 936–941.

¹⁶³ Kui mitte arvestada kõige värskeimat, aastast 2005 pärinevat tuumaterrorismiaktide vastu võitlemise rahvusvahelist konventsiooni, millel on 63 osapoolt, ja samuti spetsiifilist tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsiooni, millel on 112 osapoolt, on ülejäänud konventsioonidel 145–188 osapoolt (seisuga 1.1.2010).

¹⁶⁴ *North Sea Continental Shelf*, *supra nota* 158, para 71.

¹⁶⁵ Vt ka Maurice H. Mendelson, "The Formation of Customary International Law", 272 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1998) 155–410, p 301.

¹⁶⁶ *North Sea Continental Shelf*, *supra nota* 158, para 77.

¹⁶⁷ Michael Akehurst, "Custom as a Source of International Law", 47 *British Year Book of International Law* (1974/1975) 1–53, pp 49–51.

Asjaolu, et riigid ei ole aastakümnete pikkustest ponnistustest hoolimata suutnud kokku leppida terrorismi üldises definitsioonis, viitab ühetaolise arusaama puudumisele. Kuidas saab sellisel juhul eksisteerida tavaõiguseks vajalik *opinio iuris*? Siinkohal ei ole küsimus pelgalt definitsioonist väljajäävatest eranditest. Kui võrrelda olemasolevaid terrorismi definitsioone (eriti siseriiklikus õiguses),¹⁶⁸ siis selgub, et märkimisväärsed erinevused puudutavad nii hõlmatud tegusid (*actus reus*) kui ka toimepanija motivatsiooni (*mens rea*). Hoolimata senistest tagasihoidlikest edusammudest, avaldavad riigid endiselt toetust rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni ettevalmistamisele.¹⁶⁹ Nad leiavad, et konventsioon “täidaks olemasolevad lüngad” ja “täiendaks ja tugevdaks kehtivat õiguslikku režiimi” ning rõhutavad, et konventsioon “peab sisaldama konkreetset terrorismi definitsiooni”. Konventsiooni ettevalmistava *ad hoc* komitee koosviibimistel ei väida riigid, et eksisteeriks tavaõiguslik definitsioon, mistõttu oleksid edasised läbirääkimised konventsiooni teksti üle mõttetud. Samuti palub Peaassamblee iga-aastases terrorismi likvideerimise meetmeid puudutavas resolutsioonis, et *ad hoc* komitee teeks senisest suuremaid jõupingutusi konventsiooni lõpliku redaktsiooni vastuvõtmiseks.¹⁷⁰ Kui tavaõiguses eksisteerib õiguslikult siduv terrorismi üldine definitsioon, siis miks peavad riigid ja Peaassamblee jätkuvalt oluliseks sellise definitsiooni kehtestamist lepingus?

Seega on ennatlik väita, et tavaõiguses eksisteerib terrorismi üldine definitsioon.

I.3.7. Püüdluste tulemused

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et hoolimata erinevatel tasanditel tehtud jõupingutustest puudub tänaseni universaalne terrorismi definitsioon. Riikidel on enam-vähem ühetaoline arusaam terrorismi olemusest, kuid seejuures jäävad alles nüansid, mis võivad otsustaval hetkel põhjustada märkimisväärsed erimeelsusi ja takistada üksteise mõistmist. Arusaam võib muutuda ideoloogilistel ja geopoliitilistel põhjustel, nt mis on täna terrorism, ei pruugi seda olla homme ja vastupidi. Lõuna-Aafrika Vabariigis apartheidi vastu võidelnud Nelson Mandela oli kunagi mitme riigi terroristide nimekirjas, kuid hiljem sai temast Nobeli rahupreemia laureaat ja lugupeetud riigimees, koguni president. Terrorism nagu ilu on endiselt vaataja silmades.

Terrorismil kõnealusel kontekstis on mitmed olemuslikud üldiselt aktsepteeritud elemendid: (1) inimeste tõsine vigastamine või tapmine või vara

¹⁶⁸ Vt nt Duffy, *The ‘War on Terror’ and the Framework of International Law*, *supra* nota 125, pp 32–37.

¹⁶⁹ UN Doc A/63/37 (2008), p 6; UN Doc A/64/37 (2009), p 6.

¹⁷⁰ Vt nt GA Res 61/40, 4.12.2006, para 22; GA Res 62/71, 6.12.2007, para 22; GA Res 63/129, 11.12.2008, para 22.

kahjustamine, (2) hirmu esilekutsumine laiemas sihtgrupis kui otsesed ohvrid, (3) riigi, rahvusvahelise organisatsiooni või üksikisiku sundimine teatud käitumisele, (4) tahtlik eesmärgipärane tegevus ja (5) rahvusvaheline olemus. Senise analüüsi põhjal pakub käesoleva töö autor teiste teemade käsitlemise lähtekohaks järgmise määratluse: terrorism on poliitiliste eesmärkide saavutamiseks õigusvastane vägivalda või relvastatud jõu rahvusvaheline kasutamine inimeste või vara vastu või sellega ähvardamine kavatsusega hirmutada elanikkonda või sundida valitsust, rahvusvahelist organisatsiooni või üksikisikut mingit toimingut läbi viima või selle läbiviimisest hoiduma.

I.4. Riikliku osalusega terrorism

Terrorism on vahend, mida kasutavad ennekõike mitteriiklikud rühmitused, et mõjutada riigi käitumist. Riikide omavaheline vägivalda kasutamine toimub relvakonflikti vormis ning nende suhteid reguleerivad spetsiifiline relvastatud jõu kasutamise ja rahvusvaheline humanitaarõigus, kuid mõnikord võivad riigid kasutada ka terrorismi. Seetõttu räägitakse sellistest nähtustest nagu näiteks riiklik terrorism ja riiklikult juhitud, toetatud või soodustatud terrorism. Riikliku osalusega terrorismil on erinevaid vorme ja sellegi määratlemisel esinevad eespool käsitletud probleemid.¹⁷¹ Lihtsustatult võttes on kõnealuse terrorismi puhul tegemist terrorismiga, milles on teatav riiklik element ehk võtame eespool kirjeldatud terrorismi ja lisame sinna riikliku osaluse. Terrorismi eristab tavapärasest relvastatud jõu kasutamisest asjaolu, et vägivald on suunatud sihtmärkidele, mille ründamine on relvakonfliktis ebaratsionaalne või hoopis keelatud, ja saavutatud tulemus ei ole põhjendatav sõjalise vajadusega. Võrdlus näitab, et riikliku osalusega terroristlikud rühmitused on reeglina suuremad, neile saab osaks teatav riigipoolne kaitse ja nad saavad tihti kasutada riiklike luureandmeid. Kuna taoliste rühmitustele pakutakse ohutut varjupaika, siis on teiste riikide luure- ja õiguskaitseorganitel väga raske nendesse infiltreeruda ja nende tegevust takistada.¹⁷²

Riigid võivad terroristlike vahendite poole pöörduda nii praktilistel kui ka ideoloogilistel kaalutlustel.¹⁷³ Strateegilise mõtlemise kohaselt võib terrorism asendada tavapärasest sõjapidamist, kui viimane muutub liiga kalliks või riskantseks. Ka riikliku osalusega terrorismil on poliitilised eesmärgid, mille saavutamisel võib terrorism olla sama destrukttiivne kui tavapärase sõjategevus.

¹⁷¹ James Terry, "Countering State-Sponsored Terrorism: A Law-Policy Analysis", 36 *Naval Law Review* (1986) 159–186, p 161.

¹⁷² Public Report of the Vice President's Task Force on Combatting Terrorism, *supra nota* 140, p 2.

¹⁷³ Terrorismi toetamise põhjuste detailse käsitlemise kohta vt Daniel Byman, *Deadly Connections: States That Sponsor Terrorism* (New York: Cambridge University Press, 2005), pp 21–52.

Terrorism võimaldab nõrgendada või destabiliseerida naabreid, levitada omale meeleepärast ideoloogilist või poliitilist süsteemi, koguda populaarsus spetsiifilise kodumaise või rahvusvahelise seltskonna hulgas. Terrorism on muutunud välispoliitika teostamise alternatiivseks ja ahvatlevaks instrumendiks, mis võimaldab riigil kasutada tavapäratuid, kuid potentsiaalselt efektiivseid vahendeid, ja vältida või raskendada vastutuse tekkimist. Kuna sidemeid terroristidega on kerge varjata, siis tähendab terrorismi kasutamine väikseid riske, kuid samas tugevat ja odavat “välispoliitikat”.

Ameerika Ühendriikide andmetel on praegu terrorismiga seotud ennekõike Iraan, Kuuba, Sudaan ja Süüria.¹⁷⁴ Neist on terrorismiga kõige tihedamalt seotud Iraan, mis kasutab terrorismi on peamiste välis- ja julgeolekupoliitika eesmärkide (praeguse režiimi kindlustamine, domineeriv positsioon regioonis, vastuseis Araabia-Israeli rahule ja läänelike väärtuste levikule Lähis-Idas jne) elluviimiseks. Kasutatakse mitmeid terroristlike rühmitusi, nt Hezbollah, Hamas, Palestiina Islamistlik Jihad, šiitlikud relvastatud rühmitused Iraagis ja islamistlikud relvastatud rühmitused Afganistanis. Iraan pakub omalt poolt raha, relvastust ja väljaõpet. Lisaks püüab Iraan leida täiendavaid kontakte terroristlike rühmitustega Aafrikas, Lõuna-Ameerikas ja lääneriikides.¹⁷⁵

Igasugune terrorism on *prima facie* moraalselt äärmiselt väär,¹⁷⁶ kuid riikliku osalusega terrorism on mitmel põhjusel veel taunitavam kui mitteriiklik terrorism. Riigi osalus toob tavaliselt kaasa pikaajalisema, laiahaardelisema ja destrukttiivsema terrorismi. Kuna riigid ei ole valmis avalikult tunnistama oma seotust terrorismiga, siis on nad järelikult kahepalgelised ning nende võimorganite käitumist iseloomustab saladuslikkus, valelikkus ja silmakirjalikkus. Tavapärased terrorismiaktid on hukka mõistetud või keelatud ühe või teise rahvusvahelise dokumendi või lepinguga, mis tähendab, et riik rikub endale võetud kohustusi. Mitteriiklikel rühmitustel ei ole sarnaseid kohustusi. Viimase nüansina võib nimetada alternatiivi küsimuse. Mitteriikliku terrorismi puhul tuuakse õigustusena või vähemalt kergendava asjaoluna välja samatulemusliku alternatiivi puudumine, st kui enesemääramise eest võitlev rahvas ei kasuta terroristlike vahendeid, siis muutub iseseisvuse saavutamine sisuliselt illusiooniks. See seisukoht on küll väga küsitav, kuid jättes siinkohal hinnangu andmise kõrvale, tuleb tõdeda, et riigil on võrreldes mitteriiklike rühmitustega kasutada lai valik alternatiive.

Riiklik osalus terrorismis võib olla mitmesugune. Kindlasti oleks väär ja ohtlik kvalifitseerida mis tahes riiklikku osalust ühtmoodi, sest selle tasemest oleneb vastutus ja kaasnevad tagajärjed. Kui asetada erinevad riikliku osaluse tasemed spektrile, oleks ühes otsas terrorismi läbiviimine ja teises otsas

¹⁷⁴ United States Department of State, “State Sponsors of Terrorism”, <www.state.gov/s/ct/c14151.htm> (1.1.2010).

¹⁷⁵ United States Department of State, “Country Reports on Terrorism 2009” (April 2009), p 10.

¹⁷⁶ Vt C. A. J. Coady, “The Morality of Terrorism”, 60 *Philosophy* (1985) 47–70.

tegevusetus või võimetus terrorismi ärahoidmisel. Nende kahe äärmuse vahele jäävad veel mitmed erinevad võimalused, mida on autorid liigitanud mitme erineva klassifikaatori alusel.¹⁷⁷ Üks kõige detailsem osaluse tasemetel eristamine oleks järgmine:

- riik juhib ja kontrollib terroristlikku tegevust;
- riik annab terroristlikule rühmitusele erinevas ulatuses rahalist, logistilist ja sõjalist toetust;
- riik pakub terroristlikule rühmitusele ohutut varjupaika, liikumisvabadust ja väljaõppevõimalusi või võimaldab muul viisil selle tegevust;
- riik pakub terroristlikule rühmitusele ideoloogilist või poliitilist toetust või inspiratsiooni;
- riik ei toeta tingimata terroristlikku tegevust, kuid ei soovi üldiselt täita oma kohustusi terrorismi ärahoidmiseks;
- riik ei suuda mõningatest pingutustest hoolimata näidata üles asjakohast hoolsust terrorismi ärahoidmiseks;
- riik ei suuda asjakohase hoolsuse ülesnäitamisest hoolimata ära hoida terroristlikku tegevust;
- riigil puudub lihtsalt võime ära hoida terroristlikku tegevust.

Loetelu näitab ilmekalt, et riigi osalus terrorismis võib olla väga erinev. Reaalsuses on keeruline ühe riigi osalust terrorismis kvalifitseerida ühe või teise astme järgi, sest riigi osalus sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest. Riik vahistab soodsa mulje jätmiseks vähetähtsaid terroriste, kuid samas õhutab juhtfigure oma tegevust jätkama; üks ametkond võtab terrorismi suhtes eitava seisukoha, kuid teine ametkond soosib ideoloogiliselt sobivaid terroristlikke rühmitusi jne. Tegevusetus terrorismi ärahoidmisel võib olla põhjustatud vastava terroristliku rühmituse populaarsusest elanikkonna hulgas (nt Hezbollah Liibanonis), mistõttu oleks selle vastu võitlemine valitsusele poliitiline enesetapp, või riigi veendumusest, et see rühmitus ei ole ohtlik või võitluse selle vastu on kulukam kui tegevusetus.¹⁷⁸ Riigi ja terrorismi vahelist suhet puudutav informatsioon ei ole kergesti kättesaadav; vastupidi, “läbipaistev suhe terroristliku rühmituse ja riigi vahel on ettearvatavalt ebatavaline”.¹⁷⁹ Sellise suhte varjamine annab terrorismi kasutamisele mõtte. Isegi riigid, mis pingutustest hoolimata ei suuda terroristliku tegevust ära hoida, püüavad tihti oma ebaõnnestumisi varjata, et vältida hukkamõistu või halvimal juhul interventsiooni.

¹⁷⁷ Vt nt Antonio Cassese, “The International Community’s ‘Legal’ Response to Terrorism”, 38 *International and Comparative Law Quarterly* (1989) 389–608, p 598; Tal Becker, *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility* (Oxford: Hart Publishing, 2006), p 240; Erickson, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism*, *supra nota* 19, pp 32–34.

¹⁷⁸ Byman, *Deadly Connections*, *supra nota* 173, p 221.

¹⁷⁹ Sara N. Scheideman, “Standards of Proof in Forcible Responses to Terrorism”, 50 *Syracusa Law Review* (2000) 249–284, p 262.

Sellest, milline on riigi osalus konkreetsetes terrorismiaktis, olenevad vastused küsimustele kas, kuidõrd ja mille eest riik vastutab ning kas võib kasutada mittesõjalisi vastumeetmeid või lausa relvastatud jõudu enesekaitse vormis. Samuti kas eksisteerib sisuline põhjus rakendada kollektiivset julgeoleku-süsteemi või riik on langenud pigem subjektiivse poliitilise mängu ohvriks. Kuigi eespool esitatud loetelu kaardistab väga täpselt erinevaid riigi osaluse tasemeid, on selline jaotus riigi kohustuste ja vastutuse määramisel liialt detaile. Seetõttu pakub käesoleva töö autor nimetatud küsimuste käsitlemiseks välja järgmised riigi osaluse tasemed:¹⁸⁰

- riigipoolne juhtimine (*state direction*) — riik kasutab otseselt terrorismi kui alternatiivset sõjapidamise vahendit olukorras, kus tavapärased vahendid ei võimalda enam strateegilisi eeliseid saavutada. Riik juhib ja kontrollib terroristlike rühmitusi ning kasutab terrorismi, kui soovib kasutada vägivalda teiste riikide vastu lootuses vältida vastutust ja sõjategevust piiravaid rahvusvahelise humanitaarõiguse reegleid. Terrorismi riigipoolne juhtimine on kõige selgem näide riikliku poliitika, õigemini hoopis sõjategevus, jätkamisest teiste vahenditega. CIA andmetel hakkasid riigid taolist võimalust aktiivselt kasutama alates aastast 1980.¹⁸¹ Seda terrorismi vormi on aastakümnete jooksul kasutanud Iraak, Iraan, Jeemen, Kuuba, Liibüa, Põhja-Korea, Sudaan ja Süüria. Konkreetse näitena võib tuua tuntud *Le Belle* diskoteegi intsidendi Lääne-Berliinis 1986. aastal, kui Liibüa esindajate (sh Liibüa diplomaatilise esinduse töötaja) korraldatud pommiplahvatuses sai surma üks türklanna ja kaks ameeriklases sõjaväelast ning haavata 230 inimest;¹⁸²
- riigipoolne toetus (*state support*) — riik ei juhi ega kontrolli otseselt terroristlikku rühmitust, kuid õhutab neid ning annab neile aktiivselt rahalist, logistilist ja sõjalist toetust. Näiteks Iraan ja Süüria toetavad otsustaval määral Liibanonis baseeruvat Hezbollah nimelist palestiinlaste terroristlikku rühmitust, mis saab raha, relvi, laskemoona, väljaõpet ja muud abi. Hezbollah on kujunenud Iraani peamiseks tööriistaks oma terroristliku strateegia eluviimisel;¹⁸³
- riigipoolne tolereerimine (*state toleration*) — riik ei toeta ega juhi või kontrolli aktiivselt terroristlikku rühmitust, kuid ei tee samas midagi selle

¹⁸⁰ Vt ka René Värk, “State Responsibility for Private Armed Groups in the Context of Terrorism”, 11 *Juridica International* (2006) 184–193, p 187.

¹⁸¹ Erickson, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism*, *supra nota* 19, p 26.

¹⁸² Novembris 2001 mõistis Saksamaa kohus neli inimest süüdi pommiplahvatuses korraldamises ja tegi muuhulgas kindlaks ka nende otsesed sidemed Liibüa valitsusega. United States Department of State, “Background Note: Libya” (March 2009), <www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5425.htm> (1.1.2010).

¹⁸³ United States Department of State, “Country Reports on Terrorism 2007” (April 2008), p 9.

tegevuse peatamiseks või liikmete vahistamiseks. Rühmitusel on vaiki-
misi või otsene teineteise mõistmine kohaliku võimuga ja saab
segamatult korraldada rünnakuid teistes riikides. Sellised rühmitused on
kas isemajandavad (nt sala- ja narkokaubanduse abil) või neil on mõni
välismaine toetaja või rahastaja. Näiteks aastatel 1994–2001 lubas
Talibani režiim erinevatel terroristlikel rühmitustel kasutada Afganistani
territooriumi isikkoosseisu väljaõpetamiseks ja rünnakute ettevalmista-
miseks.¹⁸⁴ Taliban ei sekkunud nende tegevusse vaatamata erinevate
riikide palvetest ja Julgeolekunõukogu nõudmistest,¹⁸⁵

- riigipoolne tegevusetus (*state inaction*) — riik on teadlik tema terri-
tooriumil tegutsevatest terroristlikest rühmitustest ja soovib neid
kõrvaldada, kuid objektiivsetel põhjustel puudub selleks vajalik võimekus
(nt politseil ja sõjaväel puuduvad isikkoosseis, vahendid ja väljaõpe).
Liibanonil on olnud probleeme oma territooriumi kontrollimisega ja
seetõttu on Hezbollah suutnud aastate jooksul korraldada arvukaid
(väiksemaid) rünnakuid Iisraeli vastu. Juulis 2006 viis järjekordne rünnak
Iisraeli-Liibanoni sõjani, kus Iisrael pidas Liibanoni lõppastmes vastu-
tavaks, sest rünnak pärines tema territooriumilt,¹⁸⁶ kuid Liibanon eitas
vastutust, sest ei juhi ega kontrolli Hezbollah käitumist ja püüab
(ilmselgelt tulutult) piirata Hezbollah tegutsemist.¹⁸⁷ Riigi võimetus tulla
toime terroristlike rühmitustega ei tähenda, et ta vabaneb edaspidisest
nõudest võidelda terrorismiga või tal kaob igasugune vastutus teiste
riikide ees (nt säilib asjakohase hoolsuse nõue). Riik võib oma kohustusi
täita näiteks kutsudes endale appi mõne riigi või rahvusvahelise
organisatsiooni. Seda illustreerib hästi Mogadishu intsident, mis said
alguse 13. oktoobril 1977, kui kaaperdati Lufthansa lennuk. Kaaperdajad
nõudsid, et Türgi ja Lääne-Saksamaa vabastaksid mitmed vanglates
viibivad terroristid, vastasel juhul lubati lennuk õhku lasta. Mitme
vahemaandumise järel peatuti lõpuks Mogadishu lennujaamas Somaalias,
kus 18–19. oktoobri öösel ründas saksa komando lennukit ja vabastas
edukalt pantvangid. Hiljem selgus, et Somaalia ei olnud ise võimeline
olukorda lahendama ning palus Saksamaalt abi olukorra lahendamiseks ja
tagas omalt poolt kogu vajaliku kaasabi operatsiooni edukaks läbi-
viimiseks.¹⁸⁸

¹⁸⁴ United States Department of State, “Patterns of Global Terrorism 1999” (April 2000), pp 3, 18.

¹⁸⁵ SC Res 1267, 15.10.1999; SC Res 1333, 19.12.2000.

¹⁸⁶ UN Doc S/2006/515 (2006).

¹⁸⁷ UN Doc S/2006/529 (2006).

¹⁸⁸ Natalino Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), p 79.

Riiki ei saa pidada ühtmoodi vastutavaks kõigi kirjeldatud situatsioonide puhul ja mis kõige olulisem, iga situatsioon ei anna alust näiteks relvastatud jõu kasutamiseks. Iga vastumeede peab olema vajalik ja proportsionaalne lähtuvalt terroristliku rünnaku ohust või tagajärgedest. Kui terroristliku tegevuse riigipoolne juhtimine võib õigustada või lausa nõuda enesekaitseks relvastatud reaktsiooni, siis riigipoolne tegevusetus, eriti tõeline võimetus reageerida otsustavalt riigi territooriumil viibivate terroristlike rühmituste vastu, ei anna teistele riikidele tingimata õigust organiseerida asukohariigi vastu sõjalist operatsiooni.

Riigi vastutuse aluseid ja ulatust terrorismi kontekstis käsitletakse peatükis 3.2.

2. RELVASTATUD JÕU KASUTAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Rahvusvaheline õigus seab tänapäeval riikidele ranged piirangud relvastatud jõu kasutamisele. Sajandite pikkune ajastu, mil riigid võisid oma huvide kaitseks vabalt sõtta astuda, hakkas lõppema Esimese maailmasõja järel ja kulmineerus Teise maailmasõja lõpuga. Praegu peavad riigid arvestama regulatsiooniga, mis ei pööra tähelepanu sellele, kas sõda on õiglane (nagu nõudis keskaegne õiglase sõja doktriin) või kas selle alustamiseks ettenähtud ajalised, protseduurilised või muud reeglid on täidetud (nagu nõudis Rahvasteliidu põhikiri). Määravaks on asjaolu, kas sõda on olemuselt agressiivne ja seega illegaalne või kaitseline ja seega legaalne. Teisisõnu, relvastatud jõu kasutamine on keelatud, kui see ei mahu enesekaitse või kollektiivse julgeolekusüsteemi alla. Selline keeld kehtestati küll perioodil, kui mitteriiklik terrorismi ei olnud aktuaalne, kuid see ei tähenda, et ÜRO hartas kehtestatud regulatsioon ei kohaldu “uuele probleemile” ja riigid võivad terrorismivastases võitluses kasutada relvastatud jõudu liberaalsematel alustel. Ka terrorismivastaste sõjaliste meetmete õiguspärasuse hindamisel tuleb lähtuda ÜRO harta regulatsioonist, kuigi tuleb mõnda, et mõnes aspektis on hädavajalik innovaatiline tõlgendamine.

2.1. Relvastatud jõu kasutamise keeld ÜRO hartas

ÜRO hartat hakati ette valmistama juba poolteist aastat enne Teise maailmasõja lõppu ja võeti vastu organisatsiooni asutamiskonverentsil San Franciscos 26. juunil 1945. ÜRO asutati ajal, mil rahvusvaheline kogukond oli šokeeritud ennenägematutest sõjaõudustest (neid olid põhjustanud nii teljeriigid kui ka tegelikult liitlased) — Teine maailmasõda oli toonud kaasa rohkem hävingut kui ükski varasem sõda. See ärgitas riikide liidreid astuma taas kord samme rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamiseks tulevikus ning “päästma järeltulevaid põlvkondi sõjaviletsustest, mis [olid] kahel korral [nende] eluajal toonud inimkonnale kirjeldamatut kannatust”.¹⁸⁹ Seetõttu võib öelda, et uus organisatsioon oli ennekõike, kuigi mitte ainult, reaktsioon sõja probleemile. ÜRO hartas nähti rahvusvahelise kogukonna edasise käitumise alusdokumenti, mis pidi juhatama sisse uue ajastu ja kehtestama uued reeglid rahvusvahelistes suhetes, sh otsustavalt piirama relvade kasutamist. Ameerika Ühendriikide president Harry S. Truman võrdles San Francisco konverentsi viimasel istungil ÜRO hartat konstitutsiooniga, mis on aluseks ühiskonnale ning mis kasvab, areneb ja laieneb ajas.¹⁹⁰ Ka mitmed teised autorid on pidanud ÜRO hartat

¹⁸⁹ ÜRO harta, preambula.

¹⁹⁰ 1 UNCIO 680.

rahvusvahelise kogukonna konstitutsiooniks, millest peaks lähtuma kogu rahvusvaheline suhtlemine.¹⁹¹

Asutatud organisatsiooni esimeseks ja peamiseks eesmärgiks sai rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamine.¹⁹² Selles ei olnud iseenesest midagi enneolematult uut, sest ka Rahvasteliit oli endale seadnud samasuguse eesmärgi.¹⁹³ ÜRO puhul põhines selle eesmärgi täitmine kolme olulise maailmasõdade vahelisest ajastust pärineva postulaadi ühendamisel: (1) sõjast kui riikliku poliitika instrumendist lahtiütlemise üldisest lepingust¹⁹⁴ ehk Kellogg-Briand'i paktist tuleneval sõja kasutamise keelul, (2) seda toetaval Stimsoni doktriinil¹⁹⁵ ja (3) Rahvasteliidu põhikirjas sisalduval kollektiivse kaitse ideel. Nende ühendamine ja edasiarendus viis ilmselt kõige tähtsama, kuid kindlasti kõige ambitsioonikama muudatuseni rahvusvahelises õigussüsteemis XX sajandil kui mitte kogu ajaloos — keelustati üldiselt relvastatud jõu kasutamine ja uuendusena ka sellega ähvardamine rahvusvahelistes suhetes.¹⁹⁶

Artikkel 2(4) nõuab, et “kõik liikmed hoiduvad oma rahvusvahelistes suhetes jõuga ähvardamisest ja selle kasutamisest iga riigi territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuse vastu või mis tahes muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega”. Seda sätet võib õigustatult pidada “rahu nurgakiviks

¹⁹¹ Vt lähemalt Bardo Fassbender, “The United Nations Charter as Constitution of the International Community”, 36 *Columbia Journal of Transnational Law* (1998) 529–619.

¹⁹² ÜRO harta, artikkel 1(1).

¹⁹³ Rahvasteliidu põhikiri [Covenant of the League of Nations], Paris, 28.6.1919, jõustunud 10.1.1920, UKTS 4 (1919), preambula.

¹⁹⁴ Sõjast kui riikliku poliitika instrumendist lahtiütlemise üldine leping [Treaty Providing for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy], Paris, 27.8.1928, jõustunud 24.7.1929, 94 LNTS 57 [edaspidi Kellogg-Briand'i pakt]. Artiklis 1 mõistsid riigid pühalikult hukka sõja kasutamise rahvusvaheliste erimeelsuste lahendamiseks ja ütlesid lahti sõjast kui riikliku poliitika elluviimise ühest võimalikust vahendist suhetes üksteisega. Ameerika Ühendriikide kui lepingu hoiulevõtja andmetel on tegemist jätkuvalt kehtiva lepinguga, millel on 69 osalist, sh Eesti. United States Department of State, “Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2009”, <www.state.gov/documents/organization/123746.pdf> (1.1.2010).

¹⁹⁵ Ameerika Ühendriikide välisministri Henry L. Stimson sõnastatud ja 1930ndatel juurdunud doktriin, mille kohaselt ei tunnustata rahvusvahelisi territoriaalseid muudatusi, mis on saavutatud sõja kasutamise ehk õigusrikkumise tulemusena (*ex iniuria ius non oritur*). Vt lähemalt Arnold D. McNair, “The Stimson Doctrine of Non-Recognition: A Note on Its Legal Aspects”, 14 *British Year Book of International Law* (1933) 65–74.

¹⁹⁶ Üldisest keelust rääkides peetakse silmas agressiivse ehk mittekaitse relvastatud jõu kasutamist või sellega ähvardamist.

hartas”¹⁹⁷ ja “ÜRO harta südameks”¹⁹⁸ või üldiselt “kogu kaasaegse rahvusvahelise avaliku õiguse põhireeglaks”.¹⁹⁹ Relvastatud jõu kasutamise keeluga käib kaasa veel teinegi fundamentaalne põhimõte, mis on kirja pandud sama artikli lõikes 3 ja nõuab, et “kõik liikmed lahendavad oma rahvusvahelised vaidlused rahumeelsete vahenditega viisil, mis ei ohusta rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ning õiglust”.²⁰⁰ Kahe sätte koosmõju peaks tagama nii preambulas kui ka artiklis 1(1) nimetatud eesmärkide saavutamise. Kokkuvõtvalt sisaldavad need sätted kaasaegse rahvusvahelise õiguse kõige tähtsamaid norme, mis väljendavad riikidevahelise süsteemi primaarseid eesmärke — riigi suveräänsuse ja autonoomia kaitse — ning kuulutavad rahvusvahelise rahu ja julgeoleku rahvusvahelise õiguse süsteemi kõrgeimateks väärusteks. Keeld kasutada relvastatud jõudu nii egoistlikel kui ka altruistlikel eesmärkidel ei püüa tagada mitte ainult iga üksiku riigi suveräänsust ja autonoomiat, vaid üldist korda kõigile rahvusvahelise kogukonna liikmetele.

Relvastatud jõu kasutamise piiramise või keelamise tagamine on seotud rahvusvahelise õiguse ilmselt kõige olulisema struktuuralse probleemiga — sunnimehhanismi puudumine.²⁰¹ Rahvasteliidu raames loodud kollektiivse julgeolekusüsteem (sõda ühe vastu on sõda kõigi vastu ja õigustab kollektiivseid meetmeid agressori vastu) ebaõnnestus²⁰² ja Kellogg-Briand’i pakti puhul ei loodud mingit sunnimehhanismi, vaid jäädi lootma, et iga riik seisab hea pakti heauskse täitmise eest (ainsaks “sanktsiooniks” oli preambulas sätestatud põhimõte, et riigil ei ole õigust sellele, mille ta on saanud pakti rikkudes). Ka ÜRO harta koostajad teadvustasid seda probleemi ning nägid ette reeglid ja institutsiooni vastava sunnimehhanismi loomiseks. Artikkel 2(4) ei ole üksik

¹⁹⁷ C. H. M. Waldock, “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law”, 81 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1952), vol II, 451–517, p 492.

¹⁹⁸ Louis Henkin, “The Reports of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated”, 65 *American Journal of International Law* (1971) 544–548, p 544.

¹⁹⁹ Eduardo Jiménez de Aréchaga, *El derecho internacional contemporáneo* (Madrid: Tecnos, 1980), p 108.

²⁰⁰ Samasugune nõue oli sätestatud ka Kellogg-Briand’i paktis (artikkel 2).

²⁰¹ Vt lähemalt nt René Värk, *Sissejuhatus rahvusvahelisse õigusse* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005), lk. 16. Rahvusvahelises õiguses puudub konkreetne ja efektiivne sunnimehhanism ning võimalus tagada, et õigust ka tõepoolest järgitaks. Riigi tasandil on lõppastmes ainsaks sanktsiooniks kannatajariigi omaabi (*self-help*) vastumeetmete ehk retorsioonide ja repressaalide vormis. Nende efektiivsus oleneb asjassepuutuvatest riikidest ja võib olla ka sisuliselt null, kui kahju põhjustajaks on suurriik ja kahju kannatajaks väikeriik. Seda puudust ei aita ületada ka Julgeolekunõukogu sunnimeetmed, sest neid saab rakendada ainult rahu ohustamise või rikkumise või agressiooniakti puhul.

²⁰² Rahvasteliidu kollektiivse julgeolekusüsteemi kohta vt lähemalt Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Press, 1963), pp 55–65.

eraldiseisev norm ÜRO hartas, vaid on osa keerukast kollektiivsest julgeolekusüsteemist, mis on ambitsioonikam ja vähemalt teoreetiliselt lootustandvam (kuna põhineb tollasel geopoliitilise reaalsusel) kui Rahvasteliidu oma.²⁰³ Uus süsteem pidi tagama kõnealustest reeglitest kinni pidamise ning seeläbi rahvusvahelise rahu ja julgeoleku.²⁰⁴ Seda pandi juhtima Julgeolekunõukogu, millele riigid omistasid esmase vastutuse rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest ja mis tegutseb oma vastutusest tulenevate kohustuste täitmisel liikmesriikide nimelt.²⁰⁵ Selleks, et Julgeolekunõukogu tegevus oleks võimalikult efektiivne, nõustusid liikmesriigil alluma ja täitma tema otsuseid.²⁰⁶

Artikli 2(4) sõnastuses on nii positiivseid kui ka negatiivseid külgi. See on kahtlemata parem võrreldes varasemate kaitsetega piirata relvastatud jõu kasutamist, kuid samas ei ole selle sätte tekst siiski täiuslik, sest on oma struktuurilt keeruline ning praktiliselt kõik olulisemad kasutatud mõisted võimaldavad laialdast ja mitmetähenduslikku tõlgendamist. Mõnes küsimuses on võrreldes varasemaga astunud samm edasi ja muudetud regulatsiooni oluliselt paremaks, kuid samas on lisandunud uusi segadust tekitavaid aspekte. Kuna selle sätte mõte oli sõja keelustamine selle klassikalises tähenduses, st relvastatud jõu kasutamine teistelt riikidelt territooriumi või muude hüvede saamiseks,²⁰⁷ siis tuleks sellest ka artikli 2(4) tõlgendamisel lähtuda. Järgnevalt analüüsitakse eraldi artikli 2(4) komponente paralleelselt teiste teemakohaste rahvusvaheliste instrumentide ja riikide praktikaga ning püütakse selgitada selle sätte konkreetne ja üldiselt aktsepteeritud sisu ja ulatus. Nii kõnealuse sätte kui ka kogu ÜRO harta tõlgendamisel ei saa kindlasti minna mööda sõbralike suhete deklaratsioonist,²⁰⁸ mille puhul on tegemist ÜRO hartat selgitava ja kohati edasi arendada püüdva Peaassamblee resolutsiooniga.²⁰⁹

²⁰³ Rahvasteliidu ja ÜRO kollektiivse julgeolekusüsteemi võrdluse kohta vt nt James Leslie Brierly, "The Covenant and the Charter", 23 *British Year Book of International Law* (1946) 83–94.

²⁰⁴ Julgeolekunõukogu ja kollektiivse julgeolekusüsteemi puudutavate tollaste mõtete ja ootuste kohta vt lähemalt Alfred P. Fernbach, "The United Nations Security Council", 32 *Virginia Law Review* (1945) 114–146; Hans Kelsen, "Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations", 42 *American Journal of International Law* (1948) 783–796. Poliitiline reaalsus tegi nendesse peatselt põhjapanevaid korrekture.

²⁰⁵ ÜRO harta, artikkel 24(1).

²⁰⁶ *Ibid*, artikkel 25.

²⁰⁷ Oscar Schachter, "The Right of States to Use Armed Force", 82 *Michigan Law Review* (1984) 1620–1646, p 1624.

²⁰⁸ Relvastatud jõu kasutamise kohta deklaratsioonis vt lähemalt Antonio Tanca, "The Prohibition of Force in the U.N. Declaration on Friendly Declaration of 1970" — Antonio Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986), 397–412.

²⁰⁹ See dokument ei ole küll õiguslikult siduv, kuid seda peetakse sellest hoolimata autoriteetseks allikaks (kui mitte rohkemaks, siis vähemalt tavaõigust selgitavaks ja

2.1.1. Mida tähendab mõiste “jõud”?

Väga oluliseks positiivseks arenguks võrreldes Esimese maailmasõja järgse perioodi rahvusvaheliste lepingutega tuleb lugeda asjaolu, et artiklis 2(4) ei räägita enam *sõjast* kui spetsiifilisest õiguslikust nähtusest rahvusvahelistes suhetes, vaid *jõu* kasutamisest, mis on oma olemuselt faktiline nähtus. Kellogg-Briand'i pakt ei hõlmanud ega keelanud selliseid jõu kasutamise juhtusid, mis ei kvalifitseerunud kui sõda — keelatud oli ainult n-õ ametlik sõda. XIX sajandi algusest välja kujunenud doktriini kohaselt ei sõltunud sõjaseisukorra olemasolu mitte objektiivsetest asjaoludest, st vaenutegevuse faktilisest toimumisest, vaid riikide soovist käsitleda nende vahel kujunenud olukorda sõjaseisukorrana.²¹⁰ Sõda peeti õiguslikkus mõttes seisundiks, mis algas ametliku sõjakuulutamise, ultimatiivse sõjakuulutuse tagasilükkamise või muul viisil vastava seisundi selgesõnalise tunnustamisega²¹¹ ja mis lõppes rahulepingu sõlmimisega. Teisel Haagi rahukonverentsil (1907) võeti vastu vaenutegevuse alustamise (III) konventsioon,²¹² mille artikkel 1 nõuab, et riigid ei tohi alustada vaenutegevust ilma eelneva ja selgesõnalise hoiatuseta kas põhjendatud sõjakuulutuse või ultimaatumi vormis (ründamist ilma etteteatamata peeti reeturlikuks). Selleks, et vältida Kellogg-Briand'i paktist tulenevate kohustuste rikkumist, hoidusid mitmed riigid ametlikku sõja kuulutamist ja nimetasid oma sõdu lihtsalt “sõjalisteks vahejuhtumiteks”.²¹³ Näiteks Hiina ja Jaapan olid aastatel 1932–1941 omavahel pidevates sõjalistes konfliktides, kuid ametliku sõjakuulutuse puudumise tõttu ei eksisteerinud nende vahel sõjaseisukorda (Jaapan kasutas olukorra kirjeldamiseks selliseid väljendeid nagu piiriintsident ja politseioperatsioon). Diplomaatilised suhted, mis muidu katkesid sõja kuulutamisel automaatselt, katkestati alles 1938. aastal ja ametlikult kuulutati sõda viimaks 1941. aastal.²¹⁴ Neid probleeme silmas pidades oli igati õigustatud, et ÜRO

toetavaks materjaliks). Deklaratsiooni analüüsi kohta vt nt Ian Sinclair, “The Significance of the Friendly Relations Declaration” — Vaughan Lowe & Colin Warbrick (eds), *The United Nations and the Principles of International Law* (London: Routledge, 1994), 1–32.

²¹⁰ Sõjaseisukorra doktriini kujunemise ja tähtsuse kohta XIX sajandi algusest kuni Teise maailmasõjani vt Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, *supra nota* 202, pp 26–28.

²¹¹ Sõjakuulutamise praktika kohta vt George Grafton Wilson, “War Declared and the Use of Force”, 32 *American Society of International Law Proceedings* (1938) 106–127.

²¹² Convention (III) relative to the Opening of Hostilities, Haag, 18.10.1977, jõustunud 26.1.1910, UKTS 8 (1910).

²¹³ Philip Marshall Brown, “Undeclared Wars”, 33 *American Journal of International Law* (1939) 538–541, pp 538–539.

²¹⁴ Biswanath Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (3rd revised edn, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988), p 236.

harta koostajad otsustasid mõiste “sõda” asemel kasutada mõistet “jõud”.²¹⁵ Viimase puhul ei oma tähtsust, kuidas osapooled suvatsevad omavahelist sõjalist konflikti defineerida, vaid hoopis faktiline olukord, st kas kasutatakse relvastatud jõudu või mitte. Selline sõnastus, mis hõlmab nii ametlikke sõdu kui ka muid relvastatud jõu kasutamise juhtusid, ei võimalda riikidel enam varjuda formalistlike vabanduste taha.

Mõiste “jõud” kasutamine on kindlasti positiivne edasiminekuks, kuid sellega kaasnevad ka mõned negatiivsed aspektid. Artikli 2(4) hoolikal lugemisel selgub, et selles räägitakse “jõuga ähvardamisest” ja “jõu kasutamisest”, mitte “relvastatud jõuga ähvardamisest” ja “relvastatud jõu kasutamisest”. Sellest tuleneb küsimus, mida konkreetselt tähistab siinkohal mõiste “jõud”? Valdava ja käesoleva töö autori arvates kahtlemata ka mõistlikuma arusaama kohaselt peetakse selles kontekstis jõu all silmas just ja ainult relvastatud jõudu.²¹⁶ Arengu- ja sotsialismiriigid väitsid 1950–1960ndatel, et jõud hõlmab ka teistsuguseid jõuavaldusi nagu poliitilised (nt mõne rahvusvahelise lepingu heakskiitmisest keeldumine või diplomaatiliste suhete katkestamine) ja eriti majanduslikud (nt kaubanduspiirangute kehtestamine või varade arestimine) survemeetmed.²¹⁷

Selline väide ei ole mitmel põhjusel vettpidav. *Esiteks*, kui Brasiilia tegi San Francisco konverentsil ettepaneku kaasata artiklisse 2(4) ka väljend “majanduslikud survemeetmed”, lükkasid riigid selle konkreetselt tagasi.²¹⁸ Mittesõjalise survemeetmete keelustamine viiks olukorrani, kus riikidel puuduvad igasugused võimalused mõjutamiseks riike, kes rikuvad rahvusvahelist õigust. *Teiseks*, ÜRO harta teised sätted viitavad samas kontekstis relvastatud jõu kasutamisele. Preambulas deklareeritakse, et “relvastatud jõudu kasutatakse ainult ühistes huvides”, artikkel 42 annab Julgeolekunõukogule õiguse “võtta õhu-, mere- ja maajõududega ette sellist tegevust, mis võib olla vajalik rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks” ning artikkel 51 ütleb, et “relvastatud

²¹⁵ Tegelikult sisaldasid mitmed Rahvasteliidu põhikirja eelnõud väljendit “kasutama relvastatud jõudu”, kuid pakti lõplikus redaktsioonis asendati see väljendiga “kasutama sõda”. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States, supra nota* 202, p 60.

²¹⁶ Vt nt D. W. Bowett, *Self-Defense in International Law* (New York: Fredrick A. Praeger, 1958), p 148; Brownlie, *International Law and the Use of Force by States, supra nota* 202, p 362; Bert V. A. Röling, “The Ban on the use of Force and the U.N. Charter” — Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force, supra nota* 208, 3–8, p 3; Albrecht Randelzhofer, “Article 2(4)” — Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2nd edn, Oxford University Press, 2002), vol I, 112–136, p 117; Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence* (4th edn, Cambridge University Press, 2005), p 86.

²¹⁷ Poliitilisi ja majanduslikke survemeetmeid puudutava vaidluse kohta vt nt Richard D. Kearney & Robert E. Dalton, “The Treaty on Treaties”, 64 *American Journal of International Law* (1970) 495–561, pp 532–535.

²¹⁸ 6 UNCIO 335.

rünnaku korral ÜRO liikme vastu ei piira miski [ÜRO] hartas võõrandamatut õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele” (rõhuasetused lisatud). Kui tõlgendada artiklit 2(4) viisil, et see hõlmab mis tahes jõuavaldusi, võib jõuda järeldusele, et riigid ei tohi kasutada mingeid omapoolseid vahendeid õigusrikkuja vastu. Selline lähenemine muudaks õigusvastaseks ka riikide poolt õiguspäraselt kasutatavad retorsioonid²¹⁹ ja mittesõjalised repressaalid.²²⁰ Kolmandaks, kui sõbralike suhete deklaratsioon seletab lahti artiklist 2(4) tuletatud printsiipe,²²¹ siis viitavad need selgelt relvastatud jõule.²²² Lisaks sisaldab deklaratsioon eraldi printsiipi selle kohta, et riigid ei või kasutada või õhutada kasutama mingeid poliitilisi, majanduslikke või muid sunnivahendeid, mille eesmärgiks on teise riigi suveräänsete õiguste riivamine ja endale mingisuguse kasu saamine. Neljandaks, Peaassambleel vastu võetud agressiooni definitsioon kasutab osaliselt artikli 2(4) sõnastust, kus sõna “jõud” ette on lisatud ka sõna “relvastatud”.²²³

Samas tuleb tõdeda, et majanduslikel survemeetmetel võivad olla samaväärsed või isegi raskemad tagajärjed kui relvastatud jõu kasutamisel.²²⁴ Kui relvakonflikti järel rakendatakse kaotajariigi suhtes majanduslikke surve-meetmeid, takistatakse relvakonfliktist taastumist ning pikendatakse ja süvendatakse relvastatud jõu kasutamise hävitavat mõju. Ent majanduslike surve-meetmete mõju ei muuda selliseid meetmeid relvastatud jõu kasutamiseks, küll annab põhjust kriitiliselt analüüsida majanduslike surve-meetmete sobilikkust.

Hans Kelsen leidis, et jõud hõlmab relvastatud jõu kõrval ka rahvusvahelise õiguse rikkumisi, mille raames teostatakse võimu teise riigi territooriumi üle relvastatud jõudu kasutamata.²²⁵ Selline lähenemine ei sobi kokku (1) tema sanktsiooniteooriaga, mille kohaselt on relvastatud jõu kasutamine õigustatud

²¹⁹ Vt lähemalt Karl Josef Partsch, “Retorsion” — Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (4 vols, Amsterdam: North-Holland, 1992–2000), vol IV, 232–233.

²²⁰ Vt lähemalt Karl Josef Partsch, “Reprisals” — Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, *supra nota* 219, 200–205.

²²¹ Nt keeld ohustada eksisteerivaid riigipiire ja lahendada kestvaid piiritülisid jõudu kasutades või sellega ähvardades; keeld kasutada sõjalisi repressaaile; keeld kasutada jõudu takistamiseks rahva õigust enesemääramisele, vabadusele ja sõltumatusele. Sõbralike suhete deklaratsioon, lisa, lõige 1.

²²² Deklaratsiooni tekst ei sisalda taas väljendit “relvastatud jõud”, sest riigid ei jõudnud konsensusele sõna “relvastatud” lisamises. D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law* (6th edn, London: Sweet & Maxwell, 2004), p 863.

²²³ Definition of Aggression, GA Res 3314 (XXIX), 14.12.1974, Annex, Article 1.

²²⁴ Kuuba ja Iraagi suhtes rakendatud majanduslike sanktsioonide mõju kohta vt nt Cassandra LeRae-Perez, “Economic Sanctions as a Use of Force: Re-Evaluating the Legality of Sanctions from an Effects-Based Perspective”, 20 *Boston University International Law Journal* (2002) 161–188, pp 163–171.

²²⁵ Hans Kelsen, *Collective Security under International Law* (Washington: United States Government Printing Office, 1957), p 571.

ainult juhul, kui sellega vastatakse rahvusvahelise õiguse rikkumisele, mis sisaldas endas samuti relvastatud jõu kasutamist,²²⁶ ja (2) tema väitega, et enesekaitset ei või kasutada reaktsioonina muude rahvusvahelise õiguse rikkumiste vastu peale relvastatud rünnaku.²²⁷

2.1.2. Milline on keelu kehtivusala?

ÜRO harta kehtivusala on mitmes mõttes laiem kui varasematel lepingutel. *Esiteks*, Kellogg-Briand'i paktist tulenev sõja kasutamise keeld kehtis ainult osaliste omavahelistes suhetes, kuid ÜRO harta keelab osalistel relvastatud jõu kasutamise "iga riigi territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuse vastu või mis tahes muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega" (rõhuasetus lisatud).²²⁸ Artikkel 2(4) on küll siduv ainult liikmesriikidele, kuid see kaitseb samas ka teisi riike olenemata sellest, kas liikmesriigid tunnustavad neid riike ametlikult või kas on tegemist *de facto* režiimiga nendes riikides.²²⁹ *Teiseks*, Kellogg-Briand'i pakt keelas küll sõja kasutamise riikliku poliitika elluviimise, kuid lubas seda kasutada rahvusvahelise poliitika instrumendina. Algselt peeti viimase all silmas kollektiivsete sõjaliste sanktsioonide rakendamist vastavalt Rahvasteliidu põhikirja artiklile 16, kuid hiljem hakkasid riigid välja pakkuma ka teisi sõja kasutamise õiguspäraseid võimalusi. Nende heauskne olemus oli enamasti küsitav. Kas religioossete, ideoloogiliste ja muude eesmärkide, mis ei ole riikliku poliitika eesmärgid *sensu stricto*, saavutamiseks on sõja kasutamine üksiku riigi puhul lubatud? Kelsen, kes pidas sõja kasutamist õiguspäraseks vaid juhul, kui seda kasutati sanktsioonina rahvusvahelise õiguse rikkumise vastu,²³⁰ leidis, et "sõda, mis on reaktsioon rahvusvahelise õiguse rikkumisele, st sõda, mida peetakse rahvusvahelise õiguse tagamiseks, tuleb pidada rahvusvahelise ja seega mitte riikliku poliitika instrumendiks".²³¹ Rahvusvahelise poliitika instrumendi kontseptsiooni laiendav tõlgendamine ei sobinud siiski kokku Kellogg-Briand'i pakti artikliga 2, mis nõuab, et mis tahes vaidlused

²²⁶ Hans Kelsen, *Principles of International Law* (New York: Rinehart & Company, 1952), pp 28–29.

²²⁷ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (London: Stevens & Sons, 1950), pp 797–798.

²²⁸ Sarnast lähenemist kasutas ka Kellogg-Briand'i pakti eeskujul sõlmitud Saavedra Lamase leping.

²²⁹ Randelzhofer, "Article 2(4)", *supra nota* 216, p 121. Teisi rahvusvahelise õiguse subjekte artikkel 2(4) ei kaitse; nemad saavad sarnase kaitse rahvusvahelisest tavaõigusest. Vt lähemalt Robert Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix* (Bruxelles: Bruylant, 2003), p 168.

²³⁰ Kelsen, *Principles of International Law*, *supra nota* 226, pp 33–34.

²³¹ *Ibid*, p 43.

tuleb lahendada ainult rahumeelseid vahendeid kasutades.²³² ÜRO harta keelab riikidel relvastatud jõu kasutamise rahvusvahelistes suhetes üldiselt ja seda olenemata, kas relvastatud jõu puhul on tegemist riikliku või rahvusvahelise poliitika instrumendiga.

Kas artikkel 2(4) keelab ka teiste riikide sekkumise kodusõdadesse? Siinkohal lähevad arvamused oluliselt lahku.²³³ Tavapärase ja ilmselt ka endiselt valitseva seisukoha järgi võivad teised riigid sekkuda kodusõtta ainult legitiimse valitsuse poolel ja kutsel. Kui mässulised on aga kehtestanud oma kontrolli olulisel osal riigi territooriumist ja teostavad seal valitsuse funktsiooni, siis kes otsustab autoriteetselt ja üheselt kumb kodusõja osapool on legitiimne riigi ja rahva esindaja? Teise laialdast toetust omava ja mõistlikuma lähenemise kohaselt ei tohiks üldse sekkuda kodusõdadesse, sest tegemist on riigi siseasjaga ja sekkumist võib võtta kui rahvaste enesemääramisõiguse teostamise takistamist. Kuna sekkumine kodusõtta põhineb ühe või teise poole kutsel, siis ei teki otsest vastuolu artikli 2(4) keeluga ja sellise sekkumise õiguspärasusele tuleb leida vastust mujalt.

2.1.3. Kas keeld on tingimuslik?

Artikli 2(4) sõnastus võib jätta mulje, et relvastatud jõu kasutamise keelt on tingimuslik, sest keelatud on relvastatud jõu kasutamine “iga riigi territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuse vastu või mis tahes muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega”. Seega ei olevat relvastatud jõu kasutamine keelatud, kui see ei riku riigi territoriaalset terviklikkust või poliitilist sõltumatust.²³⁴ Kas see väljend muudab kõnealuse keelu tõesti tingimuslikuks? Seda argumenti on kasutatud õigustamaks nii humanitaarseid ja pro-demokraatlike interventsioone kui ka muid “altruistlikke” relvastatud jõu kasutamise juhtumeid. Anthony D’Amato kui üks tuntumaid artikli 2(4) kitsendava tõlgendamise koolkonna esindajaid on näiteks öelnud, et territoriaalset terviklikkust on rikutud juhul, kui riik kaotab relvastatud jõu kasutamise tõttu püsivalt osa territooriumist.²³⁵

²³² Artikli 2 osatähtsuse kohta pakti tõlgendamisel vt James Leslie Brierly, “Some Implications of the Pact of Paris”, 10 *British Year Book of International Law* (1929) 208–210.

²³³ Kodusõdadesse sekkumise õiguspärasuse kohta vt lähemalt Randelzhofer, “Article 2(4)”, *supra nota* 216, pp 121–123.

²³⁴ Sellele võimalusele juhtis esimesena tähelepanu Julius Stone oma teoses *Aggression and World Order: A Critique of United Nations Theories of Aggression* (Berkeley: University of California Press, 1958), p 43. Vt lisaks Bowett, *Self-Defense in International Law*, *supra nota* 216, p 152.

²³⁵ Anthony D’Amato, *International Law: Process and Prospect* (2nd edn, Irvington: Transnational Publishers, 1995), pp 58–59.

Käesoleva töö autor on veendunud, et nimetatud väljend ei olnud siiski mõeldud relvastatud jõu kasutamise keelu kitsendamiseks, vaid hoopis täpsustamiseks ja lahti seletamiseks konkreetsete näidete abil. ÜRO harta eelnõus ei olnud sellist väljendit; see lisati San Francisco konverentsil väikeriikide palvel ajendatuna soovist rõhutada territoriaalse terviklikkuse ja poliitilise sõltumatuse kaitset.²³⁶ Kuna need täiendused olid mõeldud andmaks väikeriikidele rohkem kindlustunnet, siis ei tohi neid täiendusi võtta artiklis 2(4) sisalduvat keeldu piiravate tingimustena.²³⁷ Seda arusaama on toetanud ka Rahvusvaheline Kohus oma *Corfu Channel* kohtuasjas,²³⁸ kus Ühendkuningriik väitis, et tal oli õigus sekkuda ja puhastada miiniväli Albaania territoriaalmerest (üks osa riigi territooriumist) tagamaks sealt rahumeelset läbisõitu. Rahvusvaheline Kohus pidas sellist tegevust jõupoliitika väljundiks (mis on varem toonud kaasa tõsiseid kuritarvitusi) ega leidnud sellel olema kohta rahvusvahelises õiguses, sest “territoriaalse suveräänsuse austamine on rahvusvaheliste suhete häda- vajalik alustala”.²³⁹ Seega kujutab sisenemine teise riiki territooriumile endast artikli 2(4) rikkumist isegi juhul, kui ei kavatseta omastada osa või kogu selle riigi territooriumi ja seal viibitakse vaid ajutiselt. Sõna “terviklikkus” tuleb mõista pigem kui “puutumatus”,²⁴⁰ mille rikkumiseks piisab vaid riigipiiri ületamisest, k.a terroristlike mitteriiklike rühmituste vastu suunatud kiired “sisse ja välja” sõjalised operatsioonid. Relvastatud jõu kasutamise keelu sidumine vaid konkreetsete juhtumitega avaks ukse ohtlikeks kuritarvitusteks.

Väljendeid “territoriaalne terviklikkus” ja “poliitiline sõltumatus” ei tohi üle tähtsustada ega lugeda eraldi väljendist “mis tahes muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega”. ÜRO esimeseks ja peamiseks eesmärgiks sai rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamine.²⁴¹ Selle saavutamiseks tuleb vältida ja kõrvaldada ohud rahule ning suruda maha agressioonid ja muud rahu rikkumised. Iga relvastatud jõu kasutamine võib potentsiaalselt ohustada kallist ja tihti ebastabiilset rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ning seeläbi muuta ÜRO eesmärkide saavutamise raskemaks või võimatuks. ÜRO harta kujutab endast ülemaailmset kokkulepet, et “õigustatud põhjused ja siiras mure ‘riikliku

²³⁶ 6 UNCIO 556–558. Dumbarton Oaks’i eelnõu rääkis lihtsalt jõu kasutamisest ja sellega ähvardamisest viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega. Proposals for the Establishment of a General International Organization, <www.udhr.org/history/dumbarto.htm> (1.1.2010).

²³⁷ Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, supra nota 202, p 53; Michel Virally, “Article 2, Paragraphe 4” — Jean-Pierre Cot & Alain Pellet (eds), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article* (2e édn, Paris: Economica, 1991), 115–128, pp 125–126.

²³⁸ *Corfu Channel* (United Kingdom v. Albania), Merits, ICJ Reports (1949) 4.

²³⁹ *Ibid*, p 35.

²⁴⁰ Lassa Oppenheim, *International Law* (7th edn, 2 vols, London: Longmans, 1948–1952), vol II, p 154.

²⁴¹ ÜRO harta, artikkel 1(1).

Julgeoleku' või muude 'oluliste huvide' ei anna riigile põhjust sõja alustamiseks".²⁴² Kolmandat väljendit võib pidada "päästevõrguks",²⁴³ mis katab keeluga ka need relvastatud jõu kasutamise juhtumid, mida mingil põhjusel ei kata kaks esimest väljendit. Lisaks rõhutatakse ÜRO harta preambulas, et riigid on otsustanud tagada, et "relvastatud jõudu kasutatakse ainult ühistes huvides".

Seega ei ole relvastatud jõu kasutamise keeld tingimuslik, vaid üldine.²⁴⁴

2.1.4. Milles väljendub "jõuga ähvardamine"?

Väljend "jõuga ähvardama" ei ole saanud samasuguse tähelepanu osaliseks nagu teised artikli 2(4) teksti elemendid.²⁴⁵ Küsimusele, mida täpselt tähendab ähvardamine, ei olegi lihtne vastata. Rahvusvahelised kohtuorganid ei ole siiani tegelenud ühegi kaasusega, mis puudutaks relvastatud jõuga ähvardamist artikli 2(4) tähenduses, sest riigid ei ole esitanud kaebust. Kindlasti ei tähenda see asjaolu, et riigid ei ole ähvardanud. Vastupidi, kuid sellele on tavaliselt järgnenud konkreetne relvastatud jõu kasutamine ja seetõttu on situatsioon kaetud hoopis relvastatud jõu kasutamise keeluga. Iseenesest on relvastatud jõu kasutamine ja sellega ähvardamine kaks eraldi õigusrikkumist. Ka Julgeolekunõukogu tegevust käsitlev artikkel 39 teeb vahet "rahu ohustamisel" (muuhulgas relvastatud jõuga ähvardamine) ning "rahu rikkumisel" ja "agressiooniaktiil" (teisistõnu relvastatud jõu kasutamine). Relvastatud jõuga ähvardamine kajastub kasutamise kõrval ka teistes rahvusvahelistes dokumentides.²⁴⁶

Ähvardamist tuleb eristada planeerimisest ja ettevalmistamisest. Kui viimaste puhul on otsus relvastatud jõu kasutamiseks tehtud, siis ähvardamine ei ole kasutamisele eelnev vajalik etapp, vaid loodetav alternatiiv relvastatud jõu kasutamisele. Samuti tuleb ähvardamist eristada hoiatamisest; esimene saab

²⁴² Louis Henkin, "Use of Force: Law and U.S. Policy" — Louis Henkin, Stanley Hoffmann, Jeane J. Kirkpatrick, Allan Gerson, William D. Rogers & David J. Scheffer, *Right v. Might: International Law and the Use of Force* (2nd edn, New York: Council on Foreign Relations Press, 1991), 37–69, p 38.

²⁴³ Manfred Lachs, "The Development and General Trends of International Law in Our Times", 169 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1980), vol IV, 9–377, p 162.

²⁴⁴ Sellist seisukohta väljendas San Francisco konverentsil selgesõnaliselt ka Ameerika Ühendriikide delegatsioon. 6 UNCIO 335.

²⁴⁵ Ühe põhjalikuma uurimuse kohta vt Romana Sadurska, "Threats of Force", 82 *American Journal of International Law* (1988) 239–268.

²⁴⁶ Vt nt Draft Declaration on Rights and Duties of States, GA Res 375 (IV), 6.12.1949, Annex, Article 9; Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, GA Res 2131 (XX), 12.12.1965, para 1; sõbralike suhete deklaratsioon, lisa, lõige 1; Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations, GA 42/22, 17.11.1987, Annex, para 1.1.

pärineda ainult riigilt, mille tahtest sõltub relvastatud jõu kasutamine, teine võib tulla mis tahes riigilt.²⁴⁷ Kui riigil A on informatsiooni, et riik B valmistub ründama riiki C ja riik A hoiatab riiki C, siis selline teavitatus ei ole kindlasti ähvardus, vaid lihtsalt hoiatus, sest rünnaku toimumine ei sõltu riigist A.

Riigid on ähvardamise suhtes mitmel põhjusel üsna tolerantsed. *Esiteks*, enesekaitsevõime loomine on potentsiaalse agressori vastu suunatud ähvardus, st ründelevastatakse relvastatud jõuga. Seega relvastumist ei saa iseenesest võtta artikli 2(4) rikkumisega, kuigi siinkohal tuleb mõelda, et vahetegu kaitse- ja ründeotstarbelisel relvastumisel on keeruline kui mitte võimatu. Rahvusvaheline Kohus on *Legality of the Threat and Use of Nuclear Weapons* nõuandvas arvamuses öelnud, et tuumarelva omamine enesekaitse eesmärgil (heidutuseks) muutub õigusvastaseks ähvardamiseks artikli 2(4) tähenduses juhul, kui seda kavatsetakse enesekaitsena kasutada viisil, mis rikub vajalikkuse ja proportsionaalsuse printsiipe.²⁴⁸ Seega on ähvardamine teatud ulatuses lubatud, st andmaks potentsiaalsele agressorile mõista, et ei ole mõtet rünnata, sest järgnevad rasked tagajärjed.²⁴⁹ *Teiseks*, relvastatud jõuga ähvardamine on rahvusvahelise suhtlemise oluliseks ja tõenäoliselt paratamatuks osaks; see täidab teatud vajalikke funktsioone.²⁵⁰ Selliseid ähvardusi võib meedia vahendusel leida regulaarselt ja neile ei pöörata kaugeltki sellist tähelepanu nagu relvastatud rünnakule. Siiski peavad jõumängudel olema piirid, kui tahta, et ähvardamise keelul oleks üldse mingi tähendus.

Millist rolli võib ähvardamine täita? Riik võib ähvarduse tulemusena hakata täitma oma kohustusi teiste riide ees. Ähvardamine võib kiirendada vaidluste lahendamist või veenda teist osapoolt üldse aktsepteerima vaidluste rahumeelset lahendamist. Ultimaatumit, milles Prantsusmaa ja Ühendkuningriik nõudsid Iisraeli ja Egiptuse vahel vaerahu sõlmimist 1956. aastal ning ähvardasid vastasel juhul rünnata viimast, võib pidada jõuga ähvardamiseks.²⁵¹ Lisaks võib ähvardamist vaadelda kui rituaalset asendajat reaalsele relvastatud jõu kasutamisele. Teisisõnu teeb ähvardus eeldatavalt ja märkimisväärselt väiksemate kahjudega ära sama töö, mis tegelik rünnak. Sellist lähenemist saab vaadata nii negatiivses kui ka positiivses valguses. Ühelt poolt aitab see riikidel möödapääsmatutes olukordades avaldada mõjuvat survet; teiselt poolt lubab ja ahvatleb see riike minema kõrvale vaidluste lahendamise diplomaatilistest ja juriidilistest meetoditest ning kasutama oma sõjalist mõjuvõimu. Loomulikult on riigid siinkohal ebavõrdses seisus, sest väikeriikidel on vähe võimalusi suurriike ähvardada; vastupidi, väikeriigid muutuvad ohvriteks.

²⁴⁷ Marco Roscini, "Threats of Armed Force and Contemporary International Law", 54 *Netherlands International Law Review* (2007) 229–277, p 235.

²⁴⁸ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1996) 226, para 48.

²⁴⁹ *Ibid*, para 47.

²⁵⁰ Vt lähemalt Sadurska, "Threats of Force", *supra nota* 245, pp 246–247.

²⁵¹ Harris, *Cases and Materials on International Law*, *supra nota* 222, p 864.

Rahvusvaheline Kohus on toonitanud, et mõisted “ähvardamine” ja “kasutamine” on omavahel tihedalt seotud,²⁵² st ähvardamise õiguspärasus või -vastasus sõltub otseselt kasutamise õiguspärasusest või -vastasusest. Riigi poolt edastatud ähvardus kasutada sõjalisi vahendeid teatud olukorras on vastuolus artiklis 2(4) sisalduva keeluga, kui relvastatud jõu reaalne kasutamine kirjeldatud olukorras oleks iseenesest õigusvastane, nt nõutakse ühelt riigilt käitumist poliitilistes või majanduslikes küsimustes vastavalt ähvardava riigi soovile või mingi territooriumi üleandmist ähvardavale riigile. Praktika näitab, et seose tõmbamine ähvardamise ja kasutamise vahele kõnealuses tähenduses ei ole kerge ja ühetaoline. Rahvusvaheline Kohus ei pidanud oma varasemas *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* kohtuasjas Ameerika Ühendriikide sõjalisi manöövreid Nicaragua piiri lähedal relvastatud jõuga ähvardamiseks.²⁵³ Seevastu leidis Ühendkuningriik Julgeolekunõukogu istungil 1994. aastal, et Iraak rikkus relvastatud jõuga ähvardamise keeldu koondades oma tankid ja suurtükid Kuveidi piirialade ning suunates need seejärel laskevalmilt Kuveidi suunas.²⁵⁴

Ähvardamine on oma olemuselt sunnimeede, mille tulemusena piiratakse oluliselt ja teadlikult mingi riigi käitumisvõimalusi.²⁵⁵ Rahvusvahelise Õiguse Komisjon (RÕK) on märkinud, et ähvardamine viitab tegudele, mis panevad teist riiki uskuma, et esitatud tingimuste mittetäitmisel kasutatakse viimase vastu relvastatud jõudu.²⁵⁶ Siinkohal tõusetub küsimus, kas ähvardav riik peab tingimata nõudma teiselt riigilt mingisugust käitumist. Artikli 2(4) sõnastust lugedes võib väita, et ähvardusega ei pea kaasnema konkreetset nõudmist — ähvardamine on iseenesest õigusvastane.²⁵⁷ Käesoleva töö autor leiab, et rahvusvahelise suhtlemise reaalsusest lähtudes tuleb ähvarduse hindamisel arvesse võtta konkreetse sunni olemasolu ehk tuleb tuvastada põhjuslik seos ühe riigi ähvarduse ja teise riigi käitumise vahel. Hindamisel ei piisa väitest, et riik reageeris või uskus reageerivat eeldavale või kaudsele ähvardusele. Tänapäeva maailmas, kus riigid on oma mõjukuse poolest ebavõrdsed ja sõltuvad oluliselt üksteisest, võib kergesti väita, et mõni riik oli sunnitud muutma oma käitumist “ähvarduse” tõttu. Rahvusvaheliste suhete süsteemile on omane riikide faktiline

²⁵² *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, supra nota 248, para 47.

²⁵³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 160, para 227.

²⁵⁴ Harris, *Cases and Materials on International Law*, supra nota 222, p 864.

²⁵⁵ Sadurska, “Threats of Force”, supra nota 245, p 241.

²⁵⁶ *Yearbook of the International Law Commission* (2 vols, New York: United Nations, 1989), vol II, p 68.

²⁵⁷ Nigel D. White & Robert Cryer, “Unilateral Enforcement of Resolution 687: A Threat Too Far?”, 29 *California Western International Law Journal* (1999) 243–282, p 253.

ebavõrdsus,²⁵⁸ mis tähendab paratamatult (pealesunnitult) subordineeritud suhteid selliste riikide vahel. Seega tuleks ähvarduse puhul eeldada konkreetset sündi ning põhjuslikku seost ähvarduse ja käitumise vahel.

2.1.5. Kas keelust on erandeid?

Relvastatud jõu kasutamise keeld planeeriti võimalikult laialdasena. Sellest hoolimata ei ole tegemist absoluutse keeluga, sest ÜRO harta näeb ette kolm konkreetset erandit (käesoleva töö autori arvates on tegemist ainukeste eranditega rahvusvahelises õiguses):

1. enesekaitse;
2. Julgeolekunõukogu volitatud sõjalised sunnimeetmed;
3. meetmed endiste vaenlasriikide vastu.

Kahele esimesele erandile on pühendatud vastavalt peatükid 4 ja 5. Kui riigid või rahvusvaheline kogukond soovivad kasutada relvastatud jõudu mitte-riiklikelt rühmitustel pärineva terrorismi vastu, siis peavad nende rakendatavad meetmed mahtuma nimetatud erandite alla.

Meetmed endiste vaenlasriikide vastu on “üleminekuaja erand”, mis on kaotanud oma sisulise tähenduse ja muutunud anakronismiks.²⁵⁹ ÜRO harta mõistmiseks tuleb arvestada ka olustikuga, milles see organisatsiooni asutamiseks ette valmistati ja vastu võeti (San Francisco konverentsis algas Teise maailmasõja kestel ja lõppes ajal, mil see kestis veel Aasias). Nii ütleb ÜRO harta, et sellele alla kirjutanud riigid võivad regionaalsete organisatsioonide kaudu rakendada endiste vaenlasriikide vastu selliseid meetmeid, mis on suunatud agressiivse poliitika taasalustamise vastu viimaste poolt.²⁶⁰ Vaenlasriigiks loetakse mis tahes riiki, mis Teise maailmasõja kestel oli mõne ÜRO hartale alla kirjutanud riigi vaenlane.²⁶¹ Selline erand (küll vajalik tol perioodil) näitab, et ÜRO harta oli muuhulgas võitjate pragmaatiline lahendus sõjajärgses olustikus (organisatsioon asutajaliikmed võtsid endale ühepoolse õiguse

²⁵⁸ Õiguslikus mõttes on riigid siiski võrdsed, nt riikidel on reeglina üks hääl konverentsidel ja organisatsioonides olenemata nende poliitilisest, majanduslikust või sõjalisest võimsusest. Võrdsus on juriidiline fiktsioon, millel põhineb kaasaegne rahvusvaheliste suhete süsteem ja mida toonitab ka ÜRO harta artikkel 2(1).

²⁵⁹ Ranzelzhofer, “Article 2(4)”, *supra nota* 216, p 125; Kolb, *Ius contra bellum, supra nota* 229, p 178; Antonio Cassese, *International Law in a Divided World* (Oxford: Clarendon Press, 1986), p 137; Sven Bernhard Gareis & Johannes Varwick, *The United Nations: An Introduction* (translated by Lindsay P. Cohn, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005), p 72.

²⁶⁰ ÜRO harta, artiklid 53(1) ja 107.

²⁶¹ *Ibid*, artikkel 53(2). Nendeks olid ennekõike Itaalia, Jaapan ja Saksamaa, lisaks Bulgaaria, Rumeenia, Soome ja Ungari.

kasutada relvastatud jõudu), mitte tingimata rahvusvahelise kogukonna kui terviku suhtlemise alusdokument.²⁶²

Kõik endised vaenlasriigid on juba pikemat aega ÜRO liikmed ja see asjaolu välistab, käesoleva töö autori veendumusel, mitmel põhjusel kõnealuse erandi jätkuva rakendamise nende suhtes. *Esiteks*, kuna ÜRO liikmeks saavad olla ainult “rahuarmastavad” riigid,²⁶³ siis annab endiste vaenlasriikide vastuvõtmine tunnistust, et nad ei viljele enam agressiivset poliitikat, mis annaks alust erandi kohaldamiseks. Lisaks on mitmed endised vaenlasriigid olnud Julgeolekunõukogu mittealalised liikmed ning panustanud ise rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamisse. *Teiseks*, kuna ÜRO harta kinnitab liikmesriikide suveräänset võrdõiguslikkust, siis oleks võrdlemisi kummaline ja õiguslikult võimatu, kui ühed liikmesriigid saavad kasutada organisatsiooni asutamisakti teiste liikmesriikide vastu. Nende põhjendustega ei olnud päri Nõukogude Liit, mis kinnitas, et artiklid 53 ja 107 kehtivad jätkuvalt ka ÜRO liikmeks saanud endistele vaenlasriikidele.²⁶⁴ *Kolmandaks*, tänane geopoliitiline reaalsus on hoopis erinev Teise maailmasõja järgesest ajast. *Neljandaks*, kui Rahvusvaheline Kohus arutas *Legality of the Threat and Use of Nuclear Weapons* nõuandvas arvamuses relvastatud jõu kasutamise keelu erandeid, siis käsitleti ainult enesekaitset ja Julgeolekunõukogu volitatud sõjalisi sunnimeetmeid.²⁶⁵ Kolmanda erandi väljajätmine ei saa usutavalt olla lihtsalt “apsakas”.

Peaassamblee, kus on korduvalt arutatud ÜRO harta muutmise ettepanekuid, leidis 1995. aastal konkreetselt, et kui ükskord saab toimuma ÜRO harta reform, siis tuleb kustutada kõik endisi vaenlasriike puudutavad sätted.²⁶⁶ Kümme aastat hiljem toimunud nn maailma tippkohtumisel taaskinnitati seda seisukohta,²⁶⁷ kuid tänaseni ei ole ÜRO hartas midagi muutunud.

²⁶² Sellele viitab ka artikkel 106, mis annab Moskva deklaratsioonile (1943) alla kirjutanud neljale riigile (Ameerika Ühendriigid, Hiina Vabariik, Nõukogude Liit ja Ühendkuningriik) ja Prantsusmaale õiguse konsulteerida omavahel ja vajadusel ka teiste liikmesriikidega, et otsustada, milliste ühistegevust on vaja ÜRO nimel ette võtta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks.

²⁶³ ÜRO harta, artikkel 4(1).

²⁶⁴ Randelzhofer, “Article 2(4)”, *supra nota* 216, p 125. Ka mõned autorid on esinenud skeptiliste seisukohtadega kui kaks Saksamaad said ÜRO liikmeks. Vt nt Mario Bettati, “L’admission des deux Allemagnes à l’ONU”, 19 *Annuaire français de droit international* (1973) 211–231, p 231.

²⁶⁵ Vt *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, *supra nota* 248, paras 38–50.

²⁶⁶ GA Res 50/52, 11.12.1995.

²⁶⁷ GA Res 60/1, 16.9.2005.

2.2. Relvastatud jõu kasutamise tavaõiguslik regulatsioon

Relvastatud jõu kasutamist puudutavad reeglid sisalduvad ka teistes allikates,²⁶⁸ ennekõike rahvusvahelises tavaõiguses. Nagu eespool mainitud,²⁶⁹ on tavaõigus rahvusvahelise õiguse primaarne allikas, mis on õigusliku jõu poolst võrdne lepinguga ja reeglina siduv kõigile riikidele. Seega, kui mingil põhjusel ei kohaldu ÜRO harta, tuleb relvastatud jõu kasutamise küsimustes lähtuda tavaõiguses sisalduvatest reeglitest. Riigid on korduvalt viidanud tavaõigusele õigustamiseks relvastatud jõu kasutamist kahtlastel põhjustel või saamaks üle kitsaskohtadest, mis seonduvad terrorismivastase võitlusega.

Tänapäeval peetakse relvastatud jõu kasutamise keeldu praktiliselt eranditult tavaõiguslikuks kohustuseks. Sellele seisukohale on asunud ka Rahvusvaheline Kohus,²⁷⁰ mis juhtis tähelepanu mitmele olulisele aspektile. *Esiteks*, lepinguline ja tavaõiguslik regulatsioon ei ole identsed.²⁷¹ Kohus ei selgitanud, kas ja kui võrd erineb relvastatud jõu kasutamise keeld lepingulises ja tavaõiguses, kuid rõhutas, et enesekaitset puudutavad regulatsioonid ei ole identsed. See on oluline nüanss, mis lubab riikidel väita, et enesekaitset võib teostada ka muudel tingimustel, kui on ette nähtud artiklis 51. *Teiseks*, hoolimata võimalikest erinevustest regulatsioonides, ei eksisteeri kehtiva lepingulise ja tavaõigusliku regulatsiooni vahel vastuolu.²⁷² Seega võivad kaks regulatsiooni erineda nüanssides, kuid lõppastmes keelavad mõlemad agressiivse relvastatud jõu kasutamise rahvusvahelistes suhetes. *Kolmandaks*, isegi kui lepinguline ja tavaõiguslik regulatsioon on identsed või valdavalt kattuvad, on tegemist kahe eraldiseisva õiguse allikaga, mis ei välista ega tohigi välistada teineteise eksisteerimist.²⁷³ Kokkuvõtvalt võib väita, et tavaõigus peegeldab artikli 2(4) sisu.

ÜRO harta juures nimetatud relvastatud jõu kasutamise keeldu eranditest tunneb tavaõigus ainult enesekaitset. Tavaõiguslik regulatsioon on ÜRO harta vastuvõtmise järel muutunud, kuid esimene ei ole samastunud viimasega. Nii riikide praktika kui ka erinevate autorite arvamused näitavad, et ÜRO harta

²⁶⁸ ÜRO harta sätete kordamine teistes lepingutes on iseenesest ebavajalik, kuid poliitilistel kaalutlustel on seda mõnikord tehtud. Vt nt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon [United Nations Convention on the Law of the Sea], Montego Bay, 10.12.1982, jõustunud 16.11.1994, 1833 UNTS 3 (Eesti suhtes jõustunud 25.9.2005 — RT II 2005, 16, 48), artikkel 301.

²⁶⁹ Vt peatükki 1.3.6.

²⁷⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, paras 188–190.

²⁷¹ *Ibid*, paras 175–177.

²⁷² *Ibid*, para 181.

²⁷³ *Ibid*, paras 178–179.

eelsel ajastul peeti enesekaitset riigi individuaalseks õiguseks.²⁷⁴ Varasemalt ei tundnud riigid otseselt kollektiivset enesekaitset, kuigi võisid rakendada kollektiivseid meetmeid tagamaks mingitest üldiselt olulistest õiguslikest või poliitilistest põhimõtetest kinnipidamist rahvusvahelisel tasandil. Seetõttu võib öelda, et kollektiivne enesekaitse tänapäevases mõttes tekkis pigem artikli 51 alusel.²⁷⁵ Julius Stone on õigesti öelnud, et kollektiivse enesekaitse puhul on viide “võõrandamatule” õigusele sisutühi, sest alles nimetatud artikkel annab riikidele sellise õiguse.²⁷⁶ ÜRO harta ettevalmistusmaterjalid näitavad, et kollektiivne enesekaitse lisati muudel põhjustel kui selle pikaajaline ajalooline traditsioon. Kuna kollektiivset enesekaitset ei kujunenud välja varasemas tavaõiguses, on antud kontekstis artikkel 51 ja sellel põhinev praktika määravama tähtsusega kui individuaalse enesekaitse puhul. Hiljemalt 1980ndateks oli olukord muutunud ja Rahvusvaheline Kohus leidis, et kollektiivne enesekaitse eksisteerib ka tavaõiguses.²⁷⁷ Nagu eespool mainitud, ei ole enesekaitset puudutav lepinguline ja tavaõigus jätkuvalt samasugused. Nii ei eksisteeri näiteks tavaõiguses artiklis 51 sätestatud kohustust teavitada Julgeolekunõukogu enesekaitse teostamisest.²⁷⁸

Relvastatud jõu kasutamise keeld on lisaks lepingulisele ja tavaõiguslikule normile ka imperatiivnorm (*ius cogens*), mida on aktsepteerinud kõik riigid ja millest kõrvalekaldumise on tunnistanud lubamatuks mis tahes olukorras.²⁷⁹ Sellist normi ei saa eirata rahvusvahelise lepingu ega isegi üldise tavaõigusliku normiga,²⁸⁰ seda saab muuta ainult järgneva *ius cogens* normiga.²⁸¹ Iga leping, mis on vastuolus olemasoleva või läheb vastuollu uue *ius cogens* normiga, on vastavalt kas tühine või muutub kehtetuks ja lõppeb.²⁸² Olemuselt on *ius cogens*

²⁷⁴ Jost Delbrück, “Collective Self-Defence” — Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, supra nota 219, vol I, 656–658, p 657.

²⁷⁵ Robert W. Tucker, “The Interpretation of War under Present International Law”, 4 *International Law Quarterly* (1951) 11–38, p 29; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 160, Dissenting Opinion of Judge Sir Robert Jennings, pp 530–531.

²⁷⁶ Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict: A Treatise on the Dynamics of Disputes- and War-Law* (2nd edn, London: Stevens, 1959), p 245. Vt ka *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 160, Dissenting Opinion of Judge Oda, paras 94–96.

²⁷⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 160, paras 193–194.

²⁷⁸ *Ibid*, para 200.

²⁷⁹ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, artikkel 53.

²⁸⁰ *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Case No IT-95-17/1-T, ICTY, Judgment of the Trial Chamber, 10.12.1998, para 153.

²⁸¹ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, artikkel 53.

²⁸² *Ibid*, vastavalt artiklid 53, 64.

norm väga tugev tavaõiguslik norm,²⁸³ mis kehtib kõigi riikide suhtes ja paigutub oma olemuselt rahvusvahelise õiguse allikate hierarhia tippu. Sellist tüüpi normi järgimine ei ole tavapärane kohustus konkreetse riigi, vaid kohustus rahvusvahelise kogukonna kui terviku ees. Seega võib iga riik (mitte ainult otsene kannarajariik) väita, et *ius cogens* normi rikkumisel on riivatud tema olulisi huve.

Teised üldtunnustatud näited on genotsiidi, orjuse, piinamise, enesemääramisõiguse takistamise ja rassilise diskrimineerimise keeld.²⁸⁴ Külma sõja perioodil püüdis Nõukogude Liidu professor Grigorii Tunkin väita, et relvastatud jõu kasutamist keelava *ius cogens* normi kõrval eksisteerib sama tüüpi norm, mis hoopis lubab relvastatud jõu kasutamist.²⁸⁵ Jutt käis Brežnevi doktriinist (Tunkin kasutas väljendit proletariaatlik internatsionalism), mis lubas sotsialistlikel riikidel sõjaliselt sekkuda teistes sotsialistlikes riikides, kus sotsialismi ohustavad sisemised või välimised jõud püüavad peatada sotsialismi arengut ja taastada kapitalistliku korda.²⁸⁶ Tunkini väidet ei saa kuidagi tõsiselt võtta, sest sellist sõjalise sekkumise vormi ei ole kõik riigid aktsepteerinud nagu eeldab *ius cogens* normi määratlus.

²⁸³ Anthony D'Amato, *The Concept of Custom in International Law* (Ithaca: Cornell University Press, 1971), p 132, note 73.

²⁸⁴ Vt ka *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited* (Belgium v Spain), Second Phase, Judgment, ICJ Reports (1970) 3, paras 34–35. Konkreetsete *ius cogens* normide sisulise analüüsi kohta vt nt Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law* (Oxford University Press, 2006), pp 50–65.

²⁸⁵ Grigorii Ivanovich Tunkin, *Theory of International Law* (translated by William E. Butler, London: Allen and Unwin, 1974), p 44.

²⁸⁶ Vt lähemalt Nicholas Rostow, "Law and the Use of Force by States: The Brezhnev Doctrine", 7 *Yale Journal of World Public Order* (1981) 209–243.

3. RIIGI VASTUTUS TERRORISTLIKE MITTERIIKLIKE RÜHMITUSTE EEST

Rahvusvaheline õigus lähtub eeldusest, et riigid ei kasuta ega toeta terrorismi. Reaalsus on mitmel juhul teistsugune nagu eespool kirjeldatud. Samas panevad riigi ametlikud esindajad harva toime terrorismiakte, riik kasutab selleks tavaliselt mitteriiklike rühmitusi. Seda hoolimata asjaolust, et rahvusvaheline õigus keelab terrorismi toetamist ja nõuab riikidelt aktiivsete terrorismivastaste meetmete rakendamist. Kui riik ei täida neid kohustusi, järgneb vastutus ja riik peab taluma asjakohaseid vastumeetmeid, sh relvastatud jõu kasutamist. Seejuures tuleb aga arvestada, et mitte igasugune seotus terrorismiga ei too kaasa vastutust konkreetse terroriakti või selle toimepanijate eest, veel vähem annab alust kasutada relvastatud jõudu. Mis tahes vastumeetmed eeldavad, et riik on õiguslikult vastutav süüks pandava käitumise eest ja vastumeetme valik on põhjendatud terroriakti tõsidusega.

3.1. Põhimõtted

Kõik suveräänsed riigid on küll rahvusvahelis-õiguslikus mõttes võrdsed ja üksteisest sõltumatud, kuid peavad oma käitumises siiski arvestama nii endale võetud kohustuste kui ka teiste korrespondeerivate õigustega. Kui riik eirab seda põhimõtet ja põhjustab kohustuse rikkumisega teisele riigile kahju, siis tekib tal vastutus selle riigi ees, samuti kohustus hüvitada põhjustatud kahju. See on ammu ja kindlalt juurdunud põhimõte, mis on leidnud kinnitamist mitmetes märkimisväärtes kohtuotsustes.²⁸⁷ Rahvusvaheline Alaline Kohus on *Chorzów Factory* kaasuses rõhutanud, et see ei ole ainult rahvusvahelise, vaid kogu õiguse põhimõte, et kohustuste rikkumisest tulenev kahju tuleb hüvitada.²⁸⁸

Riigi vastutuse käsitlemisel tuleb lähtuda rahvusvahelisest tavaõigusest ja õiguse üldprintsipiidest, sest tänaseni puudub asjakohane rahvusvaheline leping. Siinkohal on abiks RÕKi poolt aastakümnete jooksul välja töötatud rahvus-

²⁸⁷ Vt nt *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* (United Kingdom v. Spain), Arbitral Award, 2 RIAA (1923) 615, p 641; *Phosphates in Morocco* (Italy v. France), Preliminary Objections, PCIJ Series A/B, No 74 (1938) 10, p 28; *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1949) 174, p 184; *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports (1997) 7, p 47.

²⁸⁸ *Factory at Chorzów* (Germany v. Poland), Judgment, PCIJ Series A, No 17 (1928) 4, p 29.

vahelistest väärtedest tuleneva riikide vastutuse eelnõu,²⁸⁹ mis kodifitseerib ja arendab riigi vastutust puudutavat õigust. Laialdase konsensuse kohaselt peegeldab riigi vastutuse eelnõu adekvaatselt kehtivat rahvusvahelist tavaõigust. Sellele on oma kohtuotsuses viidanud ka Rahvusvaheline Kohus, mis pidas seda tavaõiguse peegelduseks.²⁹⁰

3.1.1. Väärteo olemus

Artikli 1 kohaselt toob n-õ rahvusvaheline väärtegu (*internationally wrongful act*) kaasa rikkujariigi vastutuse, kusjuures selline vastutus ja kahjude hüvitamise kohustus on automaatne ega olene kannatajariigi taotlusest.²⁹¹ Artikkel 2 määratleb, et rahvusvaheline väärtegu on käitumine, kas tegevus või tegevusetus, mis on omistatav riigile rahvusvahelise õiguse alusel (subjektiivne element) ja rikub riigi rahvusvahelist kohustust (objektiivne element). Neid fundamentaalseid tingimusi on korduvalt rõhutatud nii Rahvusvahelise Alalise Kohtu²⁹² ja Rahvusvahelise Kohtu otsustes²⁹³ kui ka autoriteetses erialakirjanduses.²⁹⁴ Käitumine võib seega olla nii tegevus kui ka tegevusetus.²⁹⁵ Viimane muutub rahvusvaheliseks väärteks vaid tingimusel, et riigil oli kohustus tegutseda vastavas olukorras. Tegevusetus tekitab võrreldes tegevusega praktilisi probleeme, nt võib olla keeruline tõestada riigi kohustust tegutseda või välja tuua konkreetset “tegevusetust”. Riigi vastutus tõusetub praktikas pigem tegevusetusest kui tegevusest, kuid nendel kahel ei ole riigi vastutuse tekkimise alusena mingit põhimõtet vahet.

Riigi vastutuse tõestamisel tuleb esmalt näidata, et kõnealune käitumine on omistatav riigile ehk tegemist on n-õ riigi käitumisega. Siinkohal tuleb

²⁸⁹ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc A/56/10 (2001) [edaspidi riigi vastutuse eelnõu].

²⁹⁰ *Gabčikovo-Nagymaros Project*, *supra nota* 287, paras 47, 50–53, 58, 79, 83, 123.

²⁹¹ Commentaries on the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Yearbook of the International Law Commission* (2 vols, New York: United Nations, 2001), vol II, p 91 [edaspidi riigi vastutuse eelnõu kommentaarid].

²⁹² *Phosphates in Morocco*, *supra nota* 287, p 28.

²⁹³ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran), Judgment, ICJ Reports (1980) 3, para 56; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, para 226; *Gabčikovo-Nagymaros Project*, *supra nota* 287, para 78.

²⁹⁴ Vt nt Clyde Eagleton, *The Responsibility of States in International Law* (New York University Press, 1928), pp 6–7; Ian Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility* (Oxford: Clarendon Press, 1983), p 23.

²⁹⁵ *Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise* (Allemagne c. Pologne), 1 RIAA (1922) 401, p 425; *Corfu Channel*, *supra nota* 238, pp 22–23; *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, *supra nota* 293, paras 63, 67.

arvestada, et riigid on poliitilised abstraktsioonid ega saa reaalselt ise käituda — seda saavad teha ainult üksikisikud.²⁹⁶ Seega tuleb leida vastus küsimusele, kas konkreetse üksikisiku käitumist saab omistada konkreetsele riigile tulenevalt näiteks asjaolust, et tegemist on riigiametniku või isikuga, kellel on volitus riigi esindamiseks rahvusvahelisel konverentsil. Teisena tuleb välja tuua rikutud kohustus, mis võib tuleneda nii lepingulisest kui ka tavaõigusest.²⁹⁷ Kohustuse rikkumist seostatakse enamasti teistele kuuluvate õiguste rikkumisega, sest iga kohustus on seotud mingi õigusega. Nii rääkis ka Rahvusvaheline Alaline Kohus *Phosphates in Morocco* kaasuses riigi vastutuse alusena teost, mis “läheb vastuollu teisele riigile lepingust tuleneva õigusega”.²⁹⁸ Selline rikutav õigus võib kuuluda ühele, mitmele või kõigile riikidele (viimase puhul seega rahvusvahelisele kogukonnale tervikuna). Kui neid kahte tingimust ei ole võimalik rahuldada, siis ei saa riiki pidada vastutavaks kõnealuse käitumise eest. Hüvitise nõudmisel on kahtlemata olulised ka materiaalse või mittemateriaalse kahju tekkimine ning põhjuslik seos käitumise ja tekkinud kahju vahel, kuid need ei ole nõutavad rahvusvahelise väärteto tuvastamiseks. Mõnel juhul oleks see täiesti üleliigne, nt kui rahvusvaheline leping nõuab osapooltelt siseriiklike õigusnormide ühtlustamist ja üks osapool ei tee seda, siis teised riigid ei pea vastutuse tekkimiseks näitama konkreetse kahju tekkimist.

3.1.2. Süülisuse osatähtsus

Rahvusvahelise väärteto olemasoluks ei ole vajalik, et riigi käitumine oleks süüline, st riigi teadlik soov kahju põhjustada. Varasemad autorid töid süü kontseptsiooni siseriiklikust õigusest ka riigi vastutuse juurde,²⁹⁹ kuid tänapäevase lähenemise kohaselt ei ole süü reeglina oluline, sest lähtutakse n-ö objektiivsest vastutusest. Riik ei ole vastutav oma tahte ja esindaja käitumise vahelise otsese või kaudse suhte ega süülisuse või pahatahtliku kavatuse, vaid lihtsalt rahvusvahelisest õigusest tuleneva kohustuse mittetäitmise eest. Riigi vastutuse aluseks on faktiline käitumine, mitte süü. Teisisõnu kui omistatavuse tingimus on rahuldatud, siis peitub kohustuse rikkumine lihtsalt toimunud käitumises.³⁰⁰ Kuna riigid on väga kompleksed abstraktsed subjektid, mis toimivad läbi paljude erinevate organite ja esindajate, siis on subjektiivsete-psühholoogiliste elementide lisamine äärmisel küsitav. Siinkohal on selge erinevus riigi ja

²⁹⁶ *German Settlers in Poland*, Advisory Opinion, PCIJ Series B, No 6 (1923) 6, p 22.

²⁹⁷ Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 35.

²⁹⁸ *Phosphates in Morocco*, *supra nota* 287, p 28.

²⁹⁹ Vt nt Roberto Ago, “Le délit international”, 68 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1939), vol II, 415–554, pp 476–498. Ta oli riigi vastutuse eelnõu koostamise üks esimesi eestvedajaid ja tema paika pandud struktuuri järgib ka lõplik versioon aastakümneid hiljem.

³⁰⁰ Brownlie, *System of the Law of Nations*, *supra nota* 294, p 39.

üksikisiku vastutuse vahel, sest viimase puhul võetakse arvesse võimalikku tahtlust, hooletust või ettevaatamatust. Süü ebaolulisust riigi vastutuse tuvastamisel näitab ka asjaolu, et riigi vastutuse eelnõu ei käsitle teadlikult seda küsimust. Ka rahvusvahelised vahekohtud³⁰¹ ei ole reeglina süüvinud riigi või selle esindaja kavatsustesse, vaid on lihtsalt uurinud kas riik rikkus oma rahvusvahelist kohustust (Rahvusvaheline Kohus ei ole üldse laskunud süü küsimuse arutelusse).

Erandiks on ainult need spetsiifilised juhtumid, kus asjakohane kohustus eeldab süülisust,³⁰² st riigid võivad rahvusvahelisi kohustusi luues vabalt näha selle subjektiivse elemendina ette spetsiifilise kavatsuse või konkreetse süülisuse astme. Näiteks genotsiidikuriteo puhul on subjektiivne element keskse tähendusega, sest “genotsiidi all mõistetakse ... tegu, mis on toime pandud *kavatsusega* hävitada osaliselt või täielikult rahvuslikke, etnilisi, rassilisi või usulisi üksusi”.³⁰³

Eespool öeldust hoolimata kipub süü küsimus tõusetuma seoses n-ö ärahoidmiskohustustega, mis nõuavad riigilt asjakohase hoolsuse (*due diligence*) ülesnäitamist, et hoida ära mingit teiste riikide õigusi kahjustavat käitumist. Nii on mõned autorid tuletanud süü vajalikkuse *Corfu Channel* kohtuasjast,³⁰⁴ kus Albaaniat peeti vastutavaks oma territoriaalmerre pandud meremiinide eest seetõttu, et see “ei saanud toimuda Albaania valitsuse teadmata”.³⁰⁵ Siinkohal ei tohi ajada segamini süülisust (*fault*) ja teadlikust (*knowledge*). Ka asjakohast hoolsust nõudvate kohustuste puhul ei ole oluline, kas riik jättis oma rahvusvahelise kohustuse täitmata tahtlikult või hooletusest, kuid tegelik või eeldatav teadlikkus võib olla kohustuse vajalik või lausa keskne tunnus. Seega ei tähista “asjakohane hoolsus” subjektiivset-psühholoogilist elementi, vaid spetsiifilist kohustuse tunnust. Nii võib riigi vastutus tekkida ka asjakohast hoolsust nõudva kohustuse objektiivsest rikkumisest, nt võib riik olla lihtsalt võimetu (tahab kohustust täita, kuid puuduvad reaalsed võimalused) ära hoidma oma territooriumilt teiste riikide vastu suunatud kahjulikku käitumist.

³⁰¹ Vt nt *L. F. H. Neer and Pauline E. Neer* (United States v. United Mexican States), *Arbitral Award*, 4 RIAA (1926) 60, p 62; *Estate of Jean-Baptiste Caire* (France v. United Mexican States), *Arbitral Award*, 5 RIAA (1929) 516, pp 529–531.

³⁰² Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 36.

³⁰³ Genotsiidikuriteo vältimise ja karistamise konventsioon, artikkel II (rõhuasetus lisatud).

³⁰⁴ Vt nt Francisco V. Garcia-Amador, “State Responsibility: Some New Problems”, 94 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1958), vol II, 365–491, p 382.

³⁰⁵ *Corfu Channel*, *supra nota* 238, p 22.

3.1.3. Väärteo tuvastamine

Oluline on mainida, et vastavalt artiklile 3 tuvastatakse rahvusvahelise väärteo olemus ja selle toimepanemine ainult rahvusvahelise õiguse alusel sõltumatult siseriiklikust õigusest. Teisisõnu saab kohustus tuleneda ainult rahvusvahelisest õigusest; isegi juhul, kui kõnealune käitumine rikub riigi enda siseriiklikku õigust.³⁰⁶ Kui riigi vastutust ei ole võimalik kindlaks määrata rahvusvahelise õiguse kohaselt, siis ei saa aluseks võtta siseriikliku õiguse sarnast regulatsiooni ja kohaldada seda analoogia põhjal riikidele. See põhimõte tagab selguse ja ettearvatavuse ning kaitseb riike ka üllatuslike “vastutusele võtmiste” eest poliitilistel kaalutlustel või tavapäratult liberaalsete siseriiklike õigusaktide alusel. Lisaks ei saa riik vabandada endale võetud rahvusvaheliste kohustuste mittetäitmist oma siseriikliku õiguse või selles esinevate lünkadega.³⁰⁷ Ka rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon kinnitab sama põhimõtet öeldes, et “osalisriik ei tohi viidata oma siseriiklikule õigusele lepingu täitmatajätmise õigustusena”.³⁰⁸

3.1.4. Kohustuse päritolu

Artikkel 12 selgitab, et riik rikub oma rahvusvaheliste kohutust, kui nõutava ja tegeliku käitumise vahel on vastuolu.³⁰⁹ Ühtedel juhtudel on kohustus väga täpselt formuleeritud, teistel juhtudel nähakse ette üldised minimaalsed nõuded, mis jätavad riigile ruumi manööverdamiseks. Seejuures ei ole rahvusvahelise kohustuse päritolul mingit tähtsust ehk nagu eespool korra mainitud, võib selline kohustus tuleneda nii lepingulisest kui ka tavaõigusest.³¹⁰ Riigi vastutuse eelnõu väldib mõiste “allikas” (*source*) kasutamist, sest seda võidakse liialt kitsalt seostada rahvusvahelise õiguse tüüpiliste allikate Rahvusvahelise Kohtu statuudi tähenduses.³¹¹ Selle asemel kasutatakse mõistet “päritolu” (*origin*), mis viitab kõigile võimalikele rahvusvahelise õiguse poolt tunnustatud kohtadele, kust võivad tuleneda riigi rahvusvahelised kohustused.³¹² Nii võib riik võtta

³⁰⁶ *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion, PCIJ Series A/B, No 44 (1932) 4, pp 24–25.

³⁰⁷ *S.S. “Wimbledon”* (United Kingdom, France, Italy, Japan, and Poland v. Germany), Judgment, PCIJ Series A, No 1 (1923) 15, pp 29–30; *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, *supra nota* 287, p 180.

³⁰⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.5.1969, jõustunud 27.1.1980, 1155 UNTS 331 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 — RT II 1993, 13/14, 16), artikkel 27.

³⁰⁹ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, *supra nota* 293, para 56.

³¹⁰ *Armstrong Cork Company* (United States v. Italy), Arbitral Award, 14 RIAA (1953) 159, p 163; *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *supra nota* 287, para 47.

³¹¹ Rahvusvahelise Kohtu statuut, artikkel 38(1).

³¹² Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 55.

endale kohustusi ka ühepoole aktiga.³¹³ Kohustuse päritolust tulenevalt ei ole rahvusvahelises õiguses võimalik teha vahet lepingulisel (*ex contractu*) või lepinguvälisel (*ex delicto*) vastutusel.³¹⁴ Samuti ei saa riigi vastutuse puhul teha vahel tsiviil- ja kriminaalvastutusel. Mis tahes päritolu ja olemusega kohustuse rikkumisel rakendub üks ühine riigi vastutuse režiim.

3.1.5. Primaarsete ja sekundaarsete normide vahet

Riigi vastutuse regulatsiooni kohaselt jagunevad rahvusvahelise õiguse normid kaheks, nimelt primaarseteks ja sekundaarseteks.³¹⁵ Primaarsed normid sisaldavad rahvusvahelisi kohustusi, mille rikkumine toob kaasa vastutuse. Sekundaarsed normid kehtestavad reeglid, mille alusel määratakse kindlaks vastutuse tekkimise alused ja selle tagajärjed. Üks asi on kehtestada norm ja määratleda selles sisalduva kohustuse sisu, teine asi on teha kindlaks, kas seda kohustust on rikutud ja millised peaksid olema selle tagajärjed. Riigi vastutuse eelnõu kodifitseerib sekundaarseid norme ega määratle riikide kohutusi võitluses terrorismi vastu. Nende kasutamine riigi vastutuse tuvastamisel eeldab, et eelnevalt on identifitseeritud sisulisi kohustusi sisaldavad primaarsed normid, mille rikkumist tahetakse kontrollida. Kui ei ole primaarset normi, ei saa tekkida vastutust mingi käitumise eest.

3.2. Vastutuse tekkimise alused

Mitteriiklikud rühmitused ei ole rahvusvahelise õiguse subjektid,³¹⁶ mistõttu nad vastutavad ennekõike siseriikliku, mitte rahvusvahelise õiguse alusel. Sellise rühmituse liikmed võivad samas kanda individuaalset rahvusvahelist vastutust rahvusvahelise humanitaar- või kriminaalõiguse rikkumiste eest. Kuna rahvusvaheline õigus paneb kohustusi ennekõike riigile, tuleb uurida, millal on riik vastutav mitteriiklike rühmituste käitumise eest.

³¹³ *Nuclear Tests* (Australia v. France), Judgment, ICJ Reports (1974) 253, para 43; *Nuclear Tests* (New Zealand v. France), Judgment, ICJ Reports (1974) 457, para 46.

³¹⁴ *Rainbow Warrior* (New Zealand v. France), Arbitral Award, 20 RIAA (1990) 215, para 75.

³¹⁵ Nende normide olemuse sügavama analüüsi kohta vt Jean Combacau & Denis Alland, “‘Primary’ and ‘Secondary’ Rules in the Law of State Responsibility: Categorizing International Obligations”, 16 *Netherlands Yearbook of International Law* (1985) 81–109.

³¹⁶ Math Noortmann, “Non-State Actors in International Law” — Bas Arts, Math Noortmann & Bob Reinalda (eds), *Non-State Actions in International Relations* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2001), 59–76.

Riigi vastutuse regulatsioon põhineb esinduse kontseptsioonil. Riigid kui poliitilised abstraktsioonid käituvad alati läbi inimeste ehk esindajate ja seetõttu on põhimõttelise tähtsusega küsimus, keda võib lugeda riigi esindajaks, st kelle käitumine on omistatav riigile. Erasisikute,³¹⁷ nt terroristlike mitteriiklike rühmituste, käitumine ei ole reeglina omistatav riigile. Samas võib riik olla sellisel juhul vastutav eraviisilise käitumisega seonduvate riiklike kohustuste rikkumise eest. Näiteks kui riigil on kohustus ära hoida mingit erasisikute poolset kahjulikku käitumist,³¹⁸ tekib riigil vastutus enda tegevusetuse eest. Eraviisilise käitumise puhul tuleb alati kindlaks teha, mille eest riik täpselt vastutab: kas konkreetse eraviisilise käitumise (otsene vastutus) või enda ebaadekvaatse käitumise (kaudne vastutus) eest. Sellel on määrav tähtsus vastumeetmete rakendamisel. Etteruttavalt võib selgituseks tuua sellise näite, et kui terroristlik rünnak on sisuliselt võrdväärne relvastatud rünnakuga ja riik on õiguslikult vastutav selle toime pannud terroristliku mitteriikliku rühmituse eest, siis loetakse riiki ründajaks ja selle vastu võib enesekaitseks kasutada relvastatud jõudu. Kui riik on vastutav lihtsalt suutmatuse eest takistada selle rühmituse tegevust, siis puudub selge õigustus relvastatud jõu kasutamiseks. Terrorism on emotsionaalne ja poliitiliselt tundlik teema, kuid seda puudutavad riigi kohustused ei ole erandlikud, vaid õiguslikus mõttes samasugused nagu mis tahes kohustused ja nende rikkumise hindamisel tuleb lähtuda samadest riigi vastutuse sekundaarsetest normidest.

Riigi vastutuse eelnõu loetleb põhimõtteliselt seitse käitumise omistamise alust:³¹⁹

1. riigorganite käitumine;
2. avaliku võimu funktsioone täitvate füüsiliste või juriidiliste isikute käitumine;
3. ühe riigi poolt teise riigi käsutusse antud organite käitumine;
4. riigi juhitud või kontrollitud käitumine;
5. riigivõimu puudumisel või mitteilmumisel toimunud käitumine;
6. mässuliste või teiste liikumiste käitumine;
7. riigi tunnustatud ja omaks võetud käitumine.

³¹⁷ Erasisik tähistab antud kontekstis nii füüsilist kui ka juriidilist isikut, kuigi mitteriiklikud terroristlikud rühmitused ei ole reeglina kusagil inkorporeeritud.

³¹⁸ Vastuvõtjariigil on eriline kohustus astuda kõik asjakohased sammud, et kaitsta diplomaatilise esinduse valdusi igasuguse sissetungi või kahjustuse eest ja vältida igasugust esinduse rahu segamist või selle väärkuse rikkumist. Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon [Vienna Convention on Diplomatic Relations], 18.4.1961, jõustunud 24.4.1964, 500 UNTS 95 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 — RT II 1993, 24, 56), artikkel 22(2).

³¹⁹ Riigi vastutuse eelnõu, artiklid 4–11. Kaheksandana on eraldi välja toodud võimuvolitusi ületav või juhistele mittevastav käitumine (artikkel 7), kuid sisuliselt see rõhutab, et riik on sellistel juhtudel ikka vastutav esimeses ja teises punktis nimetatud käitumise eest.

Esimesel kolmel juhul on riigi ja isiku suhe formaalne (põhineb näiteks lepingul või õigusaktil), mistõttu isik on ametlik riigi esindaja ja riik vastutab tema toimepandud terroriaktide eest. Kuuendal juhul peetakse silmas revolutsioonilisi liikumisi, millel õnnestub kukutada valitsev režiim ja tõusta ise võimule. Sellisel juhul “pärandub” revolutsioonilise liikumise varasem käitumine uuele valitsusele ja seeläbi riigile. Seega riik vastutab nüüd revolutsiooni jooksul toimepandud terroriaktide eest. Ülejäänud kolm alust puudutavad potentsiaalselt terroristlike mitteriiklike rühmituste käitumist. Järgnevalt analüüsitakse sellise käitumise omistamise võimalikkust Al-Qaeda ja Talibani aegse Afganistani suhete näitel.³²⁰ Käesolevas töös ei käsitleta mitteriiklike rühmituste liikmete individuaalset rahvusvahelist vastutust.³²¹

3.2.1. Riigi juhitud või kontrollitud käitumine

Riigid kasutavad avaliku võimu funktsioonide täitmiseks üha rohkem isikuid, kes ei kuulu riigiorganitesse. Iga riik võib vabalt otsustada, milliseid funktsioone täidavad riigiorganid ja millised funktsioonid delegeeritakse teistele isikutele, kuid selline valik ei saa muuta asjaolu, et riik vastutab avaliku võimu funktsioonide täideviijate käitumise eest. Kui riigi ja vastavate isikute vaheline suhe on formaalne, ei ole reeglina probleeme käitumise omistamisega (eeldusel, et kõnealune käitumine toimus avaliku võimu funktsioone täites).³²² Seega, kui riik sõlmib eraisikuga lepingu, milles eraisikule pannakse ülesanne viia naaberriigis läbi terroriakte, kannab riik vastutust sellise “avaliku võimu” funktsiooni eest.

Vastutuse tuvastamine muutub keeruliseks, kui riik kasutab isikuid, kes ei ole ametnikud ega delegatsiooni alusel avaliku võimu funktsioone täitvad isikud, kuid kes tegutsevad siiski faktiliste riigi esindajatena. Reaalsuses ei ole riigil formaalset suhet terroristliku mitteriikliku rühmitusega.³²³ See ei muuda olemuslikult riigi positsiooni ja vastutust. Oleks kummaline väita, et riik ei vastuta eraisikute käitumise eest, kui riik kasutab eraisikuid oma faktiliste esindajatena. Vastupidisel juhul tekiks riikidel kiusatus kasutada eraisikuid oma kohustuste rikkumiseks, nt terroriaktide toimepanemiseks. Faktilise esinduse printsiip on laialdaselt tunnustatud erand eraisikute käitumise mitteomistatavuse reeglist, mis on korduvalt leidnud kinnitust kohtupraktikas.³²⁴ Sama teeb ka riigi

³²⁰ Nendevaheline suhe on tavapäratu ja keeruline ning see algatas käimasoleva debati riigi vastutusest mitteriiklike terroristlike rühmituste käitumise eest.

³²¹ Vt nt Duffy, *The ‘War on Terror’ and the Framework of International Law*, *supra nota* 125, pp 62–64.

³²² Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 5.

³²³ Sellised rühmitused võivad olla väga erinevad. Mõned on pikaajaliselt tegutsenud ja konkreetse hierarhilise struktuuriga, teised on ühekordsed projektid.

³²⁴ Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 47.

vastutuse eelnõu, mis sätestab, et “isiku või isikute grupi käitumist käsitletakse rahvusvahelise õiguse kohaselt riigi teona, kui isik või isikute grupp tegelikult oma käitumises lähtub riigi instruksioonidest või allub selle riigi juhtimisele või kontrollile”.³²⁵ Selle printsiibi alusel saaks võtta vastutusele riike, mis viivad ellu oma välispoliitilisi eesmärkes terroristlike mitteriiklike rühmituste abil. Vastutuse tekkimiseks on aga oluline ära näidata tõelise sideme olemasolu riigi ja eraisikute vahel. Siin peitubki kõige keerulisem küsimus: milline peab olema side, et käitumine kanduks eraisikult riigile?

Selle analüüsi lähtekohaks on legendaarne *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* kohtuasi, kus Rahvusvaheline Kohus pidi otsustama, kas Ameerika Ühendriigid olid vastutavad Nicaraguas (teatud ulatuses ka naaberriikides) tegutsenud valitsusvastase paramilitaarsete rühmituste ehk kontrate (*contras*) eest. Kohus esitas endale küsimuse, kas kontrate ja Ameerika Ühendriikide vahelist suhet iseloomustab ühelt poolt sõltuvus (*dependency*) ja teiselt poolt kontroll (*control*), mis annaksid alust väita, et kontrad on vastutuse mõttes muutunud faktiliseks riigiorganiks või esindajaks.³²⁶ Tõendid näitasid, et kontrad olid reaalsuses Ameerika Ühendriikide n-õ asendusarmee (*proxy army*), mis ei oleks suutnud eksisteerida ilma ameeriklaste materiaalse ja logistilise toetuseta, kuid kohus leidis sellest hoolimata, et kontrate käitumine ei ole omistatav Ameerika Ühendriikidele. Hoolimata ulatuslikust toetusest kontratele, puudusid konkreetsed tõendid selle kohta, et Ameerika Ühendriigid teostasid tegelikku kontrolli kõigis olulistes küsimustes ja ulatuses, mis lubaks kontraid pidada nende esindajaks. Siinkohal formuleeris kohus klassikaks muutnud “efektiivse kontrolli” (*effective control*) testi, mille abil hinnata riigi ja eraisikute vahelist suhet. Kohus leidis, et

Ameerika Ühendriikide osalus, isegi kui see oli *ülekaalukas* või *otsustav*, kontrate finantseerimisel, organiseerimisel, väljaõpetamisel, varustamisel ja relvastuse muretsemisel, militaarsete või paramilitaarsete sihtmärkide valikul ning kõigi nende operatsioonide planeerimisel, ei ole iseenesest piisav ... omistamiseks Ameerika Ühendriikidele kontrate toimepandud tegusid Selleks, et nende käitumine tooks kaasa Ameerika Ühendriikide õigusliku vastutuse, on põhimõtteliselt vaja tõestada, et riik omas *efektiivset kontrolli* militaarsetes või paramilitaarsetes operatsioonides, mille käigus pandi toime väidetavad rikkumised.³²⁷

³²⁵ Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 8.

³²⁶ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, para 109.

³²⁷ *Ibid*, para 115 (rõhuasetused lisatud). Sama argumentatsiooni kasutas kohus ka kohtuasjades *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, ICJ Reports (2005) 168, paras 160–162; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, not yet published, para 399.

Riigi vastutuse eelnõus lähtutakse samadest argumentidest.³²⁸

Efektiivne kontroll eeldab konkreetsete korralduste andmist teatud tegude toimepanemiseks.³²⁹ Seega ei piisa vastutuse tekkimiseks üldisest korraldusest stiilis “kontrad, tegutsege Nicaragua valitsuse vastu”, vaid eeldatakse korraldusi stiilis “kontrad, pange toime rünnak kaitseministeeriumi vastu”. Kui leiab kinnitust, et riik “osales [vägivallaaktide] planeerimises, juhtimises, toetamises ja toimepanemises”, siis on need teod ka omistatavad riigile.³³⁰ Terroristlik mitte-riiklik rühmitus, mis ei ole ametlikult riigiorgan või esindaja, kuid mida riik juhib muutub faktiliseks riigi esindajaks.

Efektiivse kontrollil on mitmed puudused. Peamine, see paneb kannataja-riigile üsna ebarealistliku kohustuse tõestada, et riik andis konkreetseid juhiseid kõnealuse teo toimepanemiseks. Tõepoolest, kohtu väga range formuleering eeldab riigi ja eraisiku suhte nii põhjalikku ja veenvat tõestamist, et sisuliselt jõutakse tagasi eespool nimetatud vastutuse tekkimise teise aluseni, kus isikud täidavad avaliku võimu funktsioone lepingu või õigusakti alusel. Mõned autorid on põhjendatult väljendanud kahtlust, et traditsiooniline efektiivse kontrolli test on ebapiisav tegelemaks ohtudega, mida kujutavad endast terroristid ja viimaseid varjavad riigid.³³¹

Seetõttu on põhjust tõsiselt võtta märke, et selle range testi positsioon on hakanud kõikuma pärast 11. septembri 2001 sündmusi. Rahvusvaheline kogukond on väljendanud nii sõnades kui ka tegudes poolehoidu mõnevõrra liberaalsemale lähenemisele. Endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunali (ICTY) apellatsioonikoda pakkus *Tadić* kohtuasjas välja alternatiivse meetodi riigi ja eraisikute vahelise suhte tuvastamiseks. ICTY leidis, et “*kontrolli tase* võib aga erineda sõltuvalt iga juhtumi faktilistest asjaoludest” ega mõistnud “miks iga ja kõigi juhtumite puhul peaks rahvusvaheline õigus nõudma kõrget kontrolli lävendit”.³³² Rahvusvaheline õigus ei eelda, et “kontroll peaks tähendama konkreetsete käskude või juhiste andmist üksikute sõjaliste toimingute kohta” ja seetõttu peaks olema piisav, kuid riigil on “üldine kontroll” (*overall control*) vastava eraisiku üle.³³³ Riigi vastutust käsitlevad reeglid peaksid siiski

³²⁸ Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 47.

³²⁹ Vt ka *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, Separate Opinion of Judge Ago, para 16. Robert Ago on saanud riigi vastutuse reegleid mõjutada nii RÕKi raporteerijana kui ka Rahvusvahelise Kohtu kohtunikuna. See on tekitanud ka mõningaid vastuolusid, millest tuleb põgusalt jutt edaspidi.

³³⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, para 86.

³³¹ Anne-Marie Slaughter & William Burke-White, “An International Constitutional Moment”, 43 *Harvard International Law Journal* (2002) 1–21, p 20.

³³² *Prosecutor v. Duško Tadić*, Case No IT-94-I-A, ICTY, Judgment of the Appeals Chamber, 15.7.1999, para 117 (rõhuasetus originaalis).

³³³ *Ibid*, para 145.

põhinema “realistlikul vastutuse kontseptsioonil”.³³⁴ ICTY arvates ei peegeldanud efektiivse kontrolli test riikide ja teiste kohtute praktikat,³³⁵ mistõttu on leebema testi kasutamne põhjendatud.

Kui riik teostab terroristliku mitteriikliku rühmituse suhtes üldist kontrolli, st riik rahastab, varustab, annab väljaõpet ning osaleb üldiselt ka tegevuse planeerimises ja järelevalves, oleks liialt karm ja ebavajalik nõuda kannatajariigilt tõendeid, et riik andis käsu konkreetse rünnaku toimepanemiseks. Käesoleva töö autor arvab, et range efektiivse kontrolli test sobib hästi üksikisiku puhul, kuid on enamasti ebarealistlik rühmituste puhul. Kuna organiseeritud relvastatud rühmitused on ohtlikud, siis peakski sideme tõestamisel kasutama madalamat lävendit kui üksikisiku puhul. Artiklis 8 sisalduva omistatavuse aluse mõte on vältida olukordi, kus riigid kasutavad eraisikuid oma “räpaste tegude” sooritamiseks, kuid hiljem väldivad vastutust asjaoluga, et kannatajariigid ei suuda dokumenteeritult tõestada konkreetsete korralduste andmist. Efektiivse kontrolli testi kasutamine võib ahvatleda riike kasutama eraisikuid nimetatud tegude sooritamiseks.

Samas tuleb arvesta, et üldise kontrolli test ei ole imevahend, mis pakub lahendust kõigile probleemidele,³³⁶ ega revolutsiooniline muudatus omistamise põhimõtetes. Olemuslik erinevus *Nicaragua* ja *Tadić* kohtuasjade vahel seisneb vaid kontrolli tasemes, mitte kontrolli olemuses. Ka ICTY toonitas, et kontroll peab “minema kaugemale *lihtsalt rahastamisest ja varustamisest*” ning “hõlmama ka osalemist sõjaliste operatsioonide planeerimises ja järelevalves”.³³⁷ Nagu efektiivse kontrolli test, ei võimalda ka üldise kontrolli test omistada riigile puhtalt eraviisilist käitumist.

Kahe kontrolli testi vahekord ei ole lõplikult selge. Mõned aastad tagasi avanes Rahvusvahelisel Kohtul *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* kohtuasjas võimalus uuesti käsitleda riikliku kontrolli küsimust ja hinnata ka üldise kontrolli testi sobivust. Kohus oli kriitiline ICTY suhtes ja pidas seda testi sobimatuks kahel põhjusel. *Esiteks*, ICTY-l puudus vajadus käsitleda riigi vastutuse teemat oma kriminaalkohtuliku jurisdiktsiooni teostamisel ja seega ei pea kohus arvestama järeldustega, mis puudutavad üldist rahvusvahelist õigust.³³⁸ *Teiseks*, üldise kontrolli test ei ole

³³⁴ *Ibid*, para 121.

³³⁵ *Ibid*, paras 124–144.

³³⁶ Vastupidi, üldise kontrolli test võib hoopis avada tee kuritarvitusteks ja ohtlikult laiendada relvastatud jõu kasutamise võimalusi. Vt lähemalt nt Carsten Stahn, “Terrorist Acts as ‘Armed Attack’: The Right to Self-Defense, Article 51 (1/2) of the UN Charter, and International Terrorism”, 27 *Fletcher Forum of World Affairs Journal* (2003), No 2, 35–54.

³³⁷ *Prosecutor v. Duško Tadić*, *supra nota* 332, para 145 (rõhuasetus lisatud).

³³⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, *supra nota* 327, para 403.

kohtu arvates lihtsalt veenev.³³⁹ Miks? ICTY kasutas riigi vastutuse printsiipe, et korrektselt määratleda Bosnia-Hertsegovinas toimunud relvakonflikti.³⁴⁰ Kohus arvas, et on kummaline, kui relvakonflikti liigi ja sisulise riigi vastutuse määratlemiseks kasutatakse samu reegleid. Samuti väljendas kohus kartust, et üldise kontrolli test laiendab liialt käitumise omistamise võimalusi ja läheb kaugemale riigi vastutuse eelnõus sätestatust. Ühesõnaga, kohus andis ICTY-le peenetundeliselt mõista, et viimane peaks tegelema oma spetsiifilise valdkonnaga ja mitte tungima kohtu üldise jurisdiktsiooni pärusmaale.

Käesoleva töö autori arvates ei ole kohtu väited siiski lõpuni veenvad ega diskrediteeri üldise kontrolli testi. *Esiteks*, kohus ei ole üheski efektiivse kontrolli testi puudutanud kohtuasjas näidanud, et see test põhineb reaalsel rahvusvahelisel praktilal (kohus on korduvalt midagi paika pannud ilma toetavaid argumente esitamata). *Teiseks*, kohus kasutab riigi vastutuse eelnõu artikli 8 tavaõigusliku staatuse tõestamiseks tautoloogilist meetodit. Esmalt pakub kohus välja efektiivse kontrolli testi. Järgmisena võtab RÕK selle testi aluseks riigi vastutuse eelnõus ja põhjendab oma valikut ainult *Nicaragua* kohtuasjaga. Seejärel viitab kohus uues kohtuasjas riigi vastutuse eelnõule ja ütleb, et tegemist on tavaõigusega. *Kolmandaks*, relvakonflikti olemuse määratlemiseks tuli kasutada just riigi vastutuse reegleid. Rahvusvaheline relvakonflikt saab eksisteerida kahe riigi või riigi ja teise riigi juurde kuuluvate muude sõjaliste rühmituste vahel.³⁴¹ Kuulumine (*belong*) eeldab teatavat sõltuvust ja kontrolli ning kuna rahvusvahelises humanitaarõiguses ei ole eraldi reegleid nende määramiseks, kasutas ICTY loogiliselt riigi vastutuse reegleid. *Neljandaks*, viimaste aastate rahvusvaheline praktika lähtub pigem üldise kontrolli testist.³⁴² *Viidendaks*, RÕK tõdes pärast *Tadić* kohtuasja mainimist ja tegelikult ka selles kasutatud kohtupraktika loetlemist, et mingi käitumise allumine riigi kontrollile omistamiseks vajalikus ulatuses on hinnangu küsimus.³⁴³ Seega ei asunud RÕK konkreetsele positsioonile ega eitanud konkreetset üldise kontrolli testi adekvaatsust.

³³⁹ *Ibid*, para 406.

³⁴⁰ Rahvusvaheline relvakonflikt eeldab vähemalt kahe riigi osalemist. Kui on võimalik tuvastada, et Bosnia-Hertsegovinas tegutsenud serblaste relvajõud tegutsesid Jugoslaavia kontrolli all, siis on tegemist rahvusvahelise relvakonfliktiga.

³⁴¹ Sõjavangide kohtlemise Genfi (III) konventsioon [Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War], 12.8.1949, jõustunud 21.10.1950, 75 UNTS 135 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 19, 117), artikkel 4(A)(2).

³⁴² Kohtupraktika kohta vt *Prosecutor v. Duško Tadić*, *supra nota* 332, para 125–130. Lisaks vt nt *Cyrus v. Turkey*, App No 25781/94, ECHR, Judgment, 10.5.2001, para 77; Report on the Working Group on Arbitrary Detention, UN Doc A/CN.4/2000/4 (2000), para 15; *Situation of Human Rights in East Timor*, Report of the United Nations Secretary-General, UN Doc A/54/660 (1999), para 59.

³⁴³ Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 48.

Kuidas hinnata eelneva põhjal Al-Qaeda ja Taliban režiimi suhet Afganistanis? Olukord ei ole kaugeltki selge, nendevaheline suhe oli keeruline ja tavapäratu. Avalikult kättesaadavate materjalide põhjal on raske väita, et Talibani tegelikult juhtis või kontrollis Al-Qaeda käitumist, eriti aga rünnakuid Maaailma Kaubanduskeskusele. Lisaks on tähelepanuväärne, et Ameerika Ühendriigid ja selle liitlased ei tuvastanud õiguslikult Talibani vastutust enne operatsioon *Enduring Freedom* alustamist Afganistanis 7. oktoobril 2001.³⁴⁴ Talibani kui *de facto* Afganistani valitsuse vastutust lihtsalt eeldati. Üks on kindel, Al-Qaeda oli tegutsenud Afganistanis juba mõnda aega ning sellel oli kujunenud tihedad ja vastastikku kasulikud suhted Talibaniga.³⁴⁵ Sellest hoolimata tuleb tõdeda, et Taliban ei omanud efektiivset kontrolli Al-Qaeda üle. Parimal juhul võib spekuloida, et eksisteeris üldine kontroll, kuid ka see on küsitav, sest mitmel juhul oli tavapärane sõltuvuse-kontrolli suhe pööratud Talibani kahjuks (tavaliselt on nõrgemaks pooleks mitteriiklik rühmitus). Tõendid näitavad, et hoopis Al-Qaeda andis Talibanile materiaalselt, rahalist ja sõjalist toetust. Osama bin Laden värbas ja andis väljaõpet võitlejatele, kes seejärel asusid Talibani ridades võitlema Põhja-Liidu vastu. Ta oli kaasatud ka muul viisil Talibani sõjalises väljaõppes, planeerimises ja operatsioonides; tal olid esindajad Talibani sõjalise juhtimise struktuuris.³⁴⁶ Vastutasuks lubas Taliban Al-Qaedal vabalt Afganistanis opereerida terroristide väljaõpelaagreid ja tegeleda muude kriminaalsete ettevõtmistega, nt narkokaubandus. Ühesõnaga, Talibani tugevus oleks saanud tõsise löögi, kui oleks kadunud Al-Qaeda toetus, ja Al-Qaeda ei oleks saanud ilma Talibani toetuseta rahulikult ette valmistada oma terroriakte mujal maailmas.

Eelnev analüüs näitab, et (terroristlike) mitteriiklike rühmituste käitumise omistamine riigile on märksa keerulisem, kui seda enamasti püütakse näidata (ka üldise kontrolli testi alusel), või hoopis võimatu, sest puuduvad tõendusmaterjalid.

Faktilist riigi esindajat (*state agent*) ei tohi segamine ajada faktilise riigi organiga (*state organ*). Riik on ennekõike vastutav ametlike organite käitumise eest, kuid riigi vastutuse eelnõu täpsustab, et “organ hõlmab iga isikut või üksust, millel on selline staatus vastavalt riigi siseriiklikule õigusele”.³⁴⁷ Kuna mõnedes riikides ei määrata organi staatust ainult õiguses, vaid ka praktikaga,

³⁴⁴ Relvastatud jõu kasutamise õiguspärasust Afganistanis käsitletakse peatükis 4.2.

³⁴⁵ Vt lähemalt National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, “The 9/11 Commission Report”, 22.7.2004, <www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (1.1.2010), pp 63–67.

³⁴⁶ British Government, “Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001 — An Updated Account”, <www.number10.gov.uk/Page3682> (1.1.2010), paras 11–13.

³⁴⁷ Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 4(2).

on viide ainult siseriiklikule õigusele eksitav.³⁴⁸ Rahvusvaheline Kohus on selgitanud, et isikut või üksust võib pidada faktiliseks organiks, kui nad käituvad “täielikus sõltuvuses” (*complete dependence*) riigist.³⁴⁹ Kui võrrelda faktilist riigi esindajat ja organid, siis viimase positsioon on kõrgem ja nähtavam. Seetõttu on vähetõenäoline (seda ei saa muidugi välistada), et terroristlik mitteriiklik rühmitus võiks kvalifitseeruda faktiliseks organiks. Rääkides taas kord Al-Qaedast, võib hüpoteetiliselt väita (andmed selle kinnitamiseks sisuliselt puuduvad), et tegemist oli Afganistani faktilise organiga. Näiteks võitlesid Osama bin Ladeni juhtimisele alluvad üksused Afganistani kodusõjas kõrvuti Talibani võitlejatega.³⁵⁰ Kui osalemine sõjas koos valitsusvägedega ei ole avaliku võimu funktsioonide täitmine, siis võib küsida, et mis see üldse on?

3.2.2. Riigi tunnustatud ja omaks võetud käitumine

Riigi vastutuse reeglid lähtuvad eeldusest, et eraisikute asjakohane staatus või nende antavad korraldused vastavad ettenähtud nõuetele käitumise hetkel, nt eraisik pidi olema faktiline riigi esindaja kõnealuse teo toimepanemise hetkel. Teine tunnustatud erand eraisikute käitumise mitteomistatavuse reeglist aga ei eelda mingit riigi ja eraisiku vahelist seost asjassepuutuva käitumise toimumise hetkel. Riigi vastutuse eelnõu sätestab, et “käitumist, mis ei ole omistatav riigile [teistel alustel], käsitletakse siiski rahvusvahelise õiguse kohaselt riigi teona, kui ja selles ulatuses, milles riik tunnustab ja võtab omaks kõnealuse käitumise kui enda oma”.³⁵¹ Tunnustamine ja omaksvõtmine toimub pärast käitumise toimumist või kestva käitumise puhul pärast selle algust.

See erand ei vihja riigi kaasosalisusele, sest ei hoitud ära eraisikute õigusvastast käitumist või ei karistatud süülisi, vaid puudutab muidu riigile mitteomistatava eraisikute käitumise selgesõnalist tunnustamist ja omaksvõtmist. Käitumine ei ole omistatav, kui riik lihtsalt möönab selle toimumist või väljendab suulist rahulolu. Omavahelistes sõnasõdades asuvad riigid tihti positsioonidele, mis väljendavad üldist poolehoidu mingile käitumisele, kuid ei tähenda vastutuse võtmist. Artiklis 11 sisalduv “omaksvõtmine” tähistab olukorda, kus riik käsitleb vastavat käitumist enda käitumisena. Tunnustamine ja omaksvõtmine võib toimuda nii sõnade kui ka käitumisega, kuid see peab

³⁴⁸ Ka RÕK tõdeb, et praktika võib olla määrav organi staatuse tuvastamisel. Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 42.

³⁴⁹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, supra nota* 327, para 403.

³⁵⁰ British Government, “Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001”, *supra nota* 346, para 12.

³⁵¹ Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 11.

olema selge ja ühemõtteline.³⁵² Seega ei oma vastutuse tekkimisel tähtsust riigi ja eraisiku vaheline suhe, vaid käitumise omaksvõtmise fakt.

Seda vastutuse alust illustreerib hästi *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* kohtuasi, kus Rahvusvaheline Kohus pidi otsustama, kas Iraan on vastutav Ameerika Ühendriikide suursaatkonna ja konsulaadid hõivanud ning nende personali pantvangi võtnud üliõpilaste käitumise eest. Viimastel puudus igasugune ametlik positsiooni Iraani võimustruktuuris: nende korraldatud meeleavaldus Ameerika Ühendriikide suursaatkonna ees kasvas lihtsalt üle tormijooksuks, mis lõppes juba nimetatud sündmustega. Kohus oli sunnitud tõdema, et Iraan ei olnud vastutav esialgse hõivamise ja pantvangi võtmise eest (otsene vastutus), sest tegemist oli puhtalt eraisikute käitumisega. Samas toonitati, et Iraan oli vastutav oma kohustuste täitmatajätmise eest (kaudne vastutus),³⁵³ st kohustus kaitsta diplomaatilist esindust ja selle personali.³⁵⁴ Järgnevatel nädalatel hakkasid mitmed Iraani ametivõimude esindajad väljendama väga selget heakskiitu üliõpilaste käitumisele ja andsid mõista, et võtavad selle omaks. Ajatollah Khomeini ei piirdunud ainult üliõpilaste käitumise heakskiitmisega korduvates sõnavõttudes, vaid keeldus andmast korraldust esinduse vabastamiseks.³⁵⁵ Seda, et sellist korraldust oleks ilmselt täidetud, lubab eeldada asjaolu, et tema nõudmise peale vabastati Iraagi konsulaat. Välisminister kinnitas ühes esinemises, et suursaatkonna hõivamise oli “toime pannud [Iraani] riik”.³⁵⁶ Kokkuvõttes leidis kohus, et Iraani ametivõimud olid oma järgnevate sõnavõttude ja tegevusetusega võtnud omaks üliõpilaste käitumise ning üliõpilased olid sisuliselt muutunud faktilisteks Iraani esindajateks, kelle käitumise eest kannab riik vastutust.³⁵⁷

Ühese vastuseta on küsimus, kas omaksvõtmisel on tagasiulatuv mõju, st kas riik on vastutav ka eelneva või ainult edaspidise käitumise eest. Kohtu lähene mine, et vastutus ei ole tagasiulatuv,³⁵⁸ võib kaasa tuua ebasoovitavaid tagajärgi, sest kestvate õigusrikkumiste puhul tekivad vastutuses augud. Käesoleva töö autori arvates ei ole riigi vastutuse eesmärgist lähtudes ühtki head põhjust väita, et eraisikute käitumise tunnustamisel ja omaksvõtmisel ei peaks olema tagasiulatuvat mõju.³⁵⁹ Kui laenata olukorra selgitamiseks analoogiat siseriiklikest õigussüsteemidest, siis kaldub kaalukauss samuti tagasiulatava mõju poole.³⁶⁰

³⁵² Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 53.

³⁵³ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, *supra* nota 293, para 61.

³⁵⁴ Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon, artiklid 22(2), 29(2).

³⁵⁵ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, *supra* nota 293, para 71.

³⁵⁶ *Ibid*, para 74.

³⁵⁷ *Ibid*.

³⁵⁸ *Ibid*.

³⁵⁹ Vt ka riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 53; *Prosecutor v. Duško Tadić*, *supra* nota 332, para 118.

³⁶⁰ Becker, *Terrorism and the State*, *supra* nota 177, pp 74–75.

Vastutusel on väga oluline tähendus relvastatud jõu kasutamise temaatikas. Kui riik on vastutav käitumise eest selle toimumise hetkest, siis saab öelda riik on vastutav terroristliku mitteriikliku rühmituse korraldatud rünnaku enda, mitte oma puuduliku ennetustegevuse eest, ja seega võib riigi vastu kasutada enesekaitseks relvastatud jõudu.³⁶¹ Tõsi, kui omaksvõtmine toimub mõnda aega pärast käitumist, tekib küsimus, kas enesekaitse vastab enam kohesuse nõudele.³⁶² Mõned päevad või nädalad (nagu käsitletud Iraani juhtumi puhul) ei ole probleem, kuudesse veniv periood on aga problemaatiline.

Kuidas hinnata eelneva põhjal Al-Qaeda ja Taliban režiimi suhet Afganistanis? Avalikult kättesaadavate materjalide põhjal ei ole võimalik tõsiseltvõetavalt väita, et 11. septembri 2001 rünnakud oleksid omistatavad Afganistanile. Taliban eitas kohe oma seotust rünnakutega ja nõudis tõendeid, et rünnakud pani toime Al-Qaeda. Väideti, et viimasel “puudub võimekus korraldada nii võimsaid rünnakuid” ja erapooletu uurimine tõestaks Osama bin Ladeni süütust.³⁶³ Hiljem teatas Taliban oma valimisolekust anda Osama bin Laden välja, kui (1) esitatud tõendid kiidab heaks Afganistani Ülemkohus või kolmest riigist pärit moslemitest kohtunike kolleegium, (2) väljaandmise kiidab heaks IRK ning (3) väljaandmisega kaasneb Talibani tunnustamine Afganistani õigusjärge valitsusena ja ÜRO sanktsioonide lõpetamine.³⁶⁴ Ameerika Ühendriigid ei allunud esitatud nõudmistele. Teised riigid ei kahelnud Talibani vastutusest ega seadnud kahtluse alla järgnenud sõjategevust Afganistani vastu.³⁶⁵ Miks? Talibani keeldumist mõista hukka kõnealused rünnakud, anda tingimusteta välja Osama bin Laden ja teised olulisemad Al-Qaeda liikmed ning keelustada Al-Qaeda tegevus Afganistanis võeti veenva tõendina Al-Qaeda käitumise omaksvõtmise kohta. See võib olla poliitiliselt aktsepteeritav, kuid õiguslikus mõttes ei ole tegemist *selge* ja *ühemõttelise* tunnustamise ja omaksvõtmisega. Nagu varem Iraani puhul, ei saa Talibani poolset Ameerika Ühendriikide vastast või kriitilist retoorikat käsitleda Al-Qaeda käitumise nõuete kohase omaksvõtmisena. Talibani sammud Al-Qaeda käitumise omaksvõtmisel

³⁶¹ Seda taas kord eeldusel, et terroristlik rünnak on sisuliselt võrdväärne relvastatud rünnakuga.

³⁶² Enesekaitse teostamise kriteeriume käsitletakse peatükis 4.4.

³⁶³ Davis Brown, “Use of Force against Terrorism after September 11th: State Responsibility, Self-Defense and Other Responses”, 11 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* (2004) 1–53, p 11.

³⁶⁴ George K. Walker, “The Lawfulness of Operation Enduring Freedom’s Self-Defense Responses”, 37 *Valparaiso University Law Review* (2003) 489–540, p 506.

³⁶⁵ Selgesõnaliselt vastuväiteid esitasid Iraak, Iraan, Kuuba ja Põhja-Korea. Vt Steven R. Ratner, “*Jus ad Bellum* and *Jus in Bello* after September 11”, 96 *American Journal of International Law* (2002) 905–921, p 910.

jäid oluliselt tagasihoidlikumaks võrreldes Iraani valitsusega (kui need olid üldse tõsiseltvõetavad).³⁶⁶

Eelnev analüüs näitab, et kui riik tunnustab ja võtab omaks terroristliku mitteriikliku rühmituste toimepandud rünnaku, võib kannatajariik käsitleda seda rünnakut riigilt pärineva rünnakuna. Sellist omaksvõtmist ei ole kaasaegses riikide praktikas esinenud ja selle juhtumine tulevikus on samuti väga ebatõenäoline, sest riigid ei ole valmis nii ühemõtteliselt rikkuma rahvusvahelisest õigusest tulenevaid relvastatud jõu ja terrorismi kasutamise keelde. Seetõttu on selle omistamise aluse kasutamise võimalused terrorismi kontekstis piiratud.

3.2.3. Riigivõimu puudumisel või mitteilmumisel toimunud käitumine

Riigi vastutuse eelnõu sisaldab veel ühte võimalust eraisikute käitumise omistamiseks. Isiku või isikute grupi käitumist käsitletakse rahvusvahelise õiguse kohaselt riigi teona, kui isik või isikute grupp tegelikult teostab avaliku võimu funktsioone ametlike võimude puutumisel (*absence*) või mitteilmumisel (*default*) ja selliste asjaolude korral, mis nõuavad nende funktsioonide täitmist.³⁶⁷ Niisugusel juhul tegutseb eraisik hädapärase vajaduse tõttu ametivõimude asemel ja riigil tekib vastutus eraisiku kui faktilise riigi esindaja eest ilma kontrolli teostamise või omaksvõtmiseta.

Taoline vastutuse tekkimise alus on kasutatav väga erakorralistel juhtudel, kus tavapärased ametivõimud on lakanud toimimast, nende tegutsemine on takistatud või kogu võimustruktuur on lihtsalt kokku varisenud, nt revolutsiooni, looduskatastroofide või sõjalise okupatsiooni tingimustes.³⁶⁸ Nurjunud riigid (*failed states*) on üks kõige tõenäolisemaid juhtumeid, kus see vastutuse tekkimise alus võib kõne alla tulla. Oletame, et riiklik struktuur on kokku kukkunud revolutsiooni või muu erakorralise sündmuse tõttu ja valitsus ei suuda täita oma funktsioone mõnedes piirkondades. Nüüd võtab üks mitteriiklik rühmitus piirkonna "haldamise" üle ja hakkab korraldama piiriüleseid rünnakuid (potentsiaalselt uskudes, et korraldab riigi kaitset). Kuigi valitsus on ajutiselt tegutsemisvõimetu, tekib valitsusel siiski vastutus eraisiku käitumise eest. Valitsus on organ, mis kaitseb territoriaalset suveräänsust ja terviklikkust väliste ohtude vastu ning peaks hoolitsema ka selle eest, et siseriiklikult ei pakuks keegi konkurentsi tema monopolistikule õigusele teostada avaliku võimu.

Terrorismi kontekstis on selle aluse kasutamine ebatõenäoline, sest omistatav on käitumine, mis seostub avaliku võimu funktsioonidega, mille täitmist

³⁶⁶ Vt ka Michael N. Schmitt, "Counter-Terrorism and the Use of Force in International Law", Marshall Center Papers, No 5 (2002), p 47.

³⁶⁷ Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 9.

³⁶⁸ Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 49.

nõuavad erakorralised asjaolud. Viimased ei pea nõudma konkreetset käitumist, piisab vastava käitumise seostumisest nimetatud funktsioonidega.³⁶⁹ Terroristlike rünnakute korraldamist on raske seostada hädapäraste avaliku võimu funktsioonide täitmisega. Üheks võimalikuks näiteks võib pidada Hezbollah tegevust Lõuna-Liibanonis, kus see rühmitus on juba aastaid sisuliselt korraldanud (efektiivse valitsusvõimu puudumisel) piirkonna julgeolekut. Liibanoni valitsusel on olnud probleeme kontrolli kehtestamisega riigi lõunaosas alates märtsist 1978, kui Julgeolekunõukogu nõudis, et Iisrael lahkuks piirkonnast ja Liibanon allutaks piirkonna oma efektiivsele kontrollile.³⁷⁰ Erinevatel aegadel on sellise kontrolli puudumise põhjuseks olnud soovimatus või tõeline võimeetus. Asjaolu, et Liibanoni valitsus ei suuda ära hoida Hezbollah tegevust, on Iisrael korduvalt kasutanud õigustamaks oma sõjalisi operatsioone Lõuna-Liibanonis (mõned neid on võtnud sõja mõõtmed).

Kuidas hinnata eelneva põhjal Al-Qaeda ja Taliban režiimi suhet Afganistanis? Kuigi Taliban lubas Al-Qaedale sõltumatult tegutseda, mõnel juhul ehk täita ka valitsusele omaseid ülesandeid (humanitaarabi jagamine ja infrastruktuuri loomine),³⁷¹ ei ole avalikult kättesaadavate materjalide põhjal alust väita, et Al-Qaeda funktsioneeris võimuorganite puudumise tõttu mõnes piirkonnas valitsusena. Taliban peeti üldiselt efektiivset kontrolli omavaks *de facto* valitsuseks, nt Julgeolekunõukogu nõudis korduvalt, et täidaks rahvusvahelisest õigusest tulenevaid terrorismi vastu võitlemise kohustusi.³⁷²

3.3. Varjupaiga võimaldamine kui täiendav vastutuse alus?

Kas riigi vastutus lõppeb, kui terroristlike mitteriiklike rühmituste käitumist ei ole võimalik omistada kontrolli või omaksvõtmise puudumise tõttu, või jätkub, kui riigi toetus (erinevates vormides) oli hädavajalik selliste rühmituste õigusvastase käitumise realiseerumiseks? See küsimus muutub eriti akuutseks, kui riigil on võime efektiivselt kontrollida oma territooriumi, kuid sellest hoolimata tolereerib või õhutab seal mitteriiklike terroristlike rühmitusi. Tegemist on halli alaga, millest on räägitud juba aastakümneid, kuid mis muutus varasemast aktuaalsemaks pärast 11. septembri 2001 rünnakuid. Suunda näitavaks oli Ameerika Ühendriikide presidendi George W. Bushi väljaütlemine, et nemad

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ SC Res 425, 19.3.1978. Efektiivse kontrolli kindlustamise kohustust on Julgeolekunõukogu korranud ka edaspidi. Vt nt SC Res 520, 17.9.1982; SC Res 1559, 2.9.2004; SC Res 1701, 11.8.2006.

³⁷¹ British Government, "Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001", *supra nota* 346, para 12.

³⁷² Vt nt SC Res 1333, 19.12.2000.

“ei tee vahet terroristidel, kes panid need teod toime, ja neil, kes neid varjavad”.³⁷³ Ameerika Ühendriigid ei rajanud Afganistani ründamise põhjendusi eespool käsitletud traditsioonilistele vastutuse alustele, vaid leidsid, et Taliban on vastutav Al-Qaeda käitumise eest nende varjamise (*harbouring*) ehk neile ohutu varjupaiga (*safe haven*) võimaldamise pärast.³⁷⁴ Kas on põhjust väita, et varjupaiga võimaldamine on täiendav vastutuse tekkimise alus?

3.3.1. Kohustused terrorismi vastu võitlemisel

Õiguslikult siduva terrorismi üldise definitsiooni puudumine ei tähenda, et riikidel ei ole mingeid kohustusi terroristliku tegevuse tõkestamisel või sellest hoidumisel. Riik peab ise hoiduma terrorismist ja rakendama aktiivseid meetmeid, et mitteriiklikud rühmitused ei saaks tegeleda terrorismiga. Need kohustused on otsesed või kaudsed ja tulenevad nii lepingulisest kui ka tavaõigusest.

Ühe rahvusvahelise õiguse fundamentaalse põhimõtte kohaselt peavad riigid jälgima, et nende territooriumil toimuv ei kahjustaks teisi riike ja nende kodanikke. Rahvusvaheline Kohus on rõhutanud *Corfu Channel* kohtuasjas (kõige esimene kohtuasi), et igal riigil on kohustus teadlikult mitte lubada oma territooriumi kasutada tegudeks, mis rikuvad teiste riikide õigusi.³⁷⁵ Samuti väärrib mainimist klassikaline *Island of Palmas* vahekohtuasi, kus on öeldud, et

Territoriaalne suveräänsus ... sisaldab ainuõigust täita riiklike funktsioone. Sellel õigusel on kaasnev kohustus: nõue kaitsta oma territooriumil teiste riikide õigusi, eriti nende õigust terviklikkusele ja puutumatusse, nii rahu- kui ka sõjaajal, samuti õigusi, mida iga riik võib nõuda oma kodanikele võõrriigi territooriumil.³⁷⁶

Seega ei ole kahtlustki, et kui eraisikud valmistavad mingi riigi territooriumil ette vägivaldset rünnakut teise riigi vastu, ei tohi riik seda lubada ja peab sellist tegevust ära hoidma.

RÕKi koostatud rahu ja inimkonna julgeoleku vastu suunatud rikkumiste koodeksi eelnõus (1954) loetletakse muuhulgas olukordi, kus riik organiseerib enda või teiste territooriumil relvastatud rühmitusi muude riikide territooriumile tungimiseks, samuti kui riigivõimud õhutavad või tolereerivad selliste rühmituste organiseerimist või lubavad neil kasutada oma territooriumi rünnakute

³⁷³ White House, “Statement by the President in His Address to the Nation”, 11.9.2001, <georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (1.1.2010).

³⁷⁴ UN Doc S/2001/946 (2001). Vt ka UN Doc S/2001/947 (2001).

³⁷⁵ *Corfu Channel*, *supra nota* 238, p 22.

³⁷⁶ *Island of Palmas* (United States of America v. Netherlands), Arbitral Award, 2 RIAA (1928) 829, p 839.

lähtekohana.³⁷⁷ Eraldi on rikkumistena loetletud ka terroristliku tegevuse korraldamine teistes riikides või sellele suunatud organiseeritud tegevuse tolereerimine.³⁷⁸

Kindlasti tuleb tsiteerida sõbralike suhete deklaratsiooni, mis selgitab mitmest aspektist relvastatud jõu kasutamist ja sellega ähvardamist ning mitte-sekkumise printsiipi. Mitteriiklike rühmituste kasutamist puudutavad järgmised sätted:

Igal riigil on kohustus hoiduda teiste riikide territooriumile tungimiseks mõeldud irregulaarsete jõudude või relvastatud rühmade, sh palgasõdurite, organiseerimisest või selle õhutamise.

Igal riigil on kohustus hoiduda teistes riikides sisemiste rahutuste või terroriaktide organiseerimisest, õhutamise, toetamisest ja nendes osalemisest või leppimast oma territooriumil organiseeritava tegevusega, mis on suunatud [sisemiste rahutuste või terroriaktide] korraldamisele, kui need teod ... hõlmavad jõu kasutamist või sellega ähvardamist.³⁷⁹

Neid kohustusi on Peaassamblee ja Julgeolekunõukogu korduvalt kinnitanud.³⁸⁰

Aastaid kestnud raskete läbirääkimiste tulemusena Peaassambleel vastu võetud agressiooni definitsiooni kohaselt on agressiooniks muuhulgas "riigi poolt või riigi nimel relvastatud rühmade, gruppide, irregulaarsete võitlejate või palgasõdurite saatmine, kui need panevad relvastatud jõudu kasutades toime tegusid, mis on oma tõsiduselt võrdväärised [relvajõudude poolt toimepandud] tegudega, või tema oluline osalus nendes".³⁸¹ Rahvusvaheline Kohus on öelnud, et see säte peegeldab rahvusvahelist tavaõigust.³⁸²

Pärast terroristlike meetodite ja terrorismiaktide kui kriminaalsete tegude ühemõttelist hukkamõistmist olenemata sellest, kus ja kelle poolt on need toime pandud, hakkas Peaassamblee oma terrorismivastaste meetmete resolutsioonides esitama pikemat loetelu riikide kohustustest võitluses terrorismi vastu.³⁸³ Need sisaldasid muuhulgas kohustust mitte korraldada terrorismiakte või leppida nende ettevalmistamisega oma territooriumil. Sarnaseid kohustusi on korduvalt taasesitatud rohkem või vähem pühalikult paljudes erinevates

³⁷⁷ UN Doc A/2693 (1954), Article 2(4). See tekst on koodeksi viimasest redaktsioonist (1996) välja jäetud.

³⁷⁸ *Ibid*, Article 2(6). See tekst on koodeksi viimasest redaktsioonist (1996) välja jäetud.

³⁷⁹ Sõbralike suhete deklaratsioon, lisa, lõige 1.

³⁸⁰ Vt nt GA Res 60/1, 16.9.2005; SC Res 1269, 19.10.1999.

³⁸¹ GA Res 3314 (XXIX), Article 3(g).

³⁸² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, supra nota* 160, para 195.

³⁸³ Vt nt GA Res 42/159, 7.12.1987; GA Res 44/29, 4.12.1989; GA Res 46/51, 9.12.1991.

Peaassamblee dokumentides, kuid neid ei ole mõtet siinkohal sarnase sisu tõttu korrata.

Ka rahvusvahelise terrorismi üldise konventsiooni eelnõu nõuab, et riigid hoiaksid ära terroriaktide toimepanemist eraisikute poolt.³⁸⁴ Eraldi rõhutatakse treeninglaagrite ja muude terroristide kasutatavate rajatiste lubamist oma territooriumile.

Paljud mainitud dokumendid ei ole iseenesest õiguslikult siduvad, kuid nendes sisalduvad kohustused ei ole pelgalt deklaratsioonid, vaid on sisuliselt kõige alguses nimetatud fundamentaalse kohustuse (kaitsta teisi riike oma territooriumilt tulenevate ohtude eest) variatsioonid. Seda arvestades on oluline märkida, et viimastel aastakümnetel on Julgeolekunõukogu võtnud vastu terve rea resolutsioone, milles pannakse liikmesriikidele erinevaid õiguslikult siduvaid kohustusi terrorismi vastu võitlemisel.³⁸⁵ Üldjoontes peegeldavad need resolutsiooni juba mainitud kohustusi, kuid mitmel juhul on tegemist spetsiifiliste kohustustega lähtuvalt konkreetsest juhtumist, millega Julgeolekunõukogu parasjagu tegeles. Julgeolekunõukogu pandud kohustusi käsitletakse peatükis 5.3.2.2.

3.3.2. Võimalik paradigma muutus

Riigi kohustused jagunevad laias laastus kaheks: mitte kasutada terrorismi (aktiivne aspekt) ja mitte toetada või võimaldada terrorismi (passiivne aspekt). Esimese võimaluse puhul toimub riigi vastutuse tuvastamine vastavalt eespool käsitletud traditsioonilistele alustele. Aga kuidas on olukord teise võimaluse puhul, kas mitteriikliku rühmituse käitumine on üle kantav riigile, kui viimane tahtlikult või tahtmatult toetab, soodustab või võimaldab terrorismi ehk üldiselt pakub terroristidele varjupaika? See on kahtlemata atraktiivne idee ning pärast 11. septembri 2001 sündmusi on seda korduvalt väidetud ja mõnikord ka kasutatud.³⁸⁶ Kas on tõesti toimunud paradigma muutus ja riigi vastutuses liigutakse sisuliselt eemale esinduse kontseptsioonist? Igatahes on “uuel lähene-misel” riikide ja autorite hulgas liialt palju toetust, et seda ideed lihtsalt tähelepanuta jätta.

Üks võimalus seletada riigi vastutust sellistel tingimustel on taas elustada n-ö asendusvastutus (*vicarious responsibility*).³⁸⁷ Selline vastutus kaasneb riigile, mis teadlikult lepib teistele riikidele ohtliku eraisikute käitumisega oma

³⁸⁴ Artikkel 9(1).

³⁸⁵ Vt nt SC Res 1269, 19.10.1999; SC Res 1373, 28.9.2001.

³⁸⁶ Vt lähemalt Becker, *Terrorism and the State*, *supra nota* 177, pp 231–237.

³⁸⁷ Selle vastutuse tüübi kohta vt lähemalt Brown, “Use of Force against Terrorism after September 11th”, *supra nota* 363, pp 13–15.

territooriumil. Tolereerimine võib olla ka riigi aktiivne poliitika.³⁸⁸ Seega, kui riik on teadlik või peaks olema teadlik planeeritavas terroristlikust rünnakust teise riigi vastu, suudaks seda rünnakut ära hoida, kuid ei tee seda, ega hoiata potentsiaalset ohvrit, siis peab riik võtma vastutuse toimunud rünnaku eest. Sellele lähenemisele leiab toetust ka *Corfu Channel* kohtuasjast, sest Rahvusvaheline Kohus pidas Albaaniat otseselt vastutavaks (mitte kaudselt vastutavaks oma tegevusetuse eest), sest meremiinide paigutamine rahvusvaheliselt laevatatavasse väina ei saanud toimuda valitsuse teadmata ja Albaania ei teinud midagi teiste riikide hoiatamiseks.³⁸⁹ Omamoodi paralleeli võiks tõmmata ka neutraliteeti puudutava rahvusvahelise humanitaarõigusega, milles kehtib nõue, et neutraalne riik ei tohi lubada vaenutsevatel osapooltel kasutada oma territooriumi “võitlejate üksuste” formeerimiseks või “värbamiskohtade” loomiseks.³⁹⁰ Kui neutraalne riik ei täida seda kohustust, siis ta kaotab oma neutraalse staatuse ja relvakonflikti osapool võib rünnata seal paiknevaid vaenlase üksusi.

Asendusvastutuse loogika kohaselt oli Taliban vastutav Al-Qaeda käitumise eest, sest ta lubas teadlikult viimasel tegutseda oma territooriumil ega teinud rahvusvahelistest kohustustest ja Julgeolekunõukogu nõudmistest³⁹¹ hoolimata midagi nende tegevuse takistamiseks või võimalike ohvrite hoiatamiseks. Asjaolu, et Talibani käsitleti rahvusvaheliselt ainult Afganistani *de facto* valitsusena, ei vabastanud Talibani nõudest täita riigile siduvaid kohustusi ega jätnud seda ilma riigile kuuluvatest õigustest.³⁹² Teine aspekt jäetakse tavaliselt tähelepanuta, sh riigi õigus, et austataks tema piiride puutumatus ja tema vastu ei kasutata sõjalist jõudu.

Juba külma sõja ajal viitasid mitmed riigid (peamiselt Ameerika Ühendriigid, Iisrael ja Lõuna-Aafrika Vabariik) oma sõjaliste meetmete kasutamise õigustuseks rünnatava riigi passiivsusele terrorismi ärahoidmisel. Reeglina mõistsid enamik riike ning Julgeolekunõukogu ja Peaassamblee sellised relvasutatud jõu kasutamise juhud hukka.³⁹³ Mõned riigid on pidanud aastaid taluma terroristlike rünnakuid ja selline otsustav käitumine võib tuua kaasa lahendusi.

³⁸⁸ Vt nt Gordon A. Christenson, “Attributing Acts of Omission to the State”, 12 *Michigan Journal of International Law* (1991) 312–370, pp 316–317.

³⁸⁹ *Corfu Channel*, *supra nota* 238, p 17.

³⁹⁰ Maasõjas neutraalsete riikide ja isikute õiguste ja kohustuste järgimise (V) konventsioon [Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land], Haag, 18.10.1907, jõustunud 26.01.1910, 100 BFSP 359, artiklid 4–5.

³⁹¹ Vt nt SC Res 1214, 8.12.1998; SC Res 1269, 19.10.1999; SC Res 1333, 19.12.2000.

³⁹² Talibani režiimi staatuse, õiguste ja kohustuste kohta vt lähemalt Rüdiger Wolfrum & Christiane E. Philipp, “The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law”, 6 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2002) 559–601, pp 567–586.

³⁹³ Vt nt Sean D. Murphy, “Terrorism and the Concept of ‘Armed Attack’ in Article 51 of the U.N. Charter”, 43 *Harvard International Law Journal* (2002) 41–51, pp 46–47.

Kui Iisrael ründas 1982. aastal Liibanoni ja vallutas ka pealinna Beirut, oli Palestiina Vabastusorganisatsioon sunnitud riigist lahkuma (peagi tuli selle asemele Hezbollah). Positiivsetest tulemustest hoolimata saatis Iisraeli tegevust rahvusvaheline kriitika.³⁹⁴ Ka külma sõja järgsel perioodil on riigid seda põhjendust kasutanud, kuid rahvusvahelise kogukonna suhtumine on muutunud leebemaks. Ameerika Ühendriigid ründasid augustis 1998 mitmeid Al-Qaeda rajatise Afganistanis ja keemiatööstust Sudaanis. Põhjuseks oli nende riikide toetus Osama bin Ladenile.³⁹⁵ Kuigi konkreetsete sihtmärkide valikut on kritiseeritud,³⁹⁶ oli rahvusvahelise kogukonna vastukaja pigem positiivne. Otseselt protesteerisid Venemaa Föderatsioon ja Sudaani küsimuses ka araabia riigid (avaldavad pahameelt praktiliselt iga sõjalise operatsiooni puhul, pööramata erilist tähelepanu selle põhjustele). Ülejäänud selgesõnaliselt arvamust avaldanud riigid osutasid otsest või kaudset toetust Ameerika Ühendriikidele.³⁹⁷ Julgeolekunõukogus ei võetud neid juhtumeid arutlusele. Ei saa öelda, et sõjaliste meetmete kasutamist on laialdaselt ja ühemõtteliselt heaks kiidetud, pigem hoiduvad paljud riigid kritiseerimast. Sellisest passiivsest käitumisest on raske välja lugeda riikide õiguslikku veendumust, st kas selline relvastatud jõu kasutamine on lubatud. Tõenäoliselt riigid lihtsalt mõistavad, et tänases julgeoleku olukorras ei jää tihti muud üle, kui tuleb tarvitada meetmeid, mida ei saa küll pidada legaalseks, kuid mida loetakse legitiimseks.

Mitmed autorid on kritiseerinud, et Rahvusvaheline Kohus käsitles *Nicaragua* kohtuasjas riigi vastutust liialt mustvalgelt. Nende arvates tuleks erinevatele juhtumitele läheneda paindlikumalt, kaaludes iga juhtumi asjaolusid eraldi.³⁹⁸ Ei ole välistatud, et Rahvusvaheline Kohus tegi oma otsuse külma sõja aegset poliitilist olukorda arvestades (olukorras, kus mitmed suurriigid kasutasid regulaarselt asendusarmeesid, süüdistati ühte üleriiki rahvusvahelise kohtumenetluse raames relvastatud jõu kaudses kasutamises teise riigi vastu) ja kehtestas tingimused seda arvestades. Samas oli kohtul võimalik see otsus kaks aastakümnet hiljem “tavalisi riike“ (Kongo Demokraatlik Vabariik ja Uganda) puudutavas kohtuasjas ümber vaadata, kuid ei teinud seda.³⁹⁹ Kohus ei

³⁹⁴ W. Michael Reisman, “International Legal Responses to Terrorism”, 22 *Houston Journal of International Law* (1999) 3–61, pp 51–52.

³⁹⁵ UN Doc S/1998/780 (1998).

³⁹⁶ Leah M. Campbell, “Defending against Terrorism: A Legal Analysis of the Decision to Strike Sudan and Afghanistan”, 74 *Tulane Law Review* (2000) 1067–1096, pp 1089–1095.

³⁹⁷ Sean D. Murphy, “Contemporary Practice of the United States relating to International Law”, 93 *American Journal of International Law* (1999) 161–194, pp 161–166.

³⁹⁸ Vt nt Scott M. Malzahn, “State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility”, 26 *Hastings International & Comparative Law Review* (2002) 83–114, pp 102–103.

³⁹⁹ *Armed Activities on the Territory of the Congo*, *supra nota* 327, paras 160–162.

murduvad riikide ja autorite surve all.⁴⁰⁰ Iga juhtumi asjaolude eraldi hindamine ei tohi kindlasti muutuda juhuslikuks ja oportunistlikuks. Selline oht on täiesti reaalne. Mis muudab ühe riigi (antud juhul ründava riigi) arvamuse autoriteetseks? Kontroll ja järelevalve. Selle ülesande on tegelikult rahvusvaheline kogukond juba ammu volitanud Julgeolekunõukogule, mis peab seisma hea rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise või vajadusel taastamise eest.⁴⁰¹

Teine võimalus seletada riigi vastutust terrorismi võimaldamisel on kaasaaitamine (*complicity*).⁴⁰² Riigi vastutuse eelnõu näeb iseenesest ette võimaluse, et riik, mis aitab teist riiki rahvusvahelise väärtetoimepanemisel, vastutab sellise käitumise eest, kui riik on teadlik rahvusvahelise väärtetoimepanemise asjaoludest ja selline tegevus oleks rahvusvaheline väärtetoimepanemine ka juhul, kui riik paneks selle ise toime.⁴⁰³ Kaasaaitamist puudutavad reeglid ei sobi siiski antud konteksti. *Esiteks*, reeglis on selgesõnaliselt öeldud, et üks riik peab aitama teist riiki rahvusvahelise väärtetoimepanemisel. *Teiseks*, kaasaaitamine tekitab riigile vastutuse enda õigusvastase käitumise, mitte abi saanud riigi käitumise eest.⁴⁰⁴ Erandina võib otsene vastutus tekkida juhul, kui rahvusvahelist väärtetoimepanemist ei oleks saanud toime panna ilma vastava abita. Aga see ei muuda asjaolu, et see reegel puudutab riikidevahelisi suhteid.

Tuleb rõhutada, et terrorismi ärahoidmist puudutavad kohustused on hoolsuskohustused, st riigilt nõutakse asjakohase hoolsuse (*due diligence*) ülesnäitamist.⁴⁰⁵ Terrorismi täielik ärahoidmine ei ole nõutav. Teisisõnu, kohustus hoida ära terroristlike mitteriiklike rühmituste rünnakuid on iseenesest kohustus võtta asjakohaseid meetmeid, mitte kohustus saavutada teatud tulemusi. Mis saab juhul, kui riik on võtnud tarvitusele kõik asjakohased meetmed vältimaks terroristlikelt mitteriiklikelt rühmitustelt tulenevat ohtu teistele riikidele, kui nendel rühmitustel õnnestub siiski rünnata teisi riike? Riik ei ole rikkunud oma kohustust mitte kasutada terrorismi ja passiivselt toetada või võimaldada terrorismi. Seega ei ole riigile võimalik omistada mingit rahvus-

⁴⁰⁰ Kusjuures mitmed kohtunikud avaldasid oma isiklikes arvamustes pettumust, et kohus ei võtnud arvesse reaalsuse muutumist alates *Nicaragua* kohtuasjast ega püüdnud tuua selgust vastuoludesse ja segadusse, mille kohus oli tegelikult ise tekitanud oma varasemate kohtuotsustega. Vt lähemalt *ibid*, Separate Opinion of Judge Kooijmans, paras 19–31; *ibid*, Separate Opinion of Judge Simma, paras 7–15.

⁴⁰¹ Julgeolekunõukogu tegevusest terrorismi vastu võitlemisel käsitletakse peatükis 5.

⁴⁰² Derek Jinks, “State Responsibility for the Acts of Private Armed Groups”, 4 *Chicago Journal of International Law* (2003) 83–95, p 90.

⁴⁰³ Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 16.

⁴⁰⁴ Riigi vastutuse eelnõu kommentaarid, lk 67.

⁴⁰⁵ Asjakohase hoolsuse kohta terrorismi kontekstis vt lähemalt Robert P. Barnidge, Jr, “States’ Due Diligence Obligations with regard to International Non-State Terrorist Organisations Post-11 September 2001: the Heavy Burden That States Must Bear”, 16 *Irish Studies in International Affairs* (2005) 103–125.

vahelise kohustuse rikkumist ja teda ei saa pidada vastutavaks terroristlike mitteriikliku rühmituse käitumise eest.

Aga kuidas käituda juhul, kui riigil on tahe, kuid ei ole objektiivsetel põhjustel võimeline ohjama oma territooriumil paiknevaid mitteriiklikke terroristlike rühmitusi? Tuleb leida sobiv vahekord ühe riigi suveräänsuse asutamise ja teise riigi julgeoleku tagamise vahel. Enne analüüsi juurde minekut tasub ära tuua mõned juhtumid, mis näitavad, et probleem on reaalne, mitte akadeemiline. Ameerika Ühendriikide eriuksus vangistas Mogadishus ja viis Somaaliast minema ühe väidetava Al-Qaeda liikme. Operatsioon toimus Somaalia nõusolekuta. Seda ennekõike seepärast, et lihtsalt puudus valitsus, millelt taotleda abi või nõusolekut operatsiooni läbiviimiseks.⁴⁰⁶ Kui Iisrael alustas Hezbollah vastast sõjalist operatsiooni Lõuna-Liibanonis, süüdistati Liibanoni valitsust "ebakohasuses ja tegevusetuses".⁴⁰⁷ Iisrael ei väitnud, et Liibanon toetas või soodustas Hezbollah tegevust, vaid viitas lihtsalt selle võimetusele lammutada ja desarmeerida see rühmitus vastavalt Julgeolekunõukogu otsusele.⁴⁰⁸ Samas ei ole Liibanoni läbikukkumine üllatav, sest üks nõrgemaid sõjavägesid Lähis-Idas on vastastikku kõige võimsama terroristliku mitteriikliku rühmitusega regioonis. Liibanon eitas seotust Iisraeli sõjalist operatsiooni ajendanud Hezbollah rünnakuga ja väitis, et ei olnud teadlik viimase ettevalmistamisest.⁴⁰⁹ Tõsi, mida rohkem põhjustasid Iisraeli väed kahjustusi, seda rohkem kasvas sümpaatiat Hezbollah vastu ka valitsusliikmete hulgas.⁴¹⁰ Julgeolekunõukogu ei süüdistanud samuti Liibanoni, vaid avaldas pigem pettumust ja nõudis valitsuselt taas kord efektiivse kontrolli kehtestamist kogu territooriumil.⁴¹¹

Nende näidete põhjal on mõistetav, kui väita, et riiki ei saa pidada vastutavaks, kui ta ei suuda objektiivseid võimalusi arvestades mõjutada mitteriiklike rühmituste käitumist. Aga see ei tohiks tähenda, et mitteriiklike rühmituste kontrollimatule käitumisele ei järgne mingeid tagajärgi. Mittevastutamise "privileegile" peab vastanduma tasakaalustav kohustus, nimelt kohustus teha kannatajariigiga koostööd ulatuses ja viisil, mis on vajalik vastava mitteriikliku terroristliku rühmituse likvideerimiseks. Teisisõnu, kui riik ei ole ise võimeline kaitsma teiste riikide õigusi ja kõrvaldama neid ähvardavaid ohtusid, ei või riik

⁴⁰⁶ Ben N. Dunlap, "State Failure and the Use of Force in the Age of Global Terror", 27 *Boston College International and Comparative Law Review* (2004) 453–475, p 453.

⁴⁰⁷ Identical letters dated 12 July 2006 from the Permanent Representative of Israel to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, S/2006/515 (2006).

⁴⁰⁸ SC Res 1559, 2.9.2004.

⁴⁰⁹ Identical letters dated 13 July 2006 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Lebanon to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, S/2006/518 (2006).

⁴¹⁰ Tim Butcher & David Blair, "Lebanese Troops Will Not Disarm Hizbollah", *Telegraph*, 17.8.2006.

⁴¹¹ SC Res 1701, 11.8.2006.

passiivselt lubada sellistel rühmitustel nautida suveräänsusest ja territoriaalsest puutumatuses tulenevat kaitset. Eriti keeruline on olukord nurjunud riikide puhul, sest kannatajariigi valitsusel puudub partner, kellega suhelda. Valitsuse puudumine ei muuda vastava riigi territooriumi muidugi “ei kellegi maaks”, kuid samas ka mitte väljaspool vastumeetmete ulatust olevaks. Rahvusvaheline Kohus on andnud mõista, et riik võib kasutada ka enesekaitsele sarnast õigust, mida võib rakendada juhul, kui puudub eelnev relvastatud rünnak artikli 51 tähenduses.⁴¹² Kannatajariigi rakendatavad meetmed peavad minimaalselt vastama klassikalistele enesekaitse teostamise tingimustele (kohesus, vajalikkus ja proportsionaalsus).

Käesoleva töö autor leiab, et võimetused ei tekita riigile vastutust kontrollimatu käitumise eest, vaid kohustuse taluda asjakohaseid vastumeetmeid. Vastasel juhul oleksid mitteriiklikud rühmitused karistamatud ja teiste riikide õigused ohustatud. ÜRO harta osaliseks saades ei naudi riigid ainult sellest tulenevaid privileege (nt suveräänsus, territoriaalne puutumatus, kaitse relvastatud jõu kasutamise eest), vaid võtavad endale ka kohustusi, et kõik ülejäänud liikmed saaksid neid privileege nautida.⁴¹³ Milline iganes oli arusaam riigi suveräänsusest rahvusvaheliste suhete süsteemi kujunemisel pärast Vestfaali rahu (1648), tänapäeval kaasneb suveräänsusega ka nõue kaitsta teiste riikide õigusi ja täita rahvusvahelise kogukonna ees võetud kohustusi.⁴¹⁴

Kõnealust võimalust tuleb kasutada viimase järjekorras ja seda tehes peab kannatajariik loomulikult käituma heas usus. Objektivse võimetuse korral peavad mis tahes vastumeetmed olema suunatud ainult vastavate mitteriiklike rühmituste objektide vastu. Rahvusvaheline kogukond saab teostada järelevalvet riikide tegevuse üle Julgeolekunõukogu vahendusel. Viimane ei ole tegele enamasti konkreetsete terroristlike mitteriiklike rühmitustega ega anna volitust relvastatud jõu kasutamiseks nende vastu, kuid on tõenäoliselt altim reageerima, kui kannatajariik on teinud vale otsuse või on läinud oma operatsioonides liialt kaugele. Taolist järelevalvet teostab Julgeolekunõukogu juba enesekaitse puhul.

Külma sõja järgsel perioodil on riigid avaldanud toetust sellisele läheneamisele (see ei viita kindlasti veel tavaõiguse kujunemisele). Head näited puudutavad Põhja-Iraagis paiknevate kurdide piiriülest tegevust naaberriikide vastu. Kuna Iraak, Iraan ja Türgi kuuluvad mitmed mõttes erinevatesse sfääridesse, siis puutuvad selles probleemis kokku erinevate riikide blokkide huvid. Iraan ja Türgi korraldasid 1990ndatel korduvalt sõjalisi operatsioone Iraagi territooriumile, kust Kurdi Tööliste Partei korraldas rünnakuid naaber-

⁴¹² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 160, para 210.

⁴¹³ ÜRO harta, artikkel 2(2).

⁴¹⁴ Suveräänsuse ja vastutuse vahekorra kohta vt nt *A More Secure World*, supra nota 121, paras 29–30.

riikide vastu.⁴¹⁵ Türgi väitis, et rakendatud sõjalised meetmed ei rikkunud Iraagi suveräänsust, sest Iraak ei teostanud efektiivset kontrolli oma territooriumi põhjaosas ja seetõttu ei saanud temalt ka tõsiselt nõuda mitteriiklike rühmituste piiriüleste rünnakute ärahoidmist.⁴¹⁶ Ka Iraan ei väitnud, et Iraak osutaks kurdidele abi, vaid väitis teostavat enesekaitset vastavalt ÜRO hartale.⁴¹⁷ Kahe riigi tegevuse mõistsid hukka peamiselt Araabia Liiga (*Arab League*) ja Lahe Koostöö Nõukogu (*Gulf Cooperation Council*). Siinkohal on märkimisväärne asjaolu, et hoolimata Iraagi korduvatest palvetest, kus juhiti Julgeolekunõukogu tähelepanu tema harta järgsetele kohustustele,⁴¹⁸ ei võtnud viimane neid juhtumeid arutada.

Veel selgemalt oli riikide meelsus tuntav veebruaris 2008 Türgi läbiviidud sõjaliste operatsioonide puhul.⁴¹⁹ Kurdi Tööliste Partei (figureerib mitmes riigis terroristlike rühmituste nimekirjas) korraldas alates sügisest 2007 Põhja-Iraagist rünnakuid Türgi aladele. Kui palved Iraagi valitsusele hoida ära neid rünnakuid ei toonud lahendust (põhimõtteliselt puudus võimekus), otsustas Türgi korraldada terrorismivastase sõjalise operatsiooni, millest teavitati ette Iraaki ja Ameerika Ühendriike. Oma reageeringutes rõhutas viimane, et Türgi peab tegutsema kiirelt, ründama hoolikalt valitud sihtmärke ja seejärel lahkuma Iraagist. Nad osutasid türklastele isegi abi, ennekõike luureinfo näol. Euroopa Liidu seisukohtades käisid läbi nii murelikud kui ka toetavad väljaütlemised. Rõhutati, et tuleb hoiduda ebaproportsionaalsetest sõjalistest operatsioonidest ja rakendatavad meetmed peavad olema ilmselgelt hädavajalikud seatud eesmärgi (elanikkonna kaitse väljast tuleneva ohu eest) saavutamiseks.⁴²⁰ Selgelt hoiduti Türgi hukkamõistmisest. Euroopa Liidu pehme seisukoht oli üllatav võrreldes varasemate sarnaste juhtumitega. Hiina Rahvavabariik⁴²¹ ja Venemaa

⁴¹⁵ Vt lähemalt Christine Gray & Simon Olleson, “The Limits of the Law on the Use of Force: Turkey, Iraq and the Kurds”, 12 *Finnish Yearbook of International Law* (2001) 355–410.

⁴¹⁶ Thomas M. Franck, *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks* (Cambridge University Press, 2002), p 63.

⁴¹⁷ UN Doc S/25843 (1993).

⁴¹⁸ UN Doc S/1997/461 (1997).

⁴¹⁹ Operatsiooni kohta vt lähemalt “Further Action against Separatists”, 54 *Keesing’s Record of World Events* (2008) 48374–48375; “Ground Offensive against Separatists”, 54 *Keesing’s Record of World Events* (2008) 48427–48430.

⁴²⁰ EU Presidency Statement on the Military Action Undertaken by Turkey in Iraqi Territory, <www.eu2008.si/en/News_and_Documents/CFSP_Statements/February/0225MZZturkey.html> (1.1.2010).

⁴²¹ Foreign Ministry Spokesperson Liu Jianchao’s Regular Press Conference on 23 October 2007, <www.chinese-embassy.org.uk/eng/zt/fyrth/t375079.htm> (1.1.2010).

Föderatsioon⁴²² avaldasid põhimõtteliselt muret kujunenud olukorra pärast ja avaldasid lootust, et olukord laheneb lõpuks poliitiliste meetmetega. Iraagi võimud ei saanud oma võimetuse (osaliselt ka rahvusvahelise kogukonna suhtumise) tõttu eriti muud teha, kui vaikimisi nõustuda Türgi operatsiooniga.

Käesoleva töö autor ei taha kindlasti väita, et senised riigi vastutuse reeglid tuleks hülgata. Samas ei saa jätta arvestamata, et esile on kerkinud ohud, mida ei tuntud sellisel kujul ÜRO harta või riigi vastutuse eelnõu ettevalmistamisel. Terroristlike mitteriiklike rühmitusi ei saa mõjutada tavapärase diplomaatilisest või majanduslike meetmetega. Nende detsentraliseeritud ja piiriülene iseloom, vastutuse puudumine inimeste eest sarnaselt valitsustega, saladuslik tegutsemine ning muutumine üha tugevamaks sunnib tõdema, et Rahvusvahelise Kohtu lahendites ja riigi vastutuse eelnõus sisalduvad põhimõtted ei paku igati rahuldavaid vastuseid rahvusvahelise terrorismi kontekstis.

⁴²² MFA Spokesman Mikhail Kamynin's Response to a Media Query on Turkish Parliament's Decision on Admissibility of Cross-Border Operation in Iraq, <www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/944e232074b1f24ac325737900538ec0> (1.1.2010).

4. RIIGI ENESEKAITSE TERRORISTLIKU RÜNNAKU VASTU

Riigil on võõrandamatu õigus ennast kaitsta. Kuigi seda mõtet on loendamatul kordadel tsiteeritud, ei tohi seejuures unustada, et enesekaitse on rahvusvahelises õiguses kindel piiritletud tähendus. Viimasel ei pruugi olla mingit seost emotsionaalsete või poliitiliste deklaratsioonidega, et riigil on õigus ennast kaitsta igasuguste ebameeldivuste vastu. Enesekaitse tähendab üldistatult õigust astuda relvastatud jõuga vastu piisavalt vägivaldsele rünnakule. Ei ole kahtlust, et riik võib kasutada relvastust enese kaitseks, kui teda on rünnanud teine riik. Kas riigil on samasugune õigus ka juhul, kui ründajaks on terroristlik mitteriiklik rühmitus? Selge vastus puudub, kuid oleks ebamõistlik väita, et see on välistatud mis tahes tingimustel.

4.1. Enesekaitse olemus

Enesekaitse instituut ulatub tagasi kaugetesse aegadesse⁴²³ ning seda on peetud riigi suveräänsuse oluliseks ja võõrandamatuks elemendiks. Samas tuleb enesekaitse õiguse sisu ja arengut analüüsida lähtuvalt rahvusvahelise õiguse arengust ja eesmärkidest vastaval perioodil. Piiramatu suveräänsuse teooria kahjustas oluliselt, kui mitte ei elimineerinud enesekaitset XIX sajandil. Riigid pidasid end täielikult sõltumatuks teistest riikidest ja võimalikest kõrgematest organitest (nt keskajal katoliiklikust kirikust) ning pädevaks otsustama, millal on vaja kasutada relvastatud jõudu. Nii allutati enesekaitse õigus üldisemale ja poliitilisemale enese alalhoiu (*self-preservation*) õigusele. Kui riigid viitasid enesekaitsele, siis oli sellel vaid poliitilise lisaargumendi tähendus.⁴²⁴ Lõppastmes taandus kõik enese alalhoiule ning seejuures oli riigil kõrgeim ja lõplik pädevus otsustamiseks, mis oli vajalik enese alalhoidmiseks.⁴²⁵ Thomas Joseph Lawrence on äärmuslikult väljendanud arvamust, et kaitse- ja ründesõdade eristamine on mõttetu, sest tegemist on eetiliste küsimustega, mida rahvusvaheline õiguse ei reguleeri. Ta tõdes, et iseenesest on tegemist oluliste küsimustega, kuid need kuuluvad moraali ja teoloogia valdkonda.⁴²⁶ Kelsen kommenteeris Teise maailmasõja järel neid seisukohti öeldes, et enese alalhoid

⁴²³ Enesekaitse ajaloo kohta vt nt M. A. Weightman, "Self-Defense in International Law", 37 *Virginia Law Review* (1951) 1095–1115, pp 1095–1107.

⁴²⁴ Eduardo Jiménez de Aréchaga, "International Law in the Past Third of a Century", 159 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1978), vol I, 1–344, p 96.

⁴²⁵ William Edward Hall, *A Treatise on International Law* (8th edn, Oxford: Clarendon Press, 1924), p 332.

⁴²⁶ Tsiteeritud Weightman, "Self-Defense in International Law", *supra nota* 423, p 1103.

on vaid poliitilis-moraalne vabandus rahvusvahelise õiguse rikkumiseks, mitte riikide juriidiline õigus.⁴²⁷ XX sajandi saabumine tähistas olulist muutust riikide seisukohtades, sest hakati piirama riikide õigust kasutada relvastatud jõudu ja kõik rahvusvahelised kokkulepped, mis piirasid või keelustasid relvastatud jõu kasutamist, tunnustasid selgesõnaliselt või kaudselt enesekaitse õiguse olemasolu.⁴²⁸

Enesekaitse ja enese alalhoiu vaheline suhe on paratamatu — ühelt poolt ohustab fundamentaalne enese alalhoiu vajadus enesekaitset, teiselt poolt hõlmab esimene viimast. Ka Rahvusvaheline Kohus on toonitanud, et igal riigil on õigus enese alalhoiule ja seeläbi enesekaitsele, kui riigi eksistents on ohus.⁴²⁹ Praktikas ei tõusetu enesekaitse vajadus nii äärmuslikel juhtudel, kus riigi eksistents on ohtu sattunud, vaid märksa igapäevasematel põhjustel. Enesekaitse on eneseabi üks vorm, mille raames kasutab riik relvastatud jõudu reageerimaks tema vastu suunatud agressioonile. Need kaks kontseptsiooni — enesekaitse ja agressioon — on omavahel tihedalt ja lahutamatu seotud ning enesekaitse sisu ja areng sõltub sellest, kuidas mõista agressiooni.

Seega ÜRO harta ei loonud, vaid lihtsalt tunnustas enesekaitse olemasolu ja seadis sellele teatavad piirid. Artikli 51 esimene lause ütleb, et “relvastatud rünnaku korral ÜRO liikme vastu ei piira miski käesolevas hartas võõrandamatut õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, kuni Julgeolekunõukogu on võtnud vajalikud meetmed rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks”. Riigid peavad viivitamatult teavitama Julgeolekunõukogu meetmetest, mida nad on rakendanud enesekaitse teostamisel; seejuures ei mõjuta need meetmed kuidagi Julgeolekunõukogu pädevust ja vastutust lähtuvalt ÜRO hartast.⁴³⁰ Enesekaitse on ajaliselt piiratud õigus, mis lõppeb, kui Julgeolekunõukogu on olukorra oma kontrolli alla võtnud (üldine idee, et relvastatud jõu kasutamine peaks olema tsentraliseeritud).⁴³¹

⁴²⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945), p 333.

⁴²⁸ Kellogg-Briand'i paktis ei ole küll enesekaitset selgesõnaliselt sätestatud, kuid see põhineb pakti ettevalmistusmaterjalidel ja osaliste vaikival kokkuleppel. Vt lähemalt Quincy Wright, “The Meaning of the Pact of Paris”, *27 American Journal of International Law* (1933) 39–61, pp 42–43.

⁴²⁹ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, *supra nota* 248, para 96.

⁴³⁰ ÜRO harta, artikkel 51, teine lause. Vt ka René Värk, “Kollektiivne enesekaitse: ajalugu, teooria ja praktika”, *3 Acta Societatis Martensis* (2007) 98–118, lk 110–112.

⁴³¹ Seda, millistel tingimustel saab väita, et Julgeolekunõukogu on sisuliselt olukorra enda kontrolli alla võtnud, ei ole siiani määratletud. Julgeolekunõukogu rolli kohta vt lähemalt Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (3rd edn, Oxford University Press, 2008), pp 126–128.

4.2. Relvastatud rünnak

Enesekaitse teostamise eelduseks on “relvastatud rünnaku” toimumine.⁴³² Ka Rahvusvaheline Kohus on toonitanud, et individuaalne ja kollektiivne enesekaitse eeldab relvastatud rünnakut.⁴³³ Mis tähendab relvastatud rünnak? San Francisco konverentsil peeti seda mõistet “piisavalt selgeks” ja “iseendast mõistetavaks” ega peetud vajalikuks selle sisu üle diskuteerida.⁴³⁴ Hilisem praktika näitab, et delegaadid eksisid rängalt. Ka ÜRO harta ei paku selgitust. Seetõttu ei põhine relvastatud rünnaku mõiste lepingulisel, vaid tavaõigusel.⁴³⁵ Rahvusvaheline Kohus leidis Nicaragua kohtuasjas põhjendamatult entusiastlikult, et rahvusvahelises õiguses “tundub eksisteerivat” konsensus selles suhtes, mida võib käsitleda relvastatud rünnakuna,⁴³⁶ ega pakkunud välja oma definitsiooni.

4.2.1. Relvastatud rünnak *ratione materiae*

ÜRO hartas kohtab kolme sarnast, kuid siiski erineva tähendusega mõistet: “relvastatud rünnak” (*armed attack*), “jõu kasutamine” (*use of force*) ja “agressiooniakt” (*act of aggression*).⁴³⁷ Esimene on sisult kõige kitsam ja viimane kõige laiem ning mõisted hõlmavad endas eelmist, kuid mitte tingimata järgmist. Teisisõnu, iga relvastatud jõu kasutamise juhtum või veel vähem agressiooniakt ei anna õigust enesekaitse teostamiseks.⁴³⁸ Enesekaitse peaks olema mõeldud juhtumiteks, kus on tegemist rohkema kui lihtsalt relvastatud jõu kasutamise keeluga.

Rahvusvaheline Kohus on samuti väitnud, et igasugune relvastatud jõu kasutamine ei too kaasa õigust teostada enesekaitset. Nii pidas kohus vajalikuks

⁴³² Üha vähemaks jääb autoreid (valdavalt Teise maailmasõja eelsest või vahetult järgsest põlvkonnast), kes väidavad, et relvastatud rünnak ei ole nõutav eeldus enesekaitse teostamiseks. Selle nõude kohta vt lähemalt nt Jörg Kammerhofer, “Uncertainties of the Law on Self-Defence in the United Nations Charter”, 35 *Netherlands Yearbook of International Law* (2004) 143–204, pp 154–159.

⁴³³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, supra nota* 160, para 195.

⁴³⁴ Brownlie, *International Law and the Use of Force by States, supra nota* 202, p 278.

⁴³⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, supra nota* 160, para 176.

⁴³⁶ *Ibid*, para 195.

⁴³⁷ Vastavalt ÜRO harta, artiklid 51, 2(4), 39. Mõiste “jõu kasutamine” viitab artiklist 2(4) tuleneva kohustuste rikkumisele, mõiste “agressiooniakt” viitab rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ohustavale või rikkuvale käitumisele vastavalt artiklile 39.

⁴³⁸ Artiklite 2(4) ja 51 vahekorra kohta vt Randelzhofer, “Article 51” — Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, supra nota* 216, pp 790–792.

teha *Nicaragua* kohtuasjas vahet kõige tõsisematel relvastatud jõu kasutamise vormidel, mis kujutavad endast relvastatud rünnakut, ja vähem tõsistel vormidel.⁴³⁹ Seejuures kohus ei selgitanud, kuidas teha vahet nimetatud vormidel. Kas vormi hindamisel võib kasutada ka subjektiivseid lähtekohti või seisneb erinevus lihtsalt relvastatud jõu kvantitatiivse hulgas? Kohus tundub eelistavat viimast, sest rõhutab relvastatud jõu kasutamise “ulatust ja mõjusid” (*scale and effects*) ning toonitab, et need eristavad relvastatud rünnakud “pelgalt piiriintsidentidest”, mis ei anna taas õigust teostada enesekaitset.⁴⁴⁰ Teatud mõttes on kohtul õigus. Üks lask üle piiri on iseenesest relvastatud jõu kasutamine ja artiklis 2(4) sätestatud keelu rikkumine, kuid see ei peaks lükkama käima enesekaitset artikli 51 tähenduses. Riigid peaksid olema piisavalt “paksu nahaga” ja kasutama sellistel juhtudel mittesõjalisi vastu-meetmeid. Samas on kõigi piiriintsidentide kõrvale jätmine küsitav. Nagu tões tabavalt Sir Gerald Fitzmaurice, “eksisteerivad piiriintsidendid ja piiri-intsidendid; mõned on triviaalsed, mõned on väga tõsised”.⁴⁴¹ Mis võib tunduda Iisraelile tagasihoidliku piiriintsidendina, tundub Eestile ilmselt relvastatud rünnakuna.

Selgeid juhtnööre andmata on ohtlik kõrvaldada “väiksemad” relvastatud rünnakud “tõeliste” relvastatud rünnakute hulgast. Selline vahetegu näib kunstlikuna ja rünnaku toimumise kestel või vahetult selle järel on selle rakendamine reaalsuses küsitav. Samuti ahvatleb see riike toime panema väiksemaid rünnakuid lootuses, et teine riik ei või vastata relvastatud jõuga. Käesoleva töö autori arvates oleks parem väita, et relvastatud jõu kvantitatiivsus määrab lihtsalt kindlaks vastumeetmete proportsionaalsuse taseme. Kohtu otsust (seada relvastatud rünnakule selline kõrge läved) võib selgitada asjaolu, et *Nicaragua* kohtuasi käsitles kollektiivset enesekaitset ja kohus soovis piirata kolmandate osapoolte sekkumist teiste riikide konfliktidega. Mõned aastad tagasi püüdis kohus *Oil Platforms* kohtuasjas vähem tõsiste relvastatud jõu kasutamise vormide väljajätmist pehmendada asjaoluga, et need võivad ajapikku kumuleeruda selliseks relvastatud jõu kasutamiseks, mis kujutab endast relvastatud rünnakut.⁴⁴² See on üllatav samm, sest riigid ja autorid on akumulatsiooniteooria suhtes olnud kahtleval positsioonil⁴⁴³ ning Julgeoleku-

⁴³⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, para 191; *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, ICJ Reports (2003) 161, para 51.

⁴⁴⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, para 195.

⁴⁴¹ Gerald Fitzmaurice, “The Definition of Aggression”, 1 *International and Comparative Law Quarterly* (1952) 137–144, p 139.

⁴⁴² *Oil Platforms*, *supra nota* 439, para 64.

⁴⁴³ Gray, *International Law and the Use of Force*, *supra nota* 431, pp 155–156.

nõukogu on seda aastaid eitanud.⁴⁴⁴ Kohus esitas mainitud kohtuasjas veel ühe kummalise nõude relvastatud rünnakule, nimelt peab rünnak toimuma “konkreetses kavatsusega põhjustada kahju”.⁴⁴⁵ Kavatsus on teada ründajale, mitte rünnatavale. Taas kord ei pidanud kohus vajalikuks selgitada, kuidas peaks rünnatav riik hakkama hindama, millised on ründava riigi kavatsused. Kui tõmmata paralleele siseriikliku õigussüsteemiga, siis toimub kavatsuse tuvastamine kohtus. Analoogse lahenduse kasutamine rahvusvahelises õigussüsteemis on selle eripära tõttu mõeldamatu. Pigem on korrektne eeldada, et rünnakuga sooviti põhjustada kahju, kui ründav riik ei tõesta vastupidist.

Kas terroristlik rünnak saab *ratione materiae* olla relvastatud rünnak? Kui terroristliku mitteriikliku rühmituse korraldatud rünnak vastab oma ulatuselt ja mõjudelt riigi regulaarvägede rünnakule, oleks käesoleva töö autori arvates ebamõistlik väita, et ei toimunud relvastatud rünnakut artikli 51 tähenduses. Sellist lähenemist toetab ka eespool käsitletud agressiooni definitsioon, mis käsitleb agressioonina ka riigi poolt või nimel saadetud mitteriiklike relvastatud rühmitusi, kui “kui need panevad relvastatud jõudu kasutades toime tegusid, mis on oma tõsiduselt võrdväärsed [relvajõudude poolt toimepandud] tegudega”.⁴⁴⁶ Tõenäoliselt on üksikuid terroristlikke rünnakuid nende ulatuse ja mõjude tõttu eraldi võttes pidada relvastatud rünnakuteks, kuid arvestades Rahvusvahelise Kohtu seisukohta *Oil Platforms* kohtuasjas, võivad omavahel ajaliselt tihedalt seotud süstemaatilised rünnakud ületada kokkuvõttes nõutava lävendi.⁴⁴⁷

Tulles tagasi Al-Qaeda juurde, tuleb tõdeda, et pretsedenditud 11. septembri 2001 rünnakud täitsid kindlasti ulatuse ja mõjude nõude. See oli esimene rünnak Ameerika Ühendriikide territooriumi vastu pärast detsembrist 1941, kui jaapanlased ründasid Hawaii Pearl Harborit. Surma sai umbes kolm tuhat inimest, mida on rohkem kui Pearl Harboris ja mis on ühel päeval surnute poolest võrreldav ainult kodusõja sündmustega. President ja teised kõrgemad riigi esindajad evakueeriti maa-alustesse punkritesse ning toimima hakkas Eisenhoweri administratsiooni ajast kasutamata olnud plaanid riigi juhtimiseks hädaolukorras. Föderaalne Lennundusagentuur pani esmakordselt ajaloos riigis seisma kogu tsiviillennunduse ja sulges riigi õhuruumi sissetulevatele lendudele. Rünnakutes hävitati Ameerika Ühendriikide üks peamistest finantskeskusest (Maailma Kaubanduskeskuse kaksiktornid) ja kannatada sai sõjalise

⁴⁴⁴ Karin Oellers-Frahm, “The International Court of Justice and Article 51 of the UN Charter” — Klaus von Dicke, Stephan Hobe, Karl U. Meyn, Anne Peters, Eibe Riedel, Hans J. Schütz & Christian Tietje (eds), *Weltinnenrecht: Liber Amicorum Jost Delbrück* (Berlin: Duncker & Humblot, 2005), 503–517, p 510.

⁴⁴⁵ *Oil Platforms*, *supra nota* 439, para 64. Kohtuotsuse kriitilise analüüsi kohta vt William H. Taft, IV, “Self-Defense and the *Oil Platforms* Decision”, 29 *Yale Journal of International Law* (2004) 295–306, pp 298–306.

⁴⁴⁶ GA Res 3314 (XXIX), Article 3(g).

⁴⁴⁷ *Oil Platforms*, *supra nota* 439, para 64.

juhtimise keskus (Pentagon). New Yorgi börs suleti kuueks päevaks ja selle taasavamisel tabas börsiindeksit ajaloo suurim langus (esimesel nädalal kaotasid aktsiad oma väärtusest 1,4 triljonit dollarit, kuid hinnad taastusid suuresti järgnevatel kuudel). Rahaline kahju ulatus sadadesse miljarditesse dollaritesse.⁴⁴⁸ Isegi, kui võtta arvesse ainult lennukite kasutamise põhjustatud otseseid purustusi ja surmasid, on ikka piisavalt alust öelda, et tegemist oli relvastatud rünnakuga. Asjaolu, et nimetatud rünnakutes ei kasutatud konventsionaalseid relvi, ei oma mingit tähtsust. Oluline on ennekõike tulemus, sest sisulist vahet ei ole, kas kaksiktorne rünnatakse kümneid tonne kaaluva lennuki või tavapärase tiibraketiga (mis ei oleks ilmselt suutnud sellist hävingut põhjustada).

Need rünnakud ei olnud esimesed ega pidanud jääma viimasteks. Al-Qaeda korraldas 7. augustil 1998 sünkroniseeritult pommplahvatused Nairobis, Keenias ja Dar es Salaamis, Tansaania asuvate Ameerika Ühendriikide suursaatkondade ees. Surma sai 301 ja haavata üle viie tuhande inimese, mitmed hooned olid varemetes. Järgmisena rünnati 12. oktoobril 2000 Jeemeni rannikul tankinud sõjalaeva *USS Cole*. Surma sai 17 ja haavata 12 meeskonnaliiget, laev jätkab pärast kahjustuste kõrvaldamist teenistust (küllastas sügisel 2009 ka Tallinna).⁴⁴⁹ Kui sarnaseid rünnakuid oleks korraldanud mõne riigi regulaarväed, oleksid kannatajariigid ilmselt käsitletud neid oma ulatuse ja mõjude tõttu relvastatud rünnakutena.

4.2.2. Relvastatud rünnak *ratione personae*

Relvastatud jõu kasutamine on klassikaliselt olnud riikide pärusmaa. Seetõttu tõusetub loogiline küsimus, kas relvastatud rünnak saab põhimõtteliselt pärineda mitteriiklikult rühmituselt. Traditsiooniline tõlgendus vastaks sellele küsimusele pigem eitavalt, kuid 11. septembri 2001 järel on olukord muutunud ning riikide veendumus ja praktika lubab vastata jaatavalt.

Artikkel 51 ei ütle, et õigus enesekaitsele kehtib ainult juhul, kui rünnak pärineb teiselt riigilt. Seda on traditsiooniliselt eeldatud asjaolust, et enesekaitse on erand üldisest relvastatud jõu kasutamise keelust, mis puudutab “liikmeid”,⁴⁵⁰ milleks saavad olla ainult riigid.⁴⁵¹ Samas ütleb artikkel 51, et õigus

⁴⁴⁸ Walker, “The Lawfulness of Operation Enduring Freedom’s Self-Defense Responses”, *supra nota* 364, pp 489–492; Murphy, “Terrorism and the Concept of ‘Armed Attack’ in Article 51 of the U.N. Charter”, *supra nota* 393, p 47.

⁴⁴⁹ Vt lähemalt Frank A. Biggio, “Neutralizing the Threat: Reconsidering Existing Doctrines in the Emerging War on Terrorism”, 34 *Case Western Reserve Journal of International Law* (2002) 1–43, pp 1–4.

⁴⁵⁰ ÜRO harta, artikkel 2(4).

⁴⁵¹ ÜRO harta, artikkel 4(1). Tõsi, ÜRO liikmeks on erandkorras olnud ka Ukraina NSV ja Valgevene NSV, mis ei olnud iseseisvad riigid.

enesekaitsele on “liikmetel”, st relvastatud rünnaku sihtmärgiks peab olema riik, kuid see ei pea *expressi verbis* pärinema riigilt. Seega ei ole välistatud enesekaitse teostamine mitteriiklikult rühmituselt pärineva relvastatud rünnaku puhul.

Rahvusvaheline Kohus peab samuti võimalikuks, et relvastatud rünnaku panevad toime mitteriiklikud rühmitused, kuid eeldab nende käitumise omistatavust riigile,⁴⁵² st formaalselt peab tegemist olema riigi käitumisega. Kohus on sellele seisukohale kindlaks jäänud ka pärast 11. septembri 2001 rünnakuid, sest *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* nõuandvas arvamuses on resoluutselt öeldud, et “seega tunnustab harta artikkel 51, et eksisteerib võõrandamatu õigus enesekaitsele ühe riigi relvastatud rünnaku korral teise riigi vastu”.⁴⁵³ Selline telegrammi stiilis põhjanev väide ilma hiljutise rahvusvahelise praktika analüüsita oli kohtuliku funktsiooni kehv täitmine.⁴⁵⁴ Kohtu arvamust kritiseerisid ka mitmed kohtunikud,⁴⁵⁵ kes rõhutasid õigesti, et ÜRO harta ei nõua relvastatud rünnaku pärinemist riigilt, või avaldasid muret, et kohus ei võtnud arvesse viimaste aastate arenguid. Kohus ei lasknud ennast kriitikast häirida ja aasta hiljem kordas oma seisukohta uuesti *Armed Activities on the Territory of the Congo* kohtuasjas.⁴⁵⁶ Ka sel korral avaldasid mitmed kohtunikud kahetsust, et kohus ei pidanud vajalikuks analüüsida hiljutist rahvusvahelist praktikat ja selgitada küsimusi, mis vaevasid rahvusvahelist kogukonda.⁴⁵⁷ Isikliku arvamuse lisanud kohtunikud leidsid, et rahvusvahelise terrorismi ajastul tuleks *Nicaragua* kohtuasjas sätestatud riigi vastutuse lävendit langetada (kui riigi osutatud abi on määrav) või loobuda seose nõudest (kui riik ei teosta efektiivset kontrolli oma territooriumi mõne osa üle).

Mitteriikliku rühmituse vastu on enesekaitset teostatud ka kaugemas minevikus. Legendaarse kuulsuse saavutanud *Caroline* juhtum,⁴⁵⁸ mida

⁴⁵² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, para 195.

⁴⁵³ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports (2004) 136, para 139.

⁴⁵⁴ Enesekaitse käsitluse kriitikat vt Värk, “Israeli turvatara legaalsus”, *supra nota* 99, lk 739–741.

⁴⁵⁵ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *supra nota* 453, Separate Opinion of Judge Higgins, para 33; *ibid*, Separate Opinion of Judge Kooijmans, para 35; *ibid*, Declaration of Judge Buergenthal, para 6.

⁴⁵⁶ *Armed Activities on the Territory of the Congo*, *supra nota* 327, paras 146, 160.

⁴⁵⁷ *Ibid*, Declaration of Judge Koroma, paras 9; *ibid*, Separate Opinion of Judge Kooijmans, paras 19–31; *ibid*, Separate Opinion of Judge Simma, paras 7–15; *ibid*, Dissenting Opinion of Judge Kateka, para 15.

⁴⁵⁸ Warner Meng, “The Caroline” — Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, *supra nota* 219, vol I, 537–538.

tsiteeritakse ennetava enesekaitse toetuseks,⁴⁵⁹ puudutas samuti olukorda, kus rünnak ei pärinenud riigilt (see tulenes ühelt mitteriiklikult rühmituselt, mida tänases mõttes võiks käsitleda terroristlikuna). Sellele, et rünnak peaks pärinema riigilt, ei viidatud juhtumi järel Ameerika Ühendriikide ja Ühendkuningriigi vahel peetud kirjavahetuses⁴⁶⁰ ega ole mainitud situatsioonides, kus on viidatud sellest välja kasvanud Websteri formuleeringule (enesekaitse teostamise kriteeriumid).⁴⁶¹

Tulles tagasi Al-Qaeda juurde, tuleb tõdeda, et rahvusvaheline kogukond pidas võimalikuks relvastatud rünnaku pärinemist mitteriiklikult rühmituselt ja suhtus soosivalt järgnenud sõjalisse operatsiooni Afganistanis.⁴⁶² Kaks peamist operatsioonis osalejat, Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik, kinnitasid Julgeolekunõukogule, et teostavad Afganistanis enesekaitset.⁴⁶³ Selline seisukoht eeldab loogiliselt ka veendumust, et eelnenud sündmused kvalifitseerisid relvastatud rünnakuks (Ameerika Ühendriigid ütlesid Julgeolekunõukogule saadetud kirjas konkreetselt, et oli toimunud relvastatud rünnak). Mis kinnitavad rahvusvahelise kogukonna veendumust?

Esiteks, Julgeolekunõukogu ei volitanud Ameerika Ühendriike ega nende liitlasi kasutama relvastatud jõudu, kuid tunnustas ja taaskinnitas vahetult 11. septembri 2001 rünnakute järel vastuvõetud kahe resolutsiooni preambulas selgesõnaliselt õigust enesekaitsele.⁴⁶⁴ Tõsi, resolutsioonid ei tõmba terroristliku ja relvastatud rünnaku vahele võrdusmärki,⁴⁶⁵ kuid enesekaitse õigust kinnitades pidi Julgeolekunõukogu mõtlema just terroristlikele rünnakutele, mille pärast oli vastav koosolek ka kokku kutsutud. Selleks ajaks oli juba teada, et kõnealuste rünnakute taga ei ole riik, vaid mitteriiklik rühmitus. Isegi, kui esimese resolutsiooni puhul oli tegemist eksitusega, siis kinnitust korra teises resolutsioonis, mis võeti vastu veidi rohkem kui kaks nädalat hiljem. Kahtlemata oleks enesekaitse õiguse kinnitamisel olnud veel tugevam kaal, kui seda oleks tehtud resolutsioonide põhitekstis ja/või oleks selgesõnaliselt öeldud, et toimus relvastatud rünnak. Aga samas ei maksa ala väärtustada viimase kaudset kinnitamist, sest Julgeolekunõukogu resolutsioonidesse ei kirjutata mõtteid

⁴⁵⁹ Ennetavat enesekaitset käsitletakse peatükis 4.3.1.

⁴⁶⁰ 26 BFSP (1837–1838) 1372–1377; 29 BFSP (1840–1841) 1126–1142; 30 BFSP (1841–1842) 193–202.

⁴⁶¹ Christopher Greenwood, “International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq”, 4 *San Diego International Law Journal* (2003) 7–37, p 17.

⁴⁶² “International Peace and Security”, 55 *Yearbook of the United Nations* (2001) 45–108, pp 65–66.

⁴⁶³ UN Doc S/2001/946 (2001); UN Doc S/2001/947 (2001).

⁴⁶⁴ SC Res 1368, 12.9.2001; SC Res 1373, 28.9.2001.

⁴⁶⁵ Skeptilisi seisukohti vt nt Antonio Cassese, “Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law”, 12 *European Journal of International Law* (2001) 993–1001, pp 996–997.

(eriti relvastatud jõudu puudutavates küsimustes), mis ei ole vastuvõetavad selle liikmetele. Viis nädalat pärast operatsiooni *Enduring Freedom* algust võttis Julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni, milles avaldati toetust “rahvusvahelistele püüdlustele juurida välja terrorismi, kooskõlas ÜRO hartaga” ja taaskinnitati eespool nimetatud kahte resolutsiooni.⁴⁶⁶ Kui Julgeolekunõukogu oleks uskunud, et enesekaitse teostamiseks puudus alus ehk 11. septembri 2001 rünnakud ei olnud relvastatud rünnakud, ei oleks seda resolutsiooni vastu võetud.

Teiseks, Julgeolekunõukogus väljaöeldud mõtted leidsid kinnitamist erinevates regionaalsetes organisatsioonides. Päev pärast kõnealuseid rünnakuid kogunes NATO Põhja-Atlandi Nõukogu, mis kinnitas, et

kui on kindlaks tehtud, et see rünnak oli suunatud Ameerika Ühendriikide vastu väljapoolt, käsitletakse seda teona, mida hõlmab Washingtoni lepingu artikkel 5, mis ütleb, et relvastatud rünnak ühe või mitme liitlase vastu Euroopas või Põhja-Ameerikas käsitletakse rünnakuna nende kõigi vastu.⁴⁶⁷

Oktoobri alguses andsid Ameerika Ühendriigid oma liitlastele ülevaate nende käsutuses olevatest tõendusmaterjalidest. Sellele järgnenud pressikonverentsil esines NATO peasekretär lühikese kõnega, milles teatas, et “faktid on selged ja mõjuvad” ning “11. septembri rünnak Ameerika Ühendriikide vastu pärines väljapoolt ja seetõttu käsitletakse seda teona, mida hõlmab Washingtoni lepingu artikkel 5”.⁴⁶⁸ Skeptikud arvavad, et Ameerika Ühendriigid avaldasid enneolematut poliitilist survet ja nõudsid Euroopa liitlastelt külma sõja perioodil saadud toetuse eest vastutasu.⁴⁶⁹ Isegi, kui see vastab tõe, ei muuda see NATO antud rünnaku määratlust. Ka Julgeolekunõukogu on poliitiline organ, kus ostetakse-müüakse toetust, kuid mille otsuseid ei püüta sellepärast ümber kvalifitseerida.

Ameerika Riikide Organisatsiooni välisministrid deklareerisid 21. septembri kohtumisel, et “need terroristlikud rünnakud Ameerika Ühendriikide vastu olid rünnakud kõigi Ameerika riikide vastu”.⁴⁷⁰ Otsuse aluseks oli Ameerika mandrite vastastikuse abistamise lepingu artikkel 3,⁴⁷¹ mis viitab konkreetselt

⁴⁶⁶ SC Res 1378, 14.11.2001.

⁴⁶⁷ Statement by the North Atlantic Council, NATO Press Release (2001) 124, 12.9.2001, <www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> (1.1.2010).

⁴⁶⁸ Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, NATO Speeches, 2.10.2001, <www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm> (1.1.2010).

⁴⁶⁹ Tom Lansford, *All for One: Terrorism, NATO and the United States* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2002), p 71.

⁴⁷⁰ Terrorist Threat to the Americas, OEA/Ser.F/II.24, RC.24/RES.1/01 (2001).

⁴⁷¹ Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, Rio de Janeiro, 2.9.1947, jõustunud 3.12.1948, 21 UNTS 324.

relvastatud rünnakule ja enesekaitse teostamisele vastavalt artiklike 51. Lisaks võib mainida Austraaliat, mis kinnitas kolmepoolse (Ameerika Ühendriigid, Austraalia ja Uus-Meremaa) julgeolekulepingu alusel, et kõnealused rünnakud on relvastatud rünnakud ja ohustavad lepingu osaliste julgeolekut.⁴⁷²

Toetust, kuid mitte eraldi selgesõnalist kinnitust relvastatud rünnaku toimumise kohta avaldasid Euroopa Liit (viitas eraldi resolutsioonile 1368) koos kandidaatriikidega⁴⁷³ ning juhtivate riikide hulgas ka Hiina Rahvavabariik ja Venemaa Föderatsioon. Tasub toonitada, et isegi IKO ei kritiseerinud Ameerika Ühendriikide ja nende liitlaste operatsiooni Afganistanis, kuid eeldasid, et see peaks piirduma ainult Afganistaniga.⁴⁷⁴

Eelnev näitab, et rahvusvaheline kogukond nõustus võimalusega, et relvastatud rünnak artikli 51 tähenduses võib pärineda ka mitteriiklikult rühmituselt. See, et järgnenud sõjaline operatsioon ei vastanud kõigile rahvusvahelise humanitaarõiguse nõuetele, ei muuda tagasiulatuvalt esialgset rünnakute määratlust, sest *ius ad bellum* ja *ius in bello* regulatsioon ei ole omavahel sõltuvas vahekorras. Enesekaitse teostamiseks ei piisa, kui täidetud on ainult *ratione personae* tingimus, jätkuvalt peab olema täidetud ka varem käsitletud *ratione materiae* tingimus. Samuti tuleb tuvastada relvastatud rünnaku omistatavus riigile või viimase kohustus taluda sunnimeetmeid.

4.2.3. Oluline osalus kui relvastatud rünnak

Enesekaitse analüüs mitteriiklikelt rühmitustelt pärinevate rünnakute kontekstis põhineb peamiselt riigi vastutuse reeglitel. Eeldatakse, et riik peab olema mitteriikliku rühmituse eest mingil määral vastutav (tingimuste üle vaieldakse). See on iseenesest arusaadav, sest need rühmitused ei eksisteeri vaakumis, vaid mingi riigi territooriumil. Nii tähendab mitteriikliku rühmituse vastu relvastatud jõu kasutamine paratamatult relvastatud jõu kasutamist ka riigi vastu. Seda ei tohiks juhtuda niisama, vaid juhul, kui riik väärrib sellist reaktsiooni. Erinevalt külma sõja perioodist, mil mitteriiklike rühmituste võimekus riigi toetuseta oli tagasihoidlik ja reaalse võimekuse taga võis eeldada riigi toetust, on sellised rühmitused tänapäeva üha iseseisvamad ega sõltu varasemas ulatuses riigi toetusest. Seetõttu on suhtumises toimunud nihe riigi toetuse või osaluse eeldamiselt selle tõestamisele.

Riigi vastutuse reeglite alusel tõestatava sideme nõudest on teatud tingimustel võimalik mööda minna. Selleks tuleb tõestada, et riigi käitumine

⁴⁷² Howard Government Invokes ANZUS Treaty, 14.11.2001, <www.australianpolitics.com/news/2001/01-09-14c.shtml> (1.1.2010).

⁴⁷³ Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, SN 140/01, 21.9.2001, p 1.

⁴⁷⁴ Murphy, "Terrorism and the Concept of 'Armed Attack' in Article 51 of the U.N. Charter", *supra nota* 393, p 49.

mitteriiklike rühmituste toetamisel on iseeneses piisav õigustus enesekaitse teostamiseks. Riigi käitumine oleks seega võrdsustatud relvastatud rünnakuga. Alust selliseks väiteks annab juba eespool käsitletud agressiooni definitsioon, kuid siinkohal tuleb keskenduda teisele aspektile. Veel kord, selle definitsiooni kohaselt on agressiooniks muuhulgas “riigi poolt või riigi nimel relvastatud rühmade, gruppide, irregulaarsete võitlejate või palgasõdurite saatmine, kui need panevad relvastatud jõudu kasutades toime tegusid, mis on oma tõsiduselt võrdväärsed [relvajõudude poolt toimepandud] tegudega, või *tema oluline osalus nendes*”.⁴⁷⁵ See ei ole lihtsalt Peaassamblee resolutsiooni säte, vaid peegeldab Rahvusvahelise Kohtu hinnangul tavaõigust.⁴⁷⁶

Selle sätte esimene pool vihjab faktiliste riigi esindajate käitumise omistamisele, kuid samas puuduvad tõendid selle kohta, et sätte sõnastamisel peeti silmas riigi vastutuse põhimõtteid.⁴⁷⁷ Huvipakkuvam on aga sätte teine pool, mis räägib riigi “olulisest osalusest” nimetatud tegudes. Siit ka väide, et selline osalus on iseeneses agressiooniakt, kui mitteriiklikud rühmitused on vastava teo toime pannud ja relvastatud jõu kasutamine oli piisavalt tõsine nagu eespool käsitletud. Käesoleva töö autor arvab, et kannatajariigile ei anna enesekaitse teostamise õigust mitte (ainult) riigile omistatav mitteriikliku rühmituse rünnak, vaid riigi oluline osalus selles rünnakus, mis kujutab endast relvastatud rünnakuga võrdsustatud olukorda. Seejuures võib oluline osalus olla nii aktiivne kui ka passiivne. Esimesel juhul annab riik mitteriiklikule rühmitusele rahalist, logistilist ja materiaalist toetust; teisel juhul lubab riik sellisel rühmitusel segamatult tegutseda oma territooriumil ja pakub oma suveräänsuse kilbi varjus kaitset väliste mõjude eest. Passiivset olulist osalust tuleb loomulikult hoolikamalt tõestada. Kui sellise osaluse põhjuseks on objektiivne võimetus ohjata oma territooriumil paiknevaid mitteriiklikke terroristlike rühmitusi,⁴⁷⁸ peavad kannatajariigi vastumeetmed olema suunatud ainult mitteriiklike rühmituste objektide vastu.

Varasemad autorid suhtusid terrorismi ja agressiooni seostamisse kriitiliselt või välistasid selle üldse. Ahmed M. Rifaat kirjutas 1970ndate lõpul, et terrorismiakt ei saa olla agressiooniakt ja kõnealune säte ei loo uusi aluseid enesekaitse teostamiseks.⁴⁷⁹ Kui analüüsida tema argumente ja nende kaitseks viidatud Mehhiko delegatsiooni seisukohta,⁴⁸⁰ siis selgub, et skeptilise hoiaku

⁴⁷⁵ GA Res 3314 (XXIX), Article 3(g) (rõhuasetus lisatud).

⁴⁷⁶ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, supra nota* 160, para 195.

⁴⁷⁷ Selle sätte ajaloolise tausta kohta vt Benjamin B. Ferencz, *Defining International Aggression — The Search for World Peace: A Documentary History and Analysis* (2 vols, Dobbs Ferry: Oceana Publications, 1975), vol II, pp 39–40.

⁴⁷⁸ Vt ka peatükki 3.3.2.

⁴⁷⁹ Ahmed M. Rifaat, *International Aggression* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1979), p 274.

⁴⁸⁰ UN Doc A/9619 (1974).

peamiseks põhjuseks on asjaolu, et terrorismiaktid ei ole piisavalt tõsised. Olukord on ilmselgelt muutunud ja see põhjendus on kaotanud oma veenvuse.

Rahvusvaheline Kohus on samuti olnud skeptiline, kuid ei ole siiski üheselt välistanud, et oluline toetus ei võiks saavutada agressioon mõõtmeid kõnealuse sätte tähenduses. Kohus on oma aruteludes pühendunud selle sätte esimesele poolele ja uurinud, kas mitteriiklikud rühmitused on saadetud riigi poolt või nimelt.⁴⁸¹ Tõsi, kohus leidis *Nicaragua* kohtuasjas, et mässuliste toetamine relvade, logistilise või muu abi andmise näol ei ole “relvastatud rünnak”, kuid selline abi võib olla “jõuga ähvardamine või selle kasutamine”.⁴⁸² Teisisõnu, oluline osalus võib olla relvastatud jõu kasutamine, kuid mitte relvastatud rünnak (vähemalt *Nicaragua* kohtuasja faktide puhul). See loogika viib tagasi “ulatus ja mõjude” testi juurde, mille sisu ja kriitikat on juba käsitletud eespool. Seega, ei saa kohtu praktika alusel öelda midagi lõplikku relvastatud rünnakuga võrdsustatud olukorra kohta. Kohtunik Schwebel leidis kriitilises isiklikus arvamuses, et relvastatud rünnakuks ei ole ainult regulaarvägede või mitteriiklike relvastatud rühmituste saatmine teise riigi vastu, vaid ka oluline osalus viimaste käitumises.⁴⁸³ Kohtunik Jennings pidas võimalikuks, et oluline osalus võib olla konkreetselt relvastatud rünnak. Ta mõõnis, et ainult relvastuse andmist on raske pidada relvastatud rünnakuks. Kui sellele lisandub aga logistika, mis võib ainuüksi olla määrava tähendusega (tõepoolest, teise riiki kohale saamine võib operatsiooni juures olla kõige raskem probleem), ja veel muu toetus, siis on kummaline väita, et kogumis ei ole tegemist relvastatud rünnakuga.⁴⁸⁴

Relvastatud rünnakuga võrdsustatud olukorra toetuseks võib tuua ka sõbralike suhete deklaratsiooni, mis kohustab riike hoiduma teistes riikides terroriaktide toetamisest ja nendes osalemisest.⁴⁸⁵ Väärib märkimist, et deklaratsioon käsitleb seda küsimust osas, mis puudutab relvastatud jõu kasutamist või sellega ähvardamist. Seda võib võtta viitena, et terroriaktide korraldamises osalemine võib rikkuda relvastatud jõu kasutamise keeldu. Ka Julgeolekunõukogu on avaldanud toetust sellisele tõlgendusele. Lockerbie juhtumi järel nõudis Julgeolekunõukogu, et Liibüa panustaks rahvusvahelise terrorismi elimineerimisse ja annaks kohtupidamiseks välja kaks kodaniku.⁴⁸⁶ Esitatud nõuete mittetäitmisele järgnenud resolutsiooni preambulas taaskinnitatakse, et riikidel on muuhulgas lähtuvalt artikli 2(4) põhimõttest kohustus hoiduda teistes riikides terroriaktide toetamisest ja nendes osalemisest.⁴⁸⁷

⁴⁸¹ *Armed Activities on the Territory of the Congo*, *supra nota* 327, para 146.

⁴⁸² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, paras 195, 228, 292.

⁴⁸³ *Ibid*, Dissenting Opinion of Judge Schwebel, para 176.

⁴⁸⁴ Dissenting Opinion of Judge Sir Robert Jennings, *supra nota* 275, p 543.

⁴⁸⁵ Sõbralike suhete deklaratsioon, lisa, lõige 1.

⁴⁸⁶ Vt peatükki 5.3.2.2.

⁴⁸⁷ SC Res 748, 31.3.1992.

Vähemalt korra on Julgeolekunõukogu andnud mõista, et mitteriiklikud rühmitused võivad agressiooni toime panna isegi ilma riikliku osaluseta. Julgeolekunõukogu mõistis novembris 1977 resolutselt hukka relvastatud agressiooniaktid, mille olid Benini vastu toime pannud palgasõdurid.⁴⁸⁸

See, et agressiooni defineeriv Peaassamblee resolutsioon ei määratle enesekaitse teostamise eelduseks olevat relvastatud rünnakut, vaid agressiooni, ei anna alust väita, et resolutsioonis loetletud juhtudel ei ole võimalik teostada enesekaitset. Agressioon on tõepoolest laiem mõiste kui relvastatud rünnak ja iga agressiooniakt ei ole relvastatud rünnak, kuid see ei tähenda kindlasti, et ükski neist seda ei ole. Kõnealune resolutsioon loetleb klassikalisi relvastatud agressiooni näiteid, mis kujutavad endast reeglina ka relvastatud rünnakut.⁴⁸⁹ Artikli 51 prantsuse keelne versioon ei räägi muuseas relvastatud rünnakust (*attaque armée*), vaid relvastatud agressioonist (*agression armée*). Teatud ulatuses on relvastatud rünnaku ja agressiooni vahe lingvistiline, mitte sisuline. Arvestades, et “agressioon on relvastatud jõu õigusvastase kasutamise kõige tõsisem ja ohtlikum vorm”,⁴⁹⁰ siis on käesoleva töö autoril raske nõustuda väitega, et agressiooni definitsioonis loetletud juhtumid, sh oluline osalus terroristliku mitteriikliku rühmituse toimepandud rünnakus, ei kvalifitseeru lõppastmes relvastatud rünnakuks ega anna õigust teostada enesekaitset.⁴⁹¹

4.3. Preventiivne enesekaitse

Artikli 51 esimene lause ütleb, et enesekaitset võib teostada “relvastatud rünnaku korral” (*if an armed attack occurs*). Rahvusvahelise lepingu tõlgendamisel tuleb selle mõistetele anda tavapärane tähendus lepingu konteksti ja eesmärki arvestades.⁴⁹² Rünnaku all peetakse tavaliselt silmas reaalsel tegevust, mitte lihtsalt ähvardust või ohtu. Seega peaks “relvastatud rünnak” tähendamagi tegelikku relvastatud rünnakut, mis on hetkel käimas või juba toimunud. Samasugusele järeldusele võib jõuda, kui lugeda artiklit 51 koosmõjus teiste ÜRO harta sätetega, eriti artikliga 2(4). Need kaks sätet on oma sõnastuse poolest asümmeetrilised, sest viimane keelab nii relvastatud jõu kasutamise kui ka sellega ähvardamise, kuid artikkel 51 ei viita “ohule”. Selline sõnadevalik ei saa usutavalt olla lihtsalt eksitus, st sõnade “või selle ohu” puudumine väljendist “relvastatud rünnaku korral” ei saa olla lihtsalt möödalaskmine ÜRO

⁴⁸⁸ SC Res 419, 24.11.1977.

⁴⁸⁹ Randelzhofer, “Article 2(4)”, *supra nota* 216, p 121.

⁴⁹⁰ GA Res 3314 (XXIX), 14.12.1974, preamble.

⁴⁹¹ Stanimir A. Alexandrov, *Self-Defense against the Use of Force in International Law* (The Hague: Kluwer Law International, 1996), p 114.

⁴⁹² Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, artikkel 31(1).

harta koostamisel. Nagu teises peatükis öeldud, oli ÜRO harta koostajate eesmärk minimeerida unilateraalset relvastatud jõu kasutamise õigust. Selge joone tõmbamine pelgalt ohu ning reaalse ja objektiivselt tõestatava rünnaku vahele pidi vähendama ebakindlust. Kõik see lubab eeldada, et ÜRO harta kohaselt ei õigusta ligiolev relvastatud rünnak või selle oht relvastatud jõu kasutamist.⁴⁹³ Ükski riik ei ole teadaolevalt teostanud preventiivset enesekaitset viidates ÜRO hartale.⁴⁹⁴

Sellest hoolimata on ÜRO asutamisest alates räägitud preventiivsest enesekaitsest, mis toimub enne reaalse relvastatud rünnaku toimumist. Sellist enesekaitset on võimalik teostada mitmes erinevas faasis. Eristamise aluseks on ohu tase, mis väljendub ka ajalises kauguses eeldatavast reaalsest relvastatud rünnakust.⁴⁹⁵ Käesoleva töö autori arvates piisab kahe peamise vormi eristamisest.⁴⁹⁶

1. **ennetav enesekaitse** viitab operatsioonile, mis toimub ligioleva, kuid seni algamata rünnaku vastu. Näiteks kui üks riik on saanud teada, et teine riik on koondanud oma relvajõud piiri lähedale ja relvastatud rünnaku algus on vaid minutite küsimus, siis selle asemel, et oodata kuni tegelik rünnak algab ja esimesed raketid tabavad sihtmärke, ründab riik esimesena enda kaitseks ja suurte kahjustuste ärahoidmiseks;
2. **välisav enesekaitse** viitab operatsioonile, mis toimub materialiseerumata ja ajaliselt ebaselge või kaugel ohu vastu. Näiteks kui üks riik on saanud teada, et teine riik on omandanud massihävitusrelvad ja kardab, et neid relvi võidakse tulevikus kasutada tema vastu, siis selle asemel, et oodata kuni rünnak muutub ligiolevaks, ründab riik esimesena rajatise, kus massihävitusrelvi hoitakse, ja hävitab need relvad, et rünnak ei saaks kunagi muutuda ligiolevaks.

Preventiivsel enesekaitsele on nii positiivsed kui ka negatiivsed küljed, kuid viimased prevaleerivad. Terrorismi kontekstis peab preventiivse enesekaitsega olema veel ettevaatlikum, eriti kui lähtutakse relvastatud rünnakuga võrdsustatud olukorrast.

⁴⁹³ Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, supra nota 202, p 278; Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy* (2nd end, New York: Columbia University Press, 1979), p 295.

⁴⁹⁴ Randelzhofer, "Article 2(4)", supra nota 216, p 804.

⁴⁹⁵ Erinevate preventiivse enesekaitse vormide kohta vt nt Helen Eenmaa, "Ennetava enesekaitse mõiste rahvusvahelises õiguses peale Bushi doktriini", 1 *Acta Societatis Martensis* (2005) 42–66.

⁴⁹⁶ Erinevad riigi, institutsioonid ja autorid kasutavad reaalsele rünnakule eelneva enesekaitse vormide tähistamiseks läbisegi erinevaid mõisteid. Seetõttu on oluline vaadata sisu (arusaamad ühtivad rohkem), mida erinevad mõisted tähistavad. Käesolevas töös tähistab mõiste "preventiivne enesekaitse" üldistavalt kõiki reaalsele rünnakule eelnevaid enesekaitse vorme.

4.3.1. Ennetav enesekaitse

Seda, et relvastatud rünnak on ligiolev (*imminent*), ei saa tavaliselt hinnata objektiivsete kriteeriumite alusel ja seetõttu põhineb ennetava enesekaitse teostamise otsus paratamatult riigi diskretsioonil. Sellesse on omakorda sisse kodeeritud märkimisväärne eksimise võimalus, mis võib potentsiaalselt kaasa tuua hirmsaid tagajärgi, ja kuritarvitamise võimalus, mis võib tõsiselt õhnestada relvastatud jõu kasutamise regulatsiooni. Väide, et relvastatud rünnak algab planeerimise, organiseerimise ja logistilise ettevalmistusega ei ole väga tõsiselt võetav, sest nii algaks relvastatud rünnak paberi ja pliatsi, mitte kuulide ja rakettidega.

Mitmed riigid ja autorid on püüdnud põhjendada ennetavat enesekaitset tavaõigusega.⁴⁹⁷ Tõsi, ennetaval enesekaitasel on toetuspunkt tavaõiguses ja teataval tingimustel võib selline enesekaitse ollagi õiguspärane. Ennetava enesekaitse pooldajad viitavad kuulsale *Caroline* juhtumile (1837). Brittide võimukorralduse vastu mässav Kanada sai aktiivselt teotust Ameerika vabatahtlikelt, kes toimetasid erinevat materiaalist abi Niagara jõe lähistel üle jõe. Selleks kasutati aurulaeva *Caroline*. Ameerika poolelt korraldati Kanada poolele ka rünnakuid. Ameerika Ühendriikide valitsus oli teadlik sellisest tegevusest, kuid ei võtnud midagi tõsist ette selle takistamiseks. Olukord sarnanes peatükis 3.3.2 käsitletule, kus riik teadlikult lepib teistele riikidele ohtliku eraisikute käitumisega oma territooriumil. Lõpuks ületasid britid piiri, hõivasid aurulaeva, panid selle põlema ja saatsid allavoolu kuni see kukkus Niagara joast alla puruks. Kaks ameeriklast said surma ning üks britt vahistati süüdistatuna mõrvas ja süütamises.⁴⁹⁸ Briti valitsus õigustas, et nende käitumine oli vajalik enesekaitseks ja enese alalhoiuks, sest Ameerika Ühendriigid ei teinud midagi nende territooriumilt pärineva ohtliku tegevuse peatamiseks. Lisaks hoiti niimoodi ära järgmine vabatahtlike rünnak Kanada poolele.⁴⁹⁹ Ameerika Ühendriikide välisministri Daniel Websteri vastust Briti valitsusele on pikka aega peetud enesekaitse teostamise tingimuste autoriteetseks sõnastuseks (Websteri formuleering). Ta pidas ennetavat enesekaitset võimalikuks ja leidis, et enesekaitse on lubatud, kui “eksisteerib vajadus enesekaitse järele, selline vajadus on kohene, ähvardav oht on rõhuv, puudub võimalus muude võimaluste kasutamiseks, olukord ei jäta aega järelemõtlemiseks ning kasutatud vahendid on mõistlikud ja mitte liialdatud”.⁵⁰⁰ Ennetav enesekaitse oli tavaõiguse osaks enne ÜRO hartat, kuid käesoleva töö autor leiab, et selle säilimine (täielikult) pärast

⁴⁹⁷ Vt nt Waldock, “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law”, *supra nota* 197, pp 497–498.

⁴⁹⁸ Meng, “The Caroline”, *supra nota* 458, pp 537–538.

⁴⁹⁹ Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia vahelist kirjavahetust vt 26 BFSP (1837–1838) 1372–1377; 29 BFSP (1840–1841) 1126–1142; 30 BFSP (1841–1842) 193–202.

⁵⁰⁰ 29 BFSP (1840–1841) 1126–1142, p 1138.

harta vastuvõtmist on väga küsitav.⁵⁰¹ Samas ei saa eitada, et Websteri formuleering väljendab tervet mõistust.

Ennetava enesekaitse teorial on kahtlemata mitmeid märkimisväärseid nõrkusi,⁵⁰² aga riigid kasutavad mõnikord seda enesekaitse vormi (selgesõnalist kvalifitseerimist välditakse) ja üksikud riigid on seda parimal juhul aktsepteerinud mittekritiseerimisega. Juunis 1967 ründas Iisraeli lennuvägi esimesena Egiptust, sest viimase ja Süüria sõjavägi valmistusid peatseks rünnakuks, st väidetavalt ennetati ligiolevat rünnakut.⁵⁰³ Julgeolekunõukogus avaldasid riigid arvamust, et Iisraeli käitumine on õigusvastane ning agressoriteks ei peetud Egiptust ja Süüriat, vaid Iisraeli. Viimane oli ainus riik, mis uskus ennetava enesekaitse õiguspärasust.⁵⁰⁴ Rahvusvaheline Kohus ei ole pidanud vajalikuks teemat kommenteerida, sest ükski kohtuasja osapool ei ole seda konkreetselt küsinud ja kohus ei ole ise ilmutanud mingit soovi seda tundliku teemat puudutada.⁵⁰⁵

Samas võib relvastatud rünnak olla nii ligiolev ja kindel (küsimus ei ole enam kas, vaid millal), et oleks ebamõistlik nõuda peatselt kannatajariigilt enesekaitse teostamise viivitamist hetkeni, mil rünnak realselt algab või esimesed raketid tabavad sihtmärke. Tänapäeva sõjatehnika juures võib esimene löök osutada ka viimaseks, mistõttu võib ennetav enesekaitse olla kirjeldatud juhul enese alalhoiu küsimus. Enesekaitse teostaja peab näitama, et teine riik oli astunud relvastatud rünnaku alustamiseks otsustavaid ja pöördumatuid samme (nt eriti kui rakett on välja tulistatud). Sellist enesekaitset võib kitsamalt nimetada ka rünnakut peatavaks enesekaitseks.⁵⁰⁶ Käesoleva töö autor ei poolda üldiselt õigust ennetavale enesekaitsele, kuid rünnakut peatav enesekaitse võtab arvesse ekstreemseid tingimusi, milles enesekaitse on mõödapääsmatu, kui

⁵⁰¹ Optimistliku käsitlust vt nt Timothy Kearley, "Raising the *Caroline*", 17 *Wisconsin International Law Journal* (1999) 325–346; skeptilist käsitlust vt nt Maria Benvenuta Ocelli, "'Sinking' the *Caroline*: Why the *Caroline* Doctrine's Restrictions on Self-Defense Should Not Be Regarded as Customary International Law", 4 *San Diego International Law Journal* (2003) 467–290.

⁵⁰² Vt lähemalt René Värk, "The Use of Force in the Modern World: Recent Developments and Legal Regulation of the Use of Force", 10 *Baltic Defence Review* (2003), No 2, 27–44, pp 37–38.

⁵⁰³ Alexandrov, *Self-Defense against the Use of Force in International Law*, *supra nota* 491, pp 153–154.

⁵⁰⁴ Anthony Clark Arend & Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm* (London: Routledge, 1993), pp 76–77.

⁵⁰⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, para 194; *Armed Activities on the Territory of the Congo*, *supra nota* 327, para 143.

⁵⁰⁶ Vt ka Dinstein, *War, Aggression and Self-defence*, *supra nota* 216, pp 190–191.

mitte vajalik mastaapse kahju ärahoidmiseks või riigi säilimiseks.⁵⁰⁷ Need on erakorralised juhtumid. Terve mõistusega ei saa eeldada, et riik ootaks passiivselt ära rünnaku kohale jõudmise enne omapoolsete sõjaliste kaitsemeetmete rakendamist. ÜRO harta ei tohi olla enesetapupakt.

Omamoodi ja vähem vastuoluliseks ennetavaks enesekaitseks võib pidada olukorda, kus relvastatud rünnaku järel on olemas veenvad tõendid, et vaenlane kavatsevad veel rünnata ehk tekib rünnakute seeria oht.⁵⁰⁸ Sellisel juhul võib riik enesekaitse teostamisel ilmselt minna natukene kaugemale, kui reageerides ainult juba toimunud relvastatud rünnakule. Tundub, et rahvusvaheline kogukond kiitis sellise lähenemise heaks seoses 11. septembri 2001 sündmustega. Ameerika Ühendriigid ja nende liitlased väitsid korduvalt, et toimunud rünnakud olid osakesed rünnakute seerias, mis algas Maailmas Kaubanduskeskuse esimese rünnakuga aastal 1993 ning jätkus Nairobi, Dar es Salaamis ja Jeemeni rannikul.⁵⁰⁹ NATO liitlastele esitati veenvaid tõendeid, et tulemas on uued rünnakud.⁵¹⁰ Uutele relvastatud rünnakutele viidati ka Julgeolekunõukogule saadetud kirjades, milles selgitati Afganistani vastu alustatud sõjalise operatsiooni põhjuseid.⁵¹¹ Selle operatsiooni käigus leiti ka Afganistanist materjale, mis tõestasid, et uued rünnakud olid tõepoolest tulemas.⁵¹²

4.3.2. Välistav enesekaitse

Septemberis 2002 esitas Ameerika Ühendriikide president George W. Bush kongressile riikliku julgeoleku strateegia,⁵¹³ milles viidatakse muuhulgas väidetavale õigusele kasutada välistavat relvastatud jõudu paariariikidelt või terroristidelt tuleneva ohu likvideerimiseks. Strateegias on öeldud, et

Ameerika Ühendriigid on pikka aega pidanud võimalikuks välistavat tegevust võitlemaks arvestatava ohuga meie riiklikule julgeolekule. Mida suurem on oht, seda suurem on tegevusetusega kaasnev risk — ja seda rohkem on põhjust tegutseda välistavalt enda kaitseks, isegi kui vaenlase

⁵⁰⁷ Rahvusvaheline Kohus on toonitanud, et igal riigil on fundamentaalne õigus säilimiseks ja vajadusel on selleks lubatud kasutada ka enesekaitset, sh tuumarelva. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, *supra nota* 248, para 96.

⁵⁰⁸ Mary Ellen O'Connell, "The Myth of Preemptive Self-Defense", *American Society of International Law Task Force on Terrorism* (2002), pp 9–10.

⁵⁰⁹ Vt ka peatükki 4.2.1.

⁵¹⁰ Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, *supra nota* 468.

⁵¹¹ UN Doc S/2001/946 (2001); UN Doc S/2001/947 (2001).

⁵¹² Vt nt Agence France-Presse, "Recovered Al-Qaeda Documents Reveal Plans for Other Terror Attacks: Official", 1.2.2002.

⁵¹³ President of the United States, "National Security Strategy of the United States of America" (September 2002).

rünnaku aeg ja koht jäävad ebaselgeks. Selleks, et ennetada või vältida meie vaenlaste selliseid vaenulikke tegusid, kavatsevad Ameerika Ühendriigid vajaduselt tegutseda välistavalt.

Ameerika Ühendriigid ei kasuta kõigil juhtudel jõudu tõusetuvate ohtude välistamiseks, samuti ei tohiks riigid kasutada välistamist ettekäändena agressiooniks. Kuid ajastul, mil tsivilisatsiooni vaenlased otsivad avalikult ja aktiivselt maailma kõige destruktiivsemaid tehnoloogiaid, ei saa Ameerika Ühendriigid olla jõude, kui ohud kogunevad.⁵¹⁴

Miski kaasaegses riikide ja kohtu praktikas ei tõenda, et kehtivas tavaõiguses eksisteerib nii laialivalguv relvastatud rünnakuga võrdsustatud olukord, mis lubaks enesekaitse teostamist, ka toetav erialakirjandus on sisuliselt olematu.⁵¹⁵ Selline lähenemine on vaieldamatult ohtlik ning ettevaatusprintsipi kohaldamine muretekitaval ja ebasoovitaval viisil. Jah, keskkonnaõiguses nõuab ettevaatusprintsip, et meetmeid keskkonna kaitseks tuleb rakendada isegi juhul, kui puuduvad konkreetsete tõendid ohu kohta.⁵¹⁶ Kui rakendada sama printsiipi enesekaitse valdkonnas, oleks selle tulemuseks arusaam, et “kui on kahtlusi, siis ründa”. Selline lähtekoht oleks kummaline ja selgelt avatud vigadeks või kuritarvitusteks; samuti on käesoleva töö autoril raske mõista, kuid see panustab globaalsesse stabiilsusse ning rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisse. Välistav enesekaitse on rahvusvahelises õiguses selgelt õigusvastane: riigid ei tohi kasutada relvastatud jõudu teiste riikide vastu, kui relvastatud rünnak on vaid hüpoteetiline ja seda ka massihävitusrelvade puhul. Viimasel juhul võib eksimise hind olla väga kõrge, võidakse valla päästa tõeline relvakonflikt.

Juunis 1981 ründas Iisrael välistava enesekaitsena Iraagis asuvat tuuma-reaktorit.⁵¹⁷ Iisrael selgitas meedias ja Julgeolekunõukogus, et oli sunnitud ennast tuumareaktori rajamisest tulenevate ohtude eest, sest seda reaktorit oleks saanud tulevikus kasutada tuumarelva tootmiseks ja Iraak ei oleks seejärel kahelnud seda kasutada Iisraeli vastu. Erinevalt eespool käsitletud Egiptuse ennetavas ründamisest, ei reageerinud Iisrael käesoleval juhul ligiolevale rünnakule, vaid potentsiaalsele ja ajaliselt ebaselgele ohule. Julgeolekunõukogu lükkas üksmeelselt tagasi Iisraeli artikli 51 tõlgenduse ja võttis reservatsioonide

⁵¹⁴ *Ibid*, p 15.

⁵¹⁵ Vt ka Michael Bothe, “Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force”, 14 *European Journal of International Law* (2003) 227–240, p 232.

⁵¹⁶ Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14.6.1992, Principle 15.

⁵¹⁷ Alexandrov, *Self-Defense against the Use of Force in International Law*, *supra nota* 491, pp 159–163. Relvakonfliktiõiguse kohaselt on keelatud rünnata ohtlikke rajatise ja seadmeid, sh tuumaelektrijaamu, kui see võib põhjustada ohtlike jõudude vallandumise ja seejärel tuua kaasa tõsiseid kaotusi tsiviilelanikkonna hulgas. Genfi konventsioonide rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse (I) lisaprotokoll, artikkel 56(1).

deta vastu resolutsiooni, milles “mõistis tõsiselt hukka Iisraeli sõjalise rünnaku, mis oli selges vastuolus ÜRO harta ja rahvusvahelise käitumise normidega”.⁵¹⁸

See ei tähenda, et relvastatud jõudu ei tohi või pea kasutama välistavalt, kuid see on Julgeolekunõukogu privileeg.⁵¹⁹ Artikli 39 kohaselt määratleb Julgeolekunõukogu muuhulgas “ohu rahule” ning võib artikli 42 alusel kasutada rahvusvahelise rahu ja sulgeoleku säilitamiseks või taastamiseks relvastatud jõudu. ÜRO harta ettevalmistusmaterjalid näitavad, et “ohu rahule” on madalam lävend kui ligiolev relvastatud rünnak ja Julgeolekunõukogu pädevus läheb palju kaugemale riigi õigusest teostada klassikalist enesekaitset.⁵²⁰

Ameerika Ühendriikide invasioon Iraaki märtsis 2003 oli kantud välistava enesekaitse loogikast. Koalitsioonil puudus konkreetne Julgeolekunõukogu volitus, samuti eeldus enesekaitse teostamiseks. Kas Iraak oli kedagi rünnanud? Kas ligiolev rünnak ähvardas kedagi? Ei. Esitati süüdistusi, et Iraak omab ja toodab jätkuvalt massihävitusrelvi ning toetab terroriste, eriti toonitati Osama bin Ladenit ja Al-Qaeda.⁵²¹ Need süüdistusi ei tõendatud avalikult ja veenvalt. Iraagile süükspandavad sidemed terroristidega olid liialt nõrgad (hilisemad andmed näitasid, et need olid sisuliselt olematud), et pidada Iraagi õiguslikult vastutavaks nende käitumise eest või väita, et oluline osalus nendes kvalifitseerub agressioonina peatükis 4.1.3 käsitletud tähenduses. Seega ei ole üllatav järeldus, et Iraagi invasioon ei olnud õiguspärane enesekaitse ja sellel puudusid ka muud juriidilised õigustused.⁵²²

4.4. Enesekaitse teostamise kriteeriumid

Niisiis, enesekaitse teostamise eelduseks on relvastatud rünnak. Lisaks sellele peab õiguspärane enesekaitse vastama kolmele olulisele kriteeriumile (pärinevad Websteri formuleeringust), nimelt kohesus (*immediacy*), vajalikkus (*necessity*) ja proportsionaalsus (*proportionality*). Need ei ole artiklis 51 kirja pandud, vaid tulenevad tavaõigusest nagu on korduvalt kinnitanud ka Rahvus-

⁵¹⁸ SC Res 487, 19.6.1981.

⁵¹⁹ Vt peatükki 5.4.3.

⁵²⁰ Vt ka Greenwood, “International Law and the Pre-emptive Use of Force”, *supra nota* 461, p 19.

⁵²¹ President of the United States, “A Report in connection with Presidential Determination under Public Law 107–243”, 19.3.2003.

⁵²² Selle invasiooni õiguspärasuse detailsemat analüüsi vt René Värk, “Liitlaste sõda Iraagis: kas legitiimne reaktsioon või illegaalne agressioon?”, 11 *Juridica* (2003), nr 7, 496–500.

vaheline Kohus (kohesust otseselt ei mainita).⁵²³ Järgnevalt käsitletakse lühidalt neid kriteeriume pöörates tähelepanu ennekõike terrorismi eripäradele.⁵²⁴

4.4.1. Kohesus

Esimene kriteerium nõuab, et relvastatud jõu kasutamine enesekaitseks järgneks põhjendamatu viivitusega. Vastasel juhul ei saa sõjalist operatsiooni pidada enam kaitseliseks, tegemist on pigem sõjalise repressaaliga. Millal on kohe, millal on hilja? Kohesusele ei saa rakendada samasuguseid kriteeriume nagu üksikisikute hädakaitsele siseriiklikus õiguses. Riiklikud protsessi võtavad aega tunde ja päevi enne, kui riik on valmis teostama mõtestatud enesekaitset. Ettevalmistusteks kuluv aeg sõltub mitmetest asjaoludest, isegi riigikorrast (protsessi on paratamatult aeglasemad tsiviilkontrolliga demokraatlikes riikides kui sõjalise diktatuuriga riikides). Aprillis 1982 alanud Falklandi saarte sõjas süüdistasid mitmed sotsialistlikud riigid, et Ühendkuningriik on rikkunud enesekaitse kriteeriume, sest esimesed väed jõudsid saartele peaaegu kolm nädalat pärast Argentiina rünnakut.⁵²⁵ Kriitikud jätsid arvesse võtmata geograafilist aspekti, st Falklandi saared on Ühendkuningriigi põhiterritooriumist peaaegu 13 tuhande kilomeetri kaugusel, mis õigustas sellist viivitust.

Käesoleva töö autori arvates tuleb terrorismi kontekstis kohesuse kriteeriumisse suhtuda täiendava paindlikkusega, kuid ka siinkohal on piirid. Olukord ei ole samasugune, kui riiki ründab mõni naaber, mille tegemistel on mõnda aega silma peal hoitud, või üllatuslikult mingi terroristlik mitteriiklik rühmitus. Viimasel juhul ei ole rünnakute päritolu koheselt teada, mistõttu informatsiooni kogumine ja süüdlaste (asuvad kusagil välismaal) selgitamine pikendavad relvastatud rünnaku ja enesekaitse vahele jäävat lubatud ajalist vahet.⁵²⁶ Ameerika Ühendriigid alustasid operatsiooni Afganistanis natukene vähem kui neli nädalat pärast esialgseid rünnakuid.⁵²⁷ Arvestades, et tõendite kogumine ja tutvustamine liitlastele võttis aega ning vahemaa Ameerika Ühendriikide ja

⁵²³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 160, paras 194, 237; *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, supra nota 248, para 41; nende seisukohti taaskinnitas *Oil Platforms*, supra nota 439, paras 43, 76.

⁵²⁴ Nende tingimuste sisu kohta vt lähemalt nt Tarcisio Gazzini, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law* (Manchester University Press), pp 143–149.

⁵²⁵ Antonio Cassese, “Article 51” — Cot & Pellet (eds), *La Charte des Nations Unies*, supra nota 237, p 775.

⁵²⁶ Vt ka Rein Müllerson, “*Jus ad Bellum: Plus Ça Change (Le Monde) Plus C’est La Mêmes Chose (Le Droit)?*”, 7 *Journal of Conflict and Security Law* (2002) 149–189, p 179.

⁵²⁷ Rünnakud algasid 11. septembril 2001 kell 8:46. Sõjaliseks operatsiooniks valmistuti mõned nädalad ja see algas 7. oktoobril 2001.

Afganistani vahel on umbes sama nagu Ühendkuningriigi ja Falklandi saarte vahel, siis võib öelda, et kohesuse kriteerium oli täidetud.

4.4.2. Vajalikkus

Teine kriteerium eeldab, et olukorra lahendamiseks ei ole muud võimalust, kui kasutada relvastatud jõudu. See on otsus, mida tuleb paratamatult teha surve all, ja seda peab hilisemate hinnangute andmisel ka arvestama. Esmalt rahumeelsete meetmete kasutamist saab realistlikult eeldada juhtudel, kus on aset leidnud üksik ja/või ebaoluline rünnak. Laiaulatusliku relvastatud rünnaku puhul ei saa eeldada, et riik peab enne enesekaitse juurde asumist ära kasutama rahumeelset vahendeid, eriti kui need osutuvad eeldatavasti kasutuks.⁵²⁸ Vajalikkuse kriteerium paneb riikidele kohustuse olla kindel relvastatud jõu kasutamise vajaduses ja püüab seeläbi ära hoida sellise jõu liialt kergekäelist kasutamist. Hinnangu subjektiivsust võib mõnede arvates kahandada selle kriteeriumi õiguslikku väärtust. Jah, selles on oluline osa subjektiivsust, kuid see ei tähenda käesoleva töö autori arvates, et see hinnang on puhtalt subjektiivse suva tulemus. Vajalikkus eeldab jätkuvat rünnaku ohtu ja realistlike alternatiivide puudumist, mida tuleb ka tõestada, kuid enesekaitse teostamist soovitakse näidata rahvusvahelisele kogukonnale õiguslikult ja poliitiliselt veenvana.

Tundub, et operatsioon *Enduring Freedom* täidab ka vajalikkuse kriteeriumi. Ameerika Ühendriigid esitlesid tõendeid, et 11. septembri rünnakute järel pidid järgnema uued rünnakud,⁵²⁹ mistõttu eksisteeris ka jätkuvate rünnakute oht. Seda, et puudusid alternatiivsed võimalused olukorra lahendamiseks ja uute rünnakute ärahoidmiseks, tõestas muuhulgas asjaolu, et Ameerika Ühendriigid ja Julgeolekunõukogu olid aastaid nõudnud Talibanilt aktiivset tegutsemist terrorismi ärahoidmiseks, kuid need ponnistused ei kandnud vilja.⁵³⁰ Ka 11. septembri 2001 rünnakute järel ei muutunud Taliban koostööaltimeks, vähemalt mitte esitamata raskesti täidetavaid eeltingimusi. Kriitikana võib välja tuua asjaolu, et rünnakute järel Talibanile esitatud nõudeid, mida tuli tingimusteta täita, võib käsitleda ultimaatumina, mille täitmine oli etteteada võimatu Afganistanile kui siiski suveräänsele riigile ja millega loodi seeläbi endale vajalikkuse kriteeriumi täitmiseks sobivad eeldused. Tõsi, kui alternatiivseid võimalusi otsitakse, siis tuleb seda teha heas usus, mitte kui *ritual punctilio*.⁵³¹

Enesekaitse kriteeriumiks olevat vajalikust ei tohi segamini ajada riigi vastutusest tuntud hädavajadusega (mõlemad on inglise keeles *necessity*). Viimane ei ole õigus, vaid riigi käitumise õigusvastasust välistav asjaolu.

⁵²⁸ Schachter, "The Right of States to Use Armed Force", *supra nota* 207, p 1635.

⁵²⁹ Vt peatükki 4.1.2.

⁵³⁰ Vt peatükki 5.2.2.2.

⁵³¹ Nicholas Rostow, "Nicaragua and the Law of Self-Defense Revisited", 11 *Yale Journal of International Law* (1986) 427–461, p 455.

Viimast saab kasutada juhul, kui selline käitumine on ainus võimalus kaitsta riigi eluliselt olulisi huve tõsise ja ligioleva ohu eest tingimusel, et sellise käitumisega ei kahjustata oluliselt teiste riikide või rahvusvahelise kogukonna samasuguseid huvisid.⁵³² Käesoleva töö autor ei nõustu Rein Müllersoni arvamusega, et terroristide vastu võib relvastatud jõudu kasutada hädavajadusena,⁵³³ st artiklist 2(4) tuleneva relvastatud jõu kasutamise keelu õigusvastasus on välistatud hädavajaduse tõttu. Sellise idee paikapidavust kõigutab ainuüksi asjaolu, et ükski õigusvastasust välistav asjaolu rahvusvahelises õiguses ei muuda õiguspäraseks käitumist, mis läheb vastuollu *ius cogens* normiga.⁵³⁴ Relvastatud jõu kasutamist keeld on teatavasti just selline norm.⁵³⁵

4.4.3. Proportsionaalsus

Kolmas kriteerium sätestab, et enesekaitse teostamisel kasutatav relvastatud jõud peab olema proportsionaalne relvastatud rünnaku ja legitiimse eesmärgiga. Sellele kriteeriumile hakati suuremat tähelepanu pöörama 1960ndatel.⁵³⁶ Varem osalesid enesekaitstes väiksemad sõjalised kontingendid ja kaotused olid samuti väiksemad, lihtsalt puudus praktiline vajadus kaaluda täpsemalt proportsionaalsust.

Taas kord tuleb sellesse kriteeriumisse suhtuda paindlikult ega saa eeldada, et kaitselisel eesmärgil kasutatav relvastatud jõud on täpselt võrdne relvastatud rünnakus kasutatud jõuga. Proportsionaalsuse määratlemine ei ole täppisteadus — parim tulemus saadakse ikka pärast relvakonflikti lõppemist, kui avaneb võimalus asjaolusid rahulikult ja igakülgsest kaaluda. Enesekaitse eesmärk on tõrjuda ja lõpetada relvastatud rünnak, mis ei tähenda tingimata relvajõudude peatumist riikide piiril.⁵³⁷ Samas ei anna ühe rünnaku korraldamine või terroristliku mitteriikliku rühmituse oluline toetamine alust näiteks riigi täielikuks sõjaliseks okupeerimiseks. Riigid peavad ennast siiski piirama. Iga-sugused sõjalised operatsioonid võivad olla suunatud ainult sõjaliste sihtmärkide vastu. Kui enesekaitse teostamise põhjuseks on riigi objektiivne võimetus ohjata oma territooriumil paiknevaid terroristlikke mitteriiklikke rühmitusi, võib rünnata ainult selliste rühmituste objekte.

⁵³² Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 25.

⁵³³ Müllerson, “*Jus ad Bellum*”, *supra nota* 526, p 174.

⁵³⁴ Riigi vastutuse eelnõu, artikkel 26.

⁵³⁵ Vt peatükki 2.2.

⁵³⁶ Vt lähemalt Erickson, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism*, *supra nota* 19, p 112.

⁵³⁷ Vt ka Josef L. Kunz, “Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of the Charter of the United Nations”, 41 *American Journal of International Law* (1947) 872–879, p 876.

Proportsionaalsus ei ole lõpuni sobilik parameeter relvastatud rünnakule järgnenud relvastatud jõu kasutamise õiguspärasuse hindamiseks. Relvakonflikt võib eskaleeruda ja lõpuks saavutatakse relvastatud jõu kasutamisel tase, mis ei ole proportsionaalne esmase rünnakuga.⁵³⁸ Näiteks kui asukohariik osutab kannatajariigile vastupanu terroristlike mitteriiklike rühmituste vastu suunatud operatsioonide toimepanemisel, on kannatajariigil õigus vägivalda taset tõsta. Raskemal juhul võib enesekaitse teostamine põhimõtteliselt lõppeda ka vastase täieliku hävitamisega.⁵³⁹

Ameerika Ühendriikide ja nende liitlaste operatsioon Afganistanis tõstatab küsimusi selle proportsionaalsuse kohta. Kuna Al-Qaeda käitumine ei olnud õiguslikult ühemõtteliselt omistatav Afganistanile ning Taliban oli sunnitud taluma sõjalisi meetmeid soovimatuse tõttu hoida ära oma territooriumil pärinevat ja teiste riikide õigusi rikkuvat tegevust, siis oleks pidanud koalitsiooni rünnakud olema suunatud vaid Al-Qaeda sihtmärkide vastu. Proportsionaalsuse kriteeriumi rikkus kavatsus kukutada võimuolnud Taliban, mida peeti osaks probleemist. Kui Ameerika Ühendriigid ja Ühendkuningriik teavitasid Julgeolekunõukogu enesekaitse teostamisest, siis loomulikult ei öeldud, et üheks eesmärgiks on valitsuse vahetus. Seda öeldi korduvalt hiljem.⁵⁴⁰ Iseenesest võib argumenteerida, et Talibani kõrvaldamine oli olemuslikult vajalik taastamiseks eelnevat julgeoleku olukorda. Selline mõte võib olla teatud kontekstis sümpaatne, kuid enesekaitse eesmärk on relvastatud rünnaku tõrjumine, sissetungija tagasilöömine ja territooriumi tagasivõtmine, et taastada *status quo ante bellum*. Kas valitsuse vahetamine oli nende eesmärkide saavutamiseks vajalik või oleks hoopis piisanud Al-Qaeda sihtmärkide ründamisest?⁵⁴¹

Käesolevas töös ei käsitleta proportsionaalsust rahvusvahelise humanitaarõiguse kontekstis.⁵⁴²

⁵³⁸ Bowett, *Self-Defense in International Law*, *supra nota* 216, p 269.

⁵³⁹ Dinstein, *War, Aggression and Self-defence*, *supra nota* 216, pp 237–238.

⁵⁴⁰ United Kingdom Ministry of Defence, “Defeating International Terrorism: Campaign Objectives”, Dep 01/1460, 16.10.2001.

⁵⁴¹ Tegelikult kiitis Bushi administratsioon 10. septembril 2001 (ainult üks päev enne terroristlike rünnakuid) heaks põhimõttelise plaani Talibani kõrvaldamiseks, kui viimane ei asu terrorismivastasele koostööle. Julian Borger, “Bush team ‘agreed plan to attack the Taliban the day before September 11’”, *The Guardian*, 24.3.2004, <www.guardian.co.uk/world/2004/mar/24/september11.usa2> (1.1.2010).

⁵⁴² Vt nt Judith Gardá, *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States* (Cambridge University Press, 2004), pp 59–137.

4.5. Kollektiivne enesekaitse

See põhineb loogilisel argumendil, et riigid võivad kollektiivselt teostada oma individuaalseid õigusi. Kollektiivse enesekaitse aspektidele on pööratud üllatavalt tagasihoidlikku tähelepanu. Teatud ulatuses on olukord arusaadav, sest enamik printsiipe ja kriteeriume kehtivad ühtmoodi nii individuaalse kui ka kollektiivse enesekaitse puhul. Samas tuleb arvestada, et viimane on komplekssem, samuti problemaatilisem instituut ja sellel on spetsiifilised aspektid, mis vajavad eraldi uurimist. Järgnevalt käsitletakse mõnda aspekti, mis on omased just kollektiivsele enesekaitsele ja omavad rolli ka terrorismi vastu suunatud võitluses.

4.5.1. Ohver kui enesekaitse algataja

Kollektiivse enesekaitse teostamiseks peab olema täidetud kahest omavahel tihedalt seotud elemendist koosnev kriteerium, nimelt (1) peab riik formuleerima ja väljendama seisukohta, et ta on relvastatud rünnaku ohver ning (2) esitama palve abi osutamiseks. Esimene element kohaldub ka individuaalse enesekaitse teostamisel, sest riik määratleb ennast ohvrina. Tõsi, rahvusvaheline kogukond ei pruugi alati vastava seisukohaga nõustuda, kuid vähemalt enda jaoks on riik oma seisundi nii määratlenud. Teine element peaks ära hoidma olukorra, kus riigid sekkuvad ohvri tahte vastaselt, nt viimane soovib teostada hoopis individuaalset enesekaitset. Kõnealuse elementideta võib kollektiivse enesekaitse teostamine muutuda mõnele riigile lihtsalt ettekäändeks, et sekkuda ründava või rünnatava riigi asjadesse, nt individuaalne huvi rünnata esimest või viia relvajõud teise.

Mõlema elemendi vajalikkusele viitas ka Rahvusvaheline Kohus. Esmalt rõhutati, et relvastatud rünnaku ohvriks olemist peab kinnitama just nimelt riik, mida on rünnatud.⁵⁴³ Rahvusvaheline tavaõigus ei luba teistel riikidel teostada kollektiivset enesekaitset oma hinnangu alusel. Seega, kui seda soovitakse teostada mingi riigi hüvanguks, siis peab viimane kõigepealt deklareerima, et on relvastatud rünnaku ohver. Teiseks leiti, et rahvusvaheline tavaõigus ei luba teostada kollektiivset enesekaitset ilma rünnatava riigi palveta.⁵⁴⁴

Seda lähenemist kritiseerisid lisaks autoritele ka kohtunikud Jennings ja Schwebel, kes süüdistasid kohtu enamust liigeses formalismis ja ebareaalsuses. Viimane pidas kummaliseks nõuet, et relvastatud rünnaku ohvriks olemist tuleb deklareerida ja palve abi osutamiseks esitada avalikult ja ametlikult. “Kus on

⁵⁴³ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, supra nota 160, para 195.

⁵⁴⁴ *Ibid*, para 199; *Oil Platforms*, supra nota 439, para 51.

öeldud, et riik ei või teiste sekkumist taotleda vaikselt ja mitteametlikult?”⁵⁴⁵ Seda enam, kui arvestada, et relvastatud rünnaku võib riigile omistada selle varjatud käitumise alusel (kontrolli teostamise tõttu). Jennings oli alustuseks leplikum ning tõdes, et kollektiivne enesekaitse peidab endas alati kuritarvitamise ohtu ja seetõttu on vajalik seda õigust kitsendavalt tõlgendada. Kuid sellest hoolimata seadis ta kahtluse alla nõude, et rünnatav riik peab vähem või rohkem ametlikul viisil deklareerima ohvriks olemist ja esitama konkreetsele riigile palve abi osutamiseks. Rünnatav riik peab tõesti abi vajama ja tahtma, kuid ametliku deklaratsiooni ja palve eeldamine võib mõnel juhul olla eba-realistlik.⁵⁴⁶ Väidetakse, et relvastatud rünnak võib kiiresti viia olukorrani, kus rünnatav riik ei ole enam võimeline ise midagi deklareerima või paluma, sest valitsus on elimineeritud või allutatud ründava riigi kontrollile. Samas on käesoleva töö autori arvates vähetõenäoline, et asjad saavad nii kiiresti areneda, et valitsus ei jõua kontakteeruda teiste riikidega, eriti arvestades tänapäevaseid kommunikatsioonivõimalusi.

Praktika näitab, et tavaliselt riigid deklareerivad ohvriks olemist ja paluvad abi osutamist. Riigid on kollektiivse enesekaitse (väidetaval) teostamisel alati öelnud, et nende tegevuse aluseks on abipalve.⁵⁴⁷ Mõned kollektiivse enesekaitse lepingud näevad konkreetset ette abi palumise.⁵⁴⁸ Samas on abipalvete ehtsust või põhjendatust alati kahtluse alla seatud (enamasti vastandlike ideoloogiliste huvide pärast, kuid mõnikord olid kahtlustused objektiivselt põhjendatud). Nõukogude Liit sai Afganistani invasiooni puhul kutse alles invasiooni järel võimule pandud valitsustelt.⁵⁴⁹

Julgeolekunõukogule saadetud kirjas teatasid Ameerika Ühendriigid, et nende vastu on 11. septembril 2001 toime pandud relvastatud rünnakud, millest lähtuvalt teostatakse Afganistanis individuaalset ja kollektiivset enesekaitset.⁵⁵⁰ Seega identifitseerisid Ameerika Ühendriigid ennast relvastatud rünnaku ohvrina ja avasid tee kollektiivseks enesekaitseks.

4.5.2. Õigustatud osalejate ring

Kellel on õigus osaleda kollektiivses enesekaitsetes? Vastus oleneb sellest, kas pidada kolmanda riigi sekkumist ohvri kaitseks privileegiks või õiguseks. Kui käsitleda kollektiivset enesekaitset lihtsalt mitme riigi individuaalse enesekaitse

⁵⁴⁵ Dissenting Opinion of Judge Schwebel, *supra nota* 483, paras 191, 221–227.

⁵⁴⁶ Dissenting Opinion of Judge Sir Robert Jennings, *supra nota* 275, pp 544–545.

⁵⁴⁷ Gray, *International Law and the Use of Force*, *supra nota* 431, pp 186–187.

⁵⁴⁸ Vt nt Ameerika mandrite vastastikuse abistamise leping, artikkel 3.

⁵⁴⁹ W. Michael Reisman & James Silk, “Which Law Applies to the Afghan Conflict”, *82 American Journal of International Law* (1988) 459–486, pp 472–474.

⁵⁵⁰ UN Doc S/2001/946 (2001).

kollektiivse teostamisena, siis võivad selles osaleda ainult need riigid, mida on konkreetselt rünnatud. Seega, kui riik X ründab riike A, B ja C, siis on neil kõigil õigus individuaalsele enesekaitsele ja neile avaneb soovi korral (lootes, et ühiselt tegutsemine on efektiivsem) võimalus teostada kollektiivset enesekaitset. Seejuures ei või viimases osaleda teised riigid. Kui pidada kollektiivset enesekaitset heas mõttes ringkaitseks, siis võivad riigi X rünnakule reageerida kõik riigid, mis soovivad vastava palve korral aidata riike A, B ja C. Praktika järgib teist lähenemist; see vastab käesoleva töö autori arvates rohkem ka ÜRO eesmärkidele ja rahvusvahelise kogukonna vajadustele.

Rahvusvaheline Kohus ütles *Nicaragua* kohtuasjas, et kollektiivset enesekaitset teostatakse rünnatava riigi hüvanguks.⁵⁵¹ See vihjab, et toimunud rünnak ei pea otseselt riivama abistava riigi huve ja kollektiivne enesekaitse ei ole seega ennekõike “enda kaitsmine”. Kohtunik Jennings ei nõustunud sellise lähenemisega ja leidis, et kollektiivne enesekaitse ei ole “kangelase” appitulek mis tahes abipalve esitanud riigile.⁵⁵² Ta leidis, et abistav riik peab teatud ulatuses siiski ennast kaitsma; kollektiivse enesekaitse puhul peab olema mingi osa “ennast”.⁵⁵³ Abistaval riigil on alati mängus mingisugused individuaalsed huvid, sest ükski riik ei võta ette (nii rahalises kui ka muus mõttes) kulukat sõjalist operatsiooni, kui see ei ole riigi huvides. Siinkohal on poliitilise otsustamise koht. Kui väita, et kolmanda riigi osalemine peab väljenduma vahetult “enese” kaitsmises, siis asjassepuutuv relvastatud rünnak peab olema toimunud ka kõnealuse riigi vastu (rikkudes huvi eksisteerida rahu), sest lihtsalt poliitiliste, majanduslike ja muude huvide rikkumine ei anna tänapäevase regulatsiooni kohaselt riigile õigust kasutada relvastatud jõudu. Praktikas ei ole riigid vaidlustanud kollektiivses enesekaitstes osalemist väitega, et kolmandal riigil puudus huvi või eelnev lepinguline kohustus sekkuda rünnatava riigi palvel.⁵⁵⁴ Kollektiivset enesekaitset võib teostada nii spontaanselt (konkreetsel juhul lepitakse jooksvalt kokku) kui ka planeeritult (eksisteerib eelnev leping).⁵⁵⁵ Ameerika Ühendriigid sekkusid 1958. aastal Liibanonis ilma lepingulise kohustuseta tulla appi kollektiivse enesekaitse teostamisel; kusjuures viimase osalemist kritiseerinud riigid ei viidanud sellele asjaolule, vaid kasutasid muid argumente.

⁵⁵¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *supra nota* 160, paras 195–196.

⁵⁵² Dissenting Opinion of Judge Sir Robert Jennings, *supra nota* 275, p 545.

⁵⁵³ Siinkohal tuleb muidugi aru anda, et sõnaosa “enese” ei eksisteeri kõigis keeltes. Kui võtta teised ÜRO ametlikud keeled, siis näiteks prantsuse keeles kasutatakse väljendit “*défense légitime*” ja hispaania keeles väljendit “*legítima defensa*”. Nendes väljenditest ei ole vihjet “enesele”. Venekeelne väljend “*самооборону*” aga viitab “enesele”.

⁵⁵⁴ Gray, *International Law and the Use of Force*, *supra nota* 431, p 188.

⁵⁵⁵ Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, *supra nota* 216, pp 255–256.

Rahvusvahelist rahu ja julgeolekut aitab kõige paremini tagada skeem, mille kohaselt võib eespool käsitletud kriteeriumitele vastavas kollektiivses enesekaitstes osaleda võimalikult lai riikide ring. Ameerika Ühendriikide juhitud koalitsiooni tegevus Iraagi väljatõrjumisel Kuveidist näitas, et iga riik võib tulla appi riigile, mida on õigusvastaselt rünnatud, hoolimata kaitselepingu puudumisest Kuveidiga.⁵⁵⁶ Kollektiivsele enesekaitsele andis oma “õnnistuse” sisuliselt ka Julgeolekunõukogu.⁵⁵⁷ Teadmine, et agressorile võivad potentsiaalselt vastu astuda kõik riigid, mõjub kindlasti suurema heidutusena ja hoiab ära tükkaaval lähenemise, st riikide allutamist ükshaaval. Väljavalitud ohvrid ei pruugi olla ükshaaval võimelised vastupanu osutama, kuid ühinedes kollektiivsesse enesekaitse, võivad nad üldse vältida rünnakut või peatada agressori edasiliikumise.⁵⁵⁸ Saksamaa kasutas Teise maailmasõja eel tükkaaval lähenemist. Riigid ei moodustanud ühist vasturinnet (selle asemel hoopis aktsepteeriti anneksiooni) ja mõned riigid, nt Austria, ei suutnud või ei tahtnud üksikult vastu hakata.

Ühendkuningriik ei olnud 11. septembri 2001 rünnakute otsene ohver (Washingtoni lepingu artikkel 5 loob juriidilise fiktsiooni, mille kohaselt on kõik sõjalise liidu liikmed relvastatud rünnaku ohvrid), kuid võis osaleda kollektiivses enesekaitstes koos Ameerika Ühendriikidega. Selleks ei olnud vaja eelnevat lepingut (ei tegutsetud Washingtoni lepingu raames), piisas jooksvast kokkuleppest.

⁵⁵⁶ Kollektiivse enesekaitse kohta Iraagi-Kuveidi konfliktis vt Oscar Schachter, “United Nations Law in the Gulf Conflict”, 85 *American Journal of International Law* (1991) 452–473, pp 457–461.

⁵⁵⁷ SC Res 661, 2.8.1990.

⁵⁵⁸ Vt ka Delbrück, “Collective Self-Defence”, *supra nota* 274, p 656.

5. KOLLEKTIIVNE JULGEOLEKUSÜSTEEM TERRORISMI VASTU

Tänapäevane terrorism võib oma ulatuse ja mõjude poolest ohustada ka rahvusvahelist rahu ja julgeolekut. Mõjukamad terroristlikud rühmitused tegutsevad just rahvusvaheliselt, et saavutada suuremat kõlapinda ja eelduslikult seeläbi ka edu ning leida endale toetajaid, nt riike, millele sümpatiseerivad nende poliitilised eesmärgid. Olukorra tõsidust hindab Julgeolekunõukogu, mis võib vajadusel käivitada kollektiivse julgeolekusüsteemi, sh nõuda riikidelt konkreetsete terrorismivastaste meetmete rakendamist, kehtestada terrorismiga seotud riikidele sanktsioone või anda volitus kasutada relvastatud jõudu terrorismi vastu võitlemiseks. Need on võimsad vahendid, mida ei tohi kasutada kergekäeliselt, ning mis eeldavad järjekindlat ja läbipaistvat otsustusmehhanismi. Kas need tingimused on täidetud? Kas riigid saavad eeldada, millal Julgeolekunõukogu tõenäoliselt reageerib, st hinnata oma käitumise vastavust Julgeolekunõukogu seatud “standardist” hoidmaks ära võimalikke kollektiivseid sunnimeetmeid? Lisaks võib skeptiliselt küsida, kas Julgeolekunõukogul on üldse pädevus tegeleda kollektiivse julgeolekusüsteemi raames terrorismiga.

5.1. Kollektiivse julgeolekusüsteemi olemus

Kollektiivne julgeolekusüsteem põhineb lähtekohal, et mingil rahvusvahelisel institutsioonil on õigus rakendada sõjalisi meetmeid agressori või muu raske õigusrikkuja suhtes. Sellise süsteemi asutamisleping on oma olemuselt introvertne ehk suunatud osaliste hulgast tuleneva rünnaku vastu (riigid lepivad kokku, et kui mõni neist muutub teistele ohtlikuks, võivad teised rakendada selle riigi suhtes sõjalisi meetmeid). Kollektiivse enesekaitse leping on seevastu ekstravertne ehk suunatud väljast tuleneva rünnaku vastu.⁵⁵⁹ Mõlemal juhul võivad kollektiivsetes sammudes osaleda ka riigid, kes ei ole rünnaku ohvrid.

Arvestades kahe maailmasõja vahelisel perioodil Rahvasteliidu põhikirja alusel saadud negatiivset kogemust, otsustasid riigi ÜRO raames luua põhjalikuma ja efektiivsema kollektiivse julgeolekusüsteemi, mis aitaks vähendada agressiooni võimalust, vajadusel karistada relvastatud jõu kasutamise keeldu eiravaid riike ning üleüldse taastada ja edaspidi ka säilitada riikide usku kollektiivsesse julgeolekusüsteemi võimalikkusse. Sarnaselt Rahvasteliidule põhines ka ÜRO süsteem kahel samba, nimelt sõdade vältimisel ja ühiste meetmete rakendamisel rahu rikkujate vastu. Erinevalt esimesest suudeti ÜRO hartasse sisse kirjutada üldine relvastatud jõu kasutamise keeld, muuta sunnimeetmed mõjukamaks ja kaasata uude süsteemi kõik tollased suurriigid

⁵⁵⁹ Helmut Rumpf, “The Concepts of Peace and War in International Law”, *27 German Yearbook of International Law* (1984) 429–443, p 440.

(Ameerika Ühendriigid jäid varem kõrvale Rahvasteliidust, kuigi president Thomas Woodrow Wilson oli organisatsiooni rajamise üks initsiaatoreid).

Uue süsteemi haldajaks sai alaliselt toimiv 15-liikmeline Julgeolekunõukogu, millele riigid panid peamise vastutuse rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest.⁵⁶⁰ Seejuures leppisid riigi kokku, et oma vastutusest tulenevate kohustuste täitmisel tegutseb Julgeolekunõukogu nende nimel. See koosneb viiest alalisest liikmest (Ameerika Ühendriigid, Hiina Rahvavabariik, Prantsusmaa, Venemaa Föderatsioon ja Ühendkuningriik) ja kümnest mittealalisest liikmest, kes valitakse Peaassamblee poolt kaheks aastaks.⁵⁶¹ Kuigi Julgeolekunõukogu on selgelt poliitiline täidesaatev institutsioon, mis ei lähtu tingimata õiguslikest, vaid pigem poliitilistest argumentidest, on tema otsused ainsa ÜRO organina õiguslikult siduvad ja ÜRO liikmetele täitmiseks kohustuslikud.⁵⁶²

Rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisel lähtub Julgeolekunõukogu oma tegevuses ÜRO harta peatükist VII, mis kannab pealkirja “Tegevus seoses rahu ohustamise, rahu rikkumise ja agressiooniaktidega”. Need mõisted on määrava tähtsusega, kuid nende sisu ei ole ÜRO hartas lahti seletatud. Isegi väljendi “rahvusvaheline rahu ja julgeolek” tähendus ei ole üheselt mõistetav, igat koostisosa võib mõtestada erinevalt.⁵⁶³ Mõlema tõlgendamise ülesanne on jäetud Julgeolekunõukogule. Igatahes on Julgeolekunõukogul pädevus määrata kindlaks rahu ohustamise, rahu rikkumise või agressiooniakti olemasolu ning anda soovitusi või otsustada, milliseid mittesõjalisi või sõjalisi meetmeid tuleb rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks.⁵⁶⁴ Mittesõjaliste meetmete hulka kuuluvad näiteks majanduslike ja diplomaatiliste suhete ning erinevate transpordi- ja sideühenduste katkestamine.⁵⁶⁵ Kui Julgeolekunõukogu leiab, et mittesõjalised meetmed võivad osutuda ebapiisavaks või need on juba selliseks osutunud, võib ta võtta ette “sellist tegevust õhu-, mere- ja maajõududega, mis osutub vajalikuks rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks”.⁵⁶⁶ Selline tegevus võib väljenduda ähvardus-

⁵⁶⁰ ÜRO harta, artikkel 24.

⁵⁶¹ *Ibid*, artikkel 23(1)–(2).

⁵⁶² *Ibid*, artikkel 25. Tõsi, väga piiratud küsimustes võivad ka teised organid võtta vastu õiguslikult siduvaid otsuseid, nt Peaassamblee kinnitab kõigile liikmesriikidele kohustusliku organisatsiooni eelarve.

⁵⁶³ Sõnade “rahvusvaheline” ja “rahu” tähenduse kohta vt lähemalt Jochen Frowein & Nico Krisch, “Article 39” — Simma, *The Charter of the United Nations, supra nota* 216, 717–729, pp 720–721; sõna “julgeolek” tähenduse kohta vt lähemalt Heinz Vetschera, “International Law and International Security: The Case of Force Control”, *24 German Yearbook of International Law* (1981) 144–165, pp 145–146.

⁵⁶⁴ ÜRO harta, artikkel 39.

⁵⁶⁵ *Ibid*, artikkel 41.

⁵⁶⁶ *Ibid*, artikkel 42.

manöövrates, blokaadides ning teistes ÜRO liikmete õhu-, mere- ja maajõudude operatsioonides, sh otseses sõjalises rünnakus.

Teooria rakendumine reaalsuses on keeruline, sest kollektiivse julgeolekusüsteemi käivitamine eeldab konsensust Julgeolekunõukogu alaliste liikmete hulgas. Kõigest üks alaline liige võib veto-õigust kasutades blokeerida otsuse, mille poolt on hääletanud kõik ülejäänud liikmed.⁵⁶⁷ See võib kõlada küüniliselt, kuid ÜRO hartal põhinev kollektiivne julgeolekusüsteem on loodud tegelemaks ainult vähemoluliste konfliktidega, st need, kus alalistel liikmetel puuduvad konfliktid huvid (eriti, kui jutt käib sõjaliste meetmete rakendamisest). Seda illustreerib hästi asjaolu, et terve külma sõja perioodi jooksul andis Julgeolekunõukogu ainult ühel korral konkreetse loa relvastatud jõu kasutamiseks.⁵⁶⁸

Lõpetuseks tuleb ära märkida kolm olulist aspekti, mis kaasnevad kollektiivse julgeolekusüsteemi raames rakendatud sõjaliste meetmetega. Riik, mille vastu rakendatakse neid meetmeid, ei saa õiguslikus mõttes:

1. teostada enesekaitset;
2. kasutada sunnimeetmete rakendamises osalenud riikide vastu repressaale;
3. nõuda hüvitist sunnimeetmetega põhjustatud kahjude eest.

5.2. Julgeolekunõukogu otsuste tähtsus

Julgeolekunõukogu on rahvusvahelise rahu ja julgeoleku kaitsja.⁵⁶⁹ Kuigi see koosneb ainult 15 liikmesriigist,⁵⁷⁰ tegutseb Julgeolekunõukogu oma vastutusest tulenevate kohustuste täitmisel kõigi liikmesriikide nimel.⁵⁷¹ Kindlasti tuleb

⁵⁶⁷ *Ibid*, artikkel 27(3). See säte nõuab, et alalised liikmed peavad otsuse poolt hääletama, st vetoks on kõik muu peale poolt hääletamise. Reaalsus on natukene teistsugune. Pikaajalise praktika kohaselt kvalifitseerub vetoks ainult vastu hääletamine, st puudumine või hääletamata jätmine ei takista otsuse vastuvõtmist. See võimalus on korduvalt ära hoidnud surnud seisu, sest alalist liiget ei sunnita võtma kindlat seisukohta tundliku teema puhul. Sellele praktikale on heakskiidu andnud ka Rahvusvaheline Kohus. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1971) 16, para 22.

⁵⁶⁸ SC Res 221, 9.4.1966 (kaks alalist liiget, Nõukogude Liit ja Prantsusmaa, jätsid hääletamata).

⁵⁶⁹ Julgeolekunõukogu on kõige mõjukam ÜRO organ. Muidugi võib väita, et kõige tähtsam organ on hoopis Peaassamblee, kus on tõelise võrdsuse ja demokraatia põhimõtte alusel esindatud kõik liikmesriigid. See võib ideaalis tõsi olla, kuid reaalsuses on võim Julgeolekunõukogu käes ja viimane tegeleb pakiliste rahvusvaheliste probleemidega.

⁵⁷⁰ Liikmeid on kokku 192.

⁵⁷¹ ÜRO harta, artikkel 24(1).

arvestada asjaoluga, et Julgeolekunõukogu on poliitiline organ, mille otsused põhinevad ennekõike poliitilistel motiividel ega lähtu tingimata õiguslikest põhimõtetest. Samas on nendel otsustel õiguslikud tagajärjed. Nimelt on Julgeolekunõukogu ainukene ÜRO organ, mis võib liikmesriikidele panna õiguslikult siduvaid kohustusi ja kehtestada mittesõjalisi või sõjalisi sanktsioone. Samas ei loo Julgeolekunõukogu resolutsioonid tavapärasel tähenduses uut rahvusvahelist õigust, vaid ÜRO harta alusel normatiivseid kohustusi liikmesriikidele.⁵⁷²

Siinkohal ei saa minna mööda jätkuvast vaidlusest, kas õiguslikult on siduvad kõik Julgeolekunõukogu otsused või ainult peatüki VII alusel kehtestatud sunnimeetmed.⁵⁷³ Käesoleva töö autori arvates on väide, et artikkel 25 muudab kohustuslikuks ainult sunnimeetmed, põhjendamatult piiratud.⁵⁷⁴ Belgia tegi San Francisco konverentsil, kus ÜRO harta vastu võeti, ettepaneku otseselt siduda artikkel 25 peatükiga VII, kuid teised riigid pidasid seda liialt piiravaks. Nad eelistasid sõnastust, mis lubaks Julgeolekunõukogul nõuda kõigi otsuste täitmist.⁵⁷⁵ Samuti tuleb arvestada, et artikkel 25 ei ole paigutatud peatükki VII, vaid peatükki V, mis käsitleb üldiselt Julgeolekunõukogu olemust ja pädevust. Seega ei hõlma artikkel ainult peatükk VII sunnimeetmeid.⁵⁷⁶ Samas ei tohi kindlasti minna teise äärmusse ja väita, et mis tahes Julgeolekunõukogu otsused (lõppastmes on igasugune seisukohavõtt otsus) on automaatselt õiguslikult siduvad. ÜRO harta kohaselt võib Julgeolekunõukogu mitmel juhul anda “soovitusi”,⁵⁷⁷ mida ei saa pidada kohustuslikuks ainuüksi nende nimetuse tõttu.⁵⁷⁸ Laskumata siinkohal detailsemasse analüüsi, võib kokkuvõtteks öelda, et Julgeolekunõukogu otsuste õigusliku siduvuse hindamisel tuleks arvestada

⁵⁷² Marc Perrin de Brichambaut, “The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System” — Michael Byers (ed.), *The Role of International Law in International Politics* (Oxford University Press, 2001), 269–276, p 269.

⁵⁷³ Pooltargumente vt nt Kelsen, *The Law of the United Nations*, *supra nota* 227, pp 444–450; vastuargumente vt nt Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (Oxford: Hart Publishing, 2004), pp 38–40.

⁵⁷⁴ ÜRO harta, artikkel 25: “Organisatsiooni liikmed nõustuvad Julgeolekunõukogu otsustele alluma ja neid täitma vastavalt käesolevale hartale.”

⁵⁷⁵ 11 UNCIO 392–395.

⁵⁷⁶ Samasuguse seisukoha võttis ka Rahvusvaheline Kohus. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *supra nota* 567, para 113. Vt ka Rosalyn Higgins, “The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions are Binding under Article 25 of the Charter?”, 21 *International and Comparative Law Quarterly* (1972) 273–286, pp 272, 278.

⁵⁷⁷ Nt ÜRO harta, artikkel 36(3).

⁵⁷⁸ Jost Delbrück, “Article 25” — Simma (ed.), *The Charter of the United Nations*, *supra nota* 216, vol I, 452–464, p 457. Vt ka Benedetto Conforti, *The Law and Practice of the United Nations* (3rd edn, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), pp 294–295.

nende vastuvõtmise konteksti ja sõnastust. Kui resolutsiooni aluseks ei ole konkreetselt ÜRO harta säte, mis räägib soovitudest, ja sõnastus on ilmselgelt kohustav, tuleks sellist Julgeolekunõukogu otsust pidada õiguslikult siduvaks.⁵⁷⁹

Julgeolekunõukogu tegutsemist segavad tihti poliitilised vastuolud, samuti on erinevatel juhtudel raske öelda, kas tegutsetakse lähtuvalt tõelistest ühistest veendumustest või pigem alaliste liikmete huvidest, millele teised ei hakka otseselt vastu. See mõjutab ka liikmesriikide suhtumist Julgeolekunõukogu otsustesse. Terrorism on seevastu kujunenud valdkonnaks, kus Julgeolekunõukogu liikmete hulgas paistab valitsevat just tõeline kollektiivne mure ja arusaam terrorismi ohtlikkusest (jättes muidugi kõrvale jätkuvalt ületamatu vabadusvõitlejate probleemi) ning suudetakse kokku leppida globaalsetes meetmetes (nende rakendumine on teine küsimus). Selline konsensus on siiski võrdlemisi uus fenomen, sest külma sõja perioodil oli Julgeolekunõukogu ideoloogiliste vastuolude tõttu erakordselt passiivne terrorismi valdkonnas.

5.3. Terrorismi lahtimõtestamine

Julgeolekunõukogu tegevuse terrorismi lahtimõtestamisel võib jagada kahte aktiivsesse etappi, millele eelnes pikem passiivne periood. Esimene etapp algas detsembris 1985, kui Julgeolekunõukogu käsitles esimest korda oma resolutsioonis “rahvusvahelist terrorismi”. Teine etapp algas septembris 2001, kui Julgeolekunõukogu võttis ohjad terrorismi vastases võitluses selgelt enda kätte ning hakkas aktiivselt rakendama erinevaid meetmeid võitlemaks üha globaliseeruva ja tõsisemaks muutuva terrorismiga.

5.3.1. Passiivne periood

Enne detsembrit 1985 oli Julgeolekunõukogu äärmiselt passiivne terrorismi küsimuses. See ei tulenenud kindlasti terroristlike rünnakute puudumisest, vaid geopoliitilise reaalsuse muutumisest, nt kolonialismi taandumine ja kaasnevad vabadusvõitlused, ning külma sõja aegsetest ideoloogilistest vastuoludest. Nendest kammitsatest saadi lahti alles külma sõja viimastel aastatel, kui mõisteti, et läänemaailma ja sotsialismileeri (mõlemat esindasid ennekõike alalised liikmed) vastasseis takistab tegelemist pragmaatiliste julgeoleku-probleemidega.⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *supra nota* 567, para 114.

⁵⁸⁰ Kuigi vastaseisu kadumine oli rahvusvahelise kogukonna huvides, kaotasid sellest mittealalised liikmed, mis olid aastakümnete jooksul õppinud seda vastaseisu oma huvides ära kasutama, st sisuliselt müüdi oma toetushääl. Seetõttu oli nende liikmete

Julgeolekunõukogu viitas terrorismile esimest korda juba septembris 1948, kui mõisteti hukka “terroristide kriminaalse rühmituse” rünnak, milles sai surma Palestiinas tegutsenud ÜRO vahendaja krahv Folke Bernadotte.⁵⁸¹ Selline “argpükslik” (Julgeolekunõukogu sõnakasutus) tegu vääris kindlasti organisatsiooni reaktsiooni, kuid samas ei saa seda resolutsiooni preambulas mainitud hukkamõistu võtta terrorismi lahtimõtestamise või selle vastu suunatud meetmena.⁵⁸²

Terrorism ei olnud külma sõja perioodi alguses märkimisväärne julgeoleku-probleem. Alles 1970ndatel hakkasid riigid pöörama suuremat tähelepanu sellele pidevalt kasvavale probleemile. Lisaks ohtratele õhusõiduki pardal ja tsiviillennunduse ohutuse vastu sooritatud kuritegudele, jahmatasid ja mobiiliseerisid rahvusvahelist kogukonda 1972. aastal kaks erakordset terroristlikku rünnakut, millest oli lühidalt juttu ka eespool. *Esiteks*, Jaapani Punaarmee kolm liiget avasid Tel Avivi lennujaama piletikassade juures 30. mail valimatu tule ning tapsid 26 ja haavasid 78 inimest. *Teiseks*, Musta Septembri nimelise rühmituse viis liiget võtsid Müncheni olümpiakülas 5. septembril pantvangi 11 Iisraeli delegatsiooni liiget, kes hiljem ka tapeti. Need hirmsad rünnakud muutsid Peaassamblee aktiivseks terrorismi valdkonnas ja käivitasid siiani jätkuvad terrorismi üldise definitsiooni otsingud.

Julgeolekunõukogu ei muutunud sellest hoolimata aktiivsemaks; nimetatud sündmuste kohta ei võetud vastu mitte ühtegi resolutsiooni. Samas tuleb mainida, et ühe probleemi puhul näitas Julgeolekunõukogu üles piiratud tähelepanu, nimelt õhusõiduki pardal ja tsiviillennunduse ohutuse vastu sooritatud kuritegude suhtes. Ajal, mil riigid rakendasid individuaalselt ja kollektiivselt meetmeid võitlemaks nende kuritegudega ning võtsid vastu asjakohaseid konventsioone,⁵⁸³ suudeti Julgeolekunõukogus heaks kiita vaid üks resolutsioon, mis mõistis hukka õhusõidukite kaaperdamised ja muud rahvusvahelist reisimist takistavad teod ning nõudis pantvangi võetud isikute vabastamist.⁵⁸⁴ Lisaks

mõju suurem, kui võiks alustuseks arvata. Üha kasvav konsensus alaliste liikmete vahel tähendas tihti mittealaliste liikmete rolli marginaliseerumist, millele aitas muuhulgas kaasa sekretariaadi praktika, kus enne küsimuse ametlikku saatmist Julgeolekunõukokku konsulteeriti mõne või kõigi alaliste liikmetega. Senine pikaajaline avalike diskussioonide praktika asendus mitmel juhul mitteametlike konsultatsioonidega. Viimase kohta vt C. S. R. Murphy, “Change and Continuity in the Functioning of the Security Council Since the End of the Cold War”, 32 *International Studies* (1995) 423–440, pp 423–428.

⁵⁸¹ SC Res 57, 18.9.1948.

⁵⁸² Resolutsiooni sisulised sätted olid pühendatud ainult ÜRO lipu poolde masti tõmbamisele, vahendaja surma ja matustega seotud kulude katmisele ning matustel osaleva Julgeolekunõukogu esindaja määramisele.

⁵⁸³ Vt peatükki 1.3.2.

⁵⁸⁴ SC Res 286, 9.9.1970 (probleemi tõsidust arvestades on resolutsioon väga lakooniline).

paluti riikidel võtta tarvitusele kõik "õiguslikud meetmed" nende tegude vältimiseks. Samas ei kvalifitseeritud kõnealuseid kuritegusid terrorismina.

Järgnevatel aastatel käsitles Julgeolekunõukogu pigem riikide poolt konkreetsetel juhtudel terrorismi vastu rakendatud meetmeid, st hindas kas need olid sobilikud ja õiguspärased, eriti kui need olid midagi muud kui õiguslikud. Samas käsitles Julgeolekunõukogu vastavaid juhtumeid lähtuvalt relvastatud jõu kasutamise ja rahvusvahelise tsiviillennunduse regulatsioonist, viitamata seejuures poliitilistest ja ideoloogilistest vastuoludest ümbritsetud terrorismile. Julgeolekunõukogu mõistis hukka Iisraeli rünnaku Beiruti lennuväljale detsembris 1968⁵⁸⁵ ja Iraagi lennuki kinnipidamine Liibanoni õhuruumis augustis 1973,⁵⁸⁶ kuid ei suutnud reageerida Iisraeli korraldatud operatsioonile Entebbes, Ugandas juulis 1976. Saksamaal tegutsenud Punaarmee Fraktsiooni nime kandnud rühmitus oli kaaperdanud Tel Avivist Pariisi teel olnud Air France lennuki ja sundinud selle maanduma Entebbe lennujaamas. Kaaperdajad nõudsid viit miljonit dollarit ja mitmete konkreetsetelt nimetatud terroristide vabastamist.⁵⁸⁷ Kriisi lõpetas Iisraeli relvajõudude julge sõjaline operatsioon.⁵⁸⁸ Selle edukus ja täpne suunatus muutsid Iisraeli üldise hukkamõistmise võimatuks. Julgeolekunõukogus toimunud diskussioon ei võimalda teha juhtunu kohta põhjanevaid järeldusi. Ameerika Ühendriigid olid ainukene riik, mis otseselt toetas Iisraeli seisukohta, et kõnealune operatsioon oli enesekaitse teostamine. Mitmed riigid suhtusid skeptiliselt operatsiooni õiguspärasusse, kuid ei astunud otseselt vastu Iisraeli seisukohale (Jaapan, Prantsusmaa, Rootsi), või avaldasid lihtsalt head meelt, et kriis oli möödas (Saksamaa, Ühendkuningriik). Enamik avamust avaldanud riike olid siiski veendumusel, et Iisrael oli kasutanud ülemäärast jõudu või pannud toime agressiooni Uganda vastu (Hiina Rahvabariik, India, Jugoslaavia, Keenia, Nõukogude Liit, Pakistan).⁵⁸⁹

Järgmine olemuselt terroristlik sündmus, mida Julgeolekunõukogu arutas, oli Iraani pantvangikriis. Need sündmused arenesid Iraani islamirevolutsiooni raames pärast seda, kui Ameerika Ühendriigid lubasid oktoobris 1979 siseneda riiki Iraanist lahkunud ja seetõttu võimult kukutatud šahhil, kes vajas vähiravi. Peagi jooksid umbes 500 radikaalselt meelestatud iraani üliõpilast tormi

⁵⁸⁵ SC Res 262, 31.12.1968 (vastutasuks Iisraeli lennuki hävitamisele Ateenas, hävitati 13 tsiviillennukit).

⁵⁸⁶ SC Res 337, 15.8.1973 (lennuk sunniti maanduma Iisraelis, sest arvati, et selle pardal on mitmed olulised terroristid).

⁵⁸⁷ Kushner, *Encyclopedia of Terrorism*, *supra nota* 39, p 148.

⁵⁸⁸ See operatsioon oli relvastatud jõu kasutamine kodanike kaitseks välismaal. Kuigi relvastatud jõu kasutamine sellisel eesmärgil on küsitav, oli antud juhul tegemist ilmselt kõige vähem vastuolulise näitega. Dinstein, *War, Aggression and Self-defence*, *supra nota* 216, pp 233–234. Doktriini kohta vt lähemalt Michael Akehurst, "The Use of Force to Protect Nationals Abroad", 5 *International Relations* (1977) 3–23.

⁵⁸⁹ Vt ka Tom Ruys, "The 'Protection of Nationals' Doctrine Revisited", 13 *Journal of Conflict & Security Law* (2008) 233–271, pp 249–250.

Ameerika Ühendriikide suursaatkonnale Teherani ja võtsid sealsed töötajad pantvangi. Kuigi alguses oli tegemist puhtalt eraviisilise ettevõtmisega, hakkasid üliõpilasi peagi toetama enamik Iraani ametivõime.⁵⁹⁰ Taas vältis Julgeolekunõukogu viiteid terrorismile ning käsitles tekkinud olukorda diplomaatilise ja konsulaarõiguse ning riigi vastutuse kontekstis.⁵⁹¹ Selline lähenemine tagas resolutsioonide vastuvõtmiseks vajaliku toetuse.

Perioodi kokkuvõtteks tuleb öelda, et enne detsembrist 1985 ei suutnud Julgeolekunõukogu hukka mõista mitte ühtegi klassikalist terrorismiakti, mille mõistsid samas hukka riigid või teised rahvusvahelised institutsioonid. Selle tulemusena toimus terrorismi puudutav sisuline töö või vähemalt diskussioon Peaassambleel, mis oli poliitiliselt vähem kammitsetud. Viimane võttis vastu eespool käsitletud sõbralike suhete deklaratsiooni ja agressiooni definitsiooni, mis puudutasid ka terrorismi. Ettepanek leppida kokku terrorismi üldises definitsioonis osutus poliitilistel-ideoloogilistel põhjustel liiga idealistlikuks ja kukkus läbi, kuid samas mõistsid riigid, et teatud terrorismiga seotud valdkondades eksisteeris piisav konsensus jõudmaks realselt toimivate rahvusvaheliste kokkulepeteni. Selline valdkonnapõhine “tökkhaaval lähenemine” on osutunud väga edukaks. Kokkulepete saavutamisel oli keskne roll olnud Peaassambleel, mitte Julgeolekunõukogul, kuigi viimane oli tungivalt soovitanud riikidel ühineda vastuvõetud lepingutega.⁵⁹²

5.3.2. Alates detsembrist 1985

5.3.2.1. Esimesed terrorismiaktide tuvastamised

Pantvangistamise ja inimröövimiste praktika oli küll mõnevõrra muutunud siseriiklike ja rahvusvaheliste meetmete tõttu,⁵⁹³ kuid vastavaid intsidente tuli jätkuvalt ette 1980ndatel. Viimaks võttis Julgeolekunõukogu detsembris 1985 vastu resolutsiooni, mis käsitles üldiselt kahel viimasel aastal asetleidnud pantvangistamise ja inimröövimise intsidente ning kasutas seejuures esimest korda mõistet “terrorism”.⁵⁹⁴ Selles mõisteti ühemõtteliselt hukka “kõik pantvangistamised ja inimröövimised” ning innustati riike võtma tarvitusele efektiivseid

⁵⁹⁰ Vt lähemalt peatükki 3.2.2.

⁵⁹¹ SC Res 457, 4.12.1979; SC Res 461, 31.12.1979. Julgeolekunõukogu mõistis olukorra pingelisust ja seetõttu korrati resolutsiooni preambulas relvastatud jõu kasutamise keeldu.

⁵⁹² Vt nt SC Res 1373, 28.9.2001.

⁵⁹³ Riigid olid mõistnud, et terroristide nõudmistele vastutulek ainult julgustas selliseid tegusid toime panema. 1970ndate keskpaigas võeti vastu spetsiaalsed läbirääkimiste protokollid ja valitsused hakkasid kasutama spetsiaalselt väljaõpetatud üksusi vangistatud või röövitud inimeste vabastamiseks.

⁵⁹⁴ SC Res 579, 18.12.1985.

meetmeid, et hõlbustada selliste “rahvusvaheliste terrorismi väljendusvormide” vältimist ja nende toimepanijate karistamist. Julgeolekunõukogu pidas pantvangistamisi ja inimröövimisi kuritegudeks, mis põhjustavad tõsist muret tervele rahvusvahelisele kogukonnale ning mis ohustavad inimõigusi, samuti koostööd ja sõbralikke suhteid riikide vahel. Riikidele tuletati meelde, et neil on kohustus võtta tarvitusele kõik asjakohased meetmed pantvangistamise ja inimröövimise ohvrite turvalisuse tagamiseks ja vabastamiseks.

Järgnevatel aastatel tegeles Julgeolekunõukogu mitmel juhul pantvangistamise ja inimröövimise intsidentidega, korrates varasemaid seisukohti ja lisades uusi aspekte.⁵⁹⁵ Resolutsioonides toonitati, et mis tahes pantvangistamised ja inimröövimised on keelatud olenemata nende toimepanijate kavatsustest ja eesmärkidest. Ühel juhul leiti, et need kuriteod kujutavad endast ka rahvusvahelise humanitaarõiguse tõsiseid rikkumisi.⁵⁹⁶ Samas on pantvangistamised ja inimröövimised relvakonflikti raames hoopis sõjakuriteod,⁵⁹⁷ mitte tavapärased rahuaja kuriteod, millena terrorismiakte tavaliselt käsitletakse.

Julgeolekunõukogu oli nüüd avanud ukse ja hakkas edaspidi tegelema ka teiste terrorismi väljendusvormidega vastavalt nende aktuaalseks muutumisega. Kui Liibanoni president mõrvati novembris 1989, mõistis Julgeolekunõukogu president, kuid mitte organ ise, selle mõrva hukka kui “argpüksliku, kriminaalse ja terroristliku teo”.⁵⁹⁸ Presidendi seisukoha tähendus on ebamäärane vähemalt kahel põhjusel. *Esiteks*, sellised seisukohad ei loo riikidele õiguslikult siduvaid kohustusi,⁵⁹⁹ kuigi need võivad olla kohustuslikud teistele ÜRO organitele. *Teiseks*, kas mingi konkreetse isiku mõrvamine saab põhjustada terrorismi üheks tunnuseks olevat hirmu? Tõsi, see ei pruugi põhjustada hirmu avalikus üldsuses, kuid põhjustab seda tõenäoliselt vähemalt teistele poliitikutele, kes jagavad mõrvatud kolleegi seisukohti ja väärtusi. Seega tundub mõrvamise käsitlemine terrorismiaktina arusaadav. See ei olnud tegelikult esimest korda, kui mõrvamine mõisteti hukka terrorismi ilminguna, sest sama tehti ka eespool nimetatud krahv Bernadotte mõrvamise puhul.⁶⁰⁰ Hiljem on terrorismiaktiks peetud ka pelgalt mõrvakatset.⁶⁰¹

Seni käsitletud intsidendid on puudutanud terroristlike meetodeid ja terrorismiaktide sihtmärke, aga järgmise intsidendi puhul pidas Julgeolekunõukogu

⁵⁹⁵ Vt nt SC Res 618, 29.7.1988; SC Res 638, 31.7.1989.

⁵⁹⁶ *Ibid*, preamble.

⁵⁹⁷ Pantvangistamised ja inimröövimised on keelustatud mitmetes rahvusvahelise humanitaarõiguse lepingutes ning kriminaliseeritud erinevate rahvusvaheliste kriminaalkohtute ja -tribunalide asutamisaktides, sh Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudis.

⁵⁹⁸ UN Doc S/20988 (1989).

⁵⁹⁹ Vähemalt mitte samamoodi nagu Julgeolekunõukogu enda otsused ÜRO harta artikli 25 alusel. Vt nt Frowein & Krisch, “Article 39”, *supra nota* 221, p 727.

⁶⁰⁰ SC Res 57, 18.9.1948.

⁶⁰¹ SC Res 1044, 31.1.1996.

teatud vahendeid terroristlikeks. Kongo Vabariigist Prantsusmaale teel olnud prantsuse reisilennuki pardal plahvatas pomm ja lennuk kukkus alla Sahara kõrbes Nigeris, hukkus 156 reisijat ja 14 meeskonnaliiget. Rünnaku meetod (lõhkeainet sisaldava viitsütikuga kohvri plahvatus lennu ajal) ja vahend (plastiline lõhkeaine Semtex) olid samasugused nagu allpool käsitletavas *Pan Am Flight 103* plahvatuse puhul. Järgnenud resolutsioon ei nimeta küll konkreetset intsidenti, kuid viitab korduvalt rahvusvahelisele tsiviillennundusele. Julgeolekunõukogu avaldas muret taoliste terrorismiaktide halva mõju pärast rahvusvahelisele julgeolekule ja kutsus kõigi riike üles “vältima kõiki terrorismiakte, muuhulgas neid, kus kasutatakse lõhkeaineid”.⁶⁰² Resolutsioon keskendus plastilistele lõhkeainetele (terrorismi toimepanemise vahend kõnealuses juhtumis) ja ideele luua süsteem selliste lõhkeainete märgistamiseks avastamise eesmärgil. Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon hakkas ette valmistama plastiliste lõhkeainete märgistamise konventsiooni, mis võeti vastu kaks aastat hiljem.

5.3.2.2. Üldised kohustused riikidele

Pärast Iraagi-Kuveidi sõda 1991. aastal, jätkas Julgeolekunõukogu erinevate terrorismiaktide hukkamõistmist, kuid hakkas ka abstraktselt nõudma, et riigid hoiduksid terrorismiaktide sooritamisest ja toetamisest, võtaksid tarvitusele kõik asjakohased meetmed nende vältimiseks ning karistaksid nende toimepanijaid. Seejuures ei püütud üldiselt määratleda terrorismiaktide olemust. Hukkamõistud olid retroaktiivsed ja rahvusvahelise kogukond sai alles hiljem teada, et Julgeolekunõukogu pidas üht või teist tegu terrorismiaktiks. Mõnes mõttes on tegemist formalistliku juriidilise nüansiga, sest enamasti oli hukkamõistud tegu iseenesest mõistetavalt terrorismiakt ja enamasti valdkonnapõhiste konventsioonide alusel ka õigusvastaseks kuulutatud. Seega võib öelda, et Julgeolekunõukogu lihtsalt kvalifitseerib tegusid vastavalt spetsiifilistes konventsioonides kokkulepitud definitsioonidele. Kuid see ei muuda tõsiasja, et nimetatud abstraktsed kohustused ei ole piisavalt lahtiseletatud.

Iraagi-Kuveidi sõjas ametliku vaherahu kehtestanud resolutsioonis nõutakse, et Iraak teataks Julgeolekunõukogule, et “ei pane toime ega toeta ühtegi rahvusvaheliste terrorismiakti”, samuti “ei luba oma territooriumil tegutseda ühelgi organisatsioonil, mis plaanib panna toime selliseid tegusid”.⁶⁰³ Juba traditsiooniliselt mõisteti resolutsioonis ühemõtteliselt hukka ning öeldi lahti kõigist terroristlikest tegudest ja meetoditest. Mida peeti silmas terrorismi all? Ühe vihje võib leida reolutsiooni preambulast, kus tuletatakse meelde pantvangide võtmise vastast rahvusvahelist konventsiooni ja asjaolu, et Iraak oli

⁶⁰² SC Res 635, 14.6.1989.

⁶⁰³ SC Res 687, 3.4.1991.

sõja jooksul võtnud pantvange, keda kasutati inimkilbina.⁶⁰⁴ Selline lähenemine on problemaatiline, sest inimkilbi kasutamine relvakonfliktis on sõjakuritegu,⁶⁰⁵ mitte terrorismiakt.

Olukord oli vähem ebaselge Šotimaal Lockerbie kohal toimunud ja 270 inimese elu nõudnud *Pan Am Flight 103* plahvatuse puhul. Uurimise tulemused näitasid, et kohvipommi panid lennukisse kaks liibüalast. Ameerika Ühendriigid ja Šotimaa, hiljem ka Prantsusmaa seoses eespool nimetatud plahvatusega, nõudsid nende väljaandmist, kuid Liibüa keeldus.⁶⁰⁶ Viimaks sekkus Julgeolekunõukogu, mis mõistis hukka reisilennuki ründamise ja taunis Liibüa soovimatust teha koostööd.⁶⁰⁷ Resolutsioonis kehtutati Liibüat panustama “rahvusvahelise terrorismi elimineerimisse” ja nõuti kahe kodaniku väljaandmist kohtupidamiseks. Antud juhul oli selge, mida terrorism tähistas. Esitatud nõuete mittetäitmisele järgnenud resolutsioon, mis kehtestas ka erinevaid sanktsioone, väljus *Pan Am Flight 103* plahvatuse raamidest ja kasutas terrorismi laiemas tähenduses.⁶⁰⁸ Selles nõutakse, et Liibüa “loobuks iga-sugustest terroristlikust tegevusest ja terroristlike rühmituste toetamisest” ning “demonstreeriks oma lahtiütlemist terrorismist”. Teistele riikidele pandi kohustus piirata terrorismiga seotud liibüalaste liikumisvabadust. Eelnevaid nõudmisi korrati ja uusi sanktsioone kehtestati järjekordses resolutsioonis, kus Julgeolekunõukogu väljendas kindlat kavatsust “tuua rahvusvaheliste terrorismi-aktide eest vastutavad isikud” kohtu ette.⁶⁰⁹ Esimesele resolutsioonile järgnenud resolutsioonid viitasid teistele terrorismi avaldumisvormidele laiemas tähenduses kui ainult reisilennukite ründamine (“terroristliku tegevuse kõik vormid”). Terrorismi ei määratletud ja sellega seotud liibüalaste nimekirja ei koostatud. Seega sõltus resolutsiooni tõlgendamine ja täitmise hindamine Julgeolekunõukogu suvast. Huvitav on märkida, et üheski resolutsioonis ei viidatud tsiviillennunduse ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise konventsioonile, mis oli ilmselgelt asjakohane instrument antud juhul.

Sarnast lähenemist kasutati ka juhul, kui Sudaan keeldus välja andmast kolme isikut, keda kahtlustati Egiptuse presidendi mõrvakatses Addis Abebas, Etioopias juunis 1995.⁶¹⁰ Sudaani kohustati üldiselt “hoiduma terroristlikus tegevuses osalemisest, selle toetamisest ja soodustamisest ning terroristlikele

⁶⁰⁴ Inimkilbi kasutamist iseloomustas Peaassamblee rahvusvaheliste kohustuste kõige selgema ja tõsisema rikkumisena. GA Res 46/134, 17.12.1991. Vt lähemalt Steve A. Yetiv, *The Persian Gulf Crisis* (Westport: Greenwood Press, 1997), pp 75–76.

⁶⁰⁵ Genfi konventsioonide rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse (I) lisa-protokoll, artikkel 51(7).

⁶⁰⁶ Kushner, *Encyclopedia of Terrorism, supra nota* 39, pp 285–286.

⁶⁰⁷ SC Res 731, 21.1.1992.

⁶⁰⁸ SC Res 748, 31.3.1992.

⁶⁰⁹ SC Res 883, 11.11.1993.

⁶¹⁰ SC Res 1044, 31.1.1996.

elementidele varjupaiga ja kaitse pakkumisest”, kuid ei täpsustatud “terroristlikku tegevuse” ega “terroristlike elementide” sisu.

Ameerika Ühendriikide suursaatkondi rünnati augustis 1998 samaaegselt Nairobis, Keenias ja Dar es Salaamis, Tansaania.⁶¹¹ Julgeolekunõukogu mõistis hukka terroristlikud pommirünnakud, mis olid tapnud sadu ja vigastanud tuhandeid inimesi ning põhjustanud väga olulist materiaalselt kahju.⁶¹² Riigid pidid taas prioriteetselt rakendama efektiivseid ja praktilisi meetmeid nii terrorismiaktide ärahoidmiseks kui ka nende toimepanijate karistamiseks. Julgeolekunõukogu reaktsioon on märkimisväärne kahel põhjusel. *Esiteks*, esimest korda käsitleti terrorismi “kriminaalse” tegevusena. Kuigi ei nähtud ette konkreetsete isikute kriminaalvastutust, nõuab terrorismi ja kriminaalõiguse seostamine keelatud tegevuse täpsemat lahtiseletust võrreldes senisega. *Teiseks*, erinevalt Teheranis asuva suursaatkonna intsidendist, ei käsitletud kõnealuseid suursaatkondade rünnakuid diplomaatilise ja konsulaarõiguse või riigi vastutuse kontekstis.

Afganistani puudutavates resolutsioonides on Julgeolekunõukogu esitanud Talibani režiimile seoses terrorismiga nii üldisi kui ka spetsiifilisi nõudmisi. Taliban pidi “lõpetama rahvusvahelistele terroristidele ja nende organisatsioonidele varjupaiga pakkumise ning nende väljaõpetamise” ning teised rühmitused pidid “tegema koostööd süüdistatavate terroristide kohtu ette toomiseks”.⁶¹³ Julgeolekunõukogu ei esitanud viimasena nimetatud terroristide nimekirja, mistõttu pidid afgaanid tegema koostööd põhimõtteliselt iga riigiga, mis soovis mõista kohut mõne Afganistani territooriumil paikneva terroristi üle. Julgeolekunõukogu oli palju täpsem, kui nõudis Osama bin Ladeni väljaandmist riigile, kus talle on esitatud süüdistus või mis annab tema pärast vahistamist välja sellisele riigile.⁶¹⁴ Afganistanil oli aega üks kuu, et nõudmised täita, kuid seda ei tehtud. Järgnesid mitmesugused diplomaatilised, sõjalised, finants-, liikumis- ja lennundusalased sanktsioonid.⁶¹⁵ Järelevalve teostamiseks loodi spetsiaalne komitee, mis koostas hiljem ka nimekirja isikutest ja organisatsioonidest, mis olid seotud Osama bin Ladeni ja Al-Qaedaga ning mille suhtes tuli asjakohaseid sanktsioone rakendada.⁶¹⁶ Seega andis Julgeolekunõukogu sellel korral riikidele palju täpsemaid juhiseid kui varem.

⁶¹¹ Kushner, *Encyclopedia of Terrorism*, *supra nota* 39, pp 113–116.

⁶¹² SC Res 1189, 13.8.1998.

⁶¹³ SC Res 1193, 28.8.1998; SC Res 1214, 8.12.1998; SC Res 1267, 15.10.1999; SC Res 1333, 19.12.2000.

⁶¹⁴ SC Res 1267, 15.10.1999.

⁶¹⁵ *Ibid*; SC Res 1333, 19.12.2000.

⁶¹⁶ Consolidated List established and maintained by the 1267 Committee with respect to Al-Qaida, Usama bin Laden, and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them, <www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf> (1.1.2010).

5.3.3. Alates septembrist 2001

Kurikuulsad 11. septembri 2001 rünnakud muutsid Julgeolekunõukogu veel aktiivsemaks ja karmimaks. Järgnevatel aastatel vastu võetud resolutsioonid tõid küll uusi arenguid, kuid mõnedes küsimustes (nt üldsõnaliste nõudmiste esitamine) jäädi senise praktika juurde. Ühe uue arenguna tuleb kindlasti välja tuua Julgeolekunõukogu otsust määratleda kõik rahvusvahelised terrorismiaktid ohuna rahule.

Isegi vahetult nende rünnakute järel (kui maailmas valitses pretsedenditu solidaarsuse) vastuvõetud resolutsioonid ei sisalda (varasemast karmimalt hukka mõistetud) terrorismiaktide määratlust; sellest loobumine oli hind, mida tuli maksta, et saavutada konsensus võtmaks vastu resolutsiooni 1373, mis on praeguse terrorismivastase võitluse üheks alusdokumendiks.⁶¹⁷ Ka selle resolutsiooni alusel loodud Terrorismivastane Komitee otsustas definitsiooni mitte formuleerida, “kuigi selle liikmetel oli üsna selge arusaam sellest, mis on ilmselgelt terrorism”.⁶¹⁸ Selline kommentaar kinnitab veel kord Julgeolekunõukogu poolt omaks võetud lähenemist “me tunneme selle ära, kui me seda näeme”. Ühtse terrorismi definitsiooni puudumine põhjustab nii teoreetilisi kui ka praktilisi probleeme, samuti tekitab õiguslikku ebakindlust ning vähendab riikide usaldusväarsust ja nende käitumise legitiimsust terrorismivastases võitluses. Riikide käitumise hindamiseks ja vaidluste lahendamiseks on vaja mingit “kontrollmääratlust”.⁶¹⁹ Kokkulepitud definitsiooni puudumisel jäävad riikidele vabad käed otsustada, mis on terrorismiakt. Selline vabadus on paratamatult avatud kuritarvitustele. Gilbert Guillaume on öelnud, et “võitlus terrorismi vastu ilma seda defineerimata oli võimalik seni, kuni seda mõistet ei kasutatud”.⁶²⁰ Kui seda mõistet kasutada nii tihti nagu seda praegu tehakse, siis on vaja ühtset määratlust, et vältida riikide ühepoolseid tõlgendusi, mis võivad lähtuda vaid konkreetse riigi huvidest ja minna vastuollu rahvusvahelise kogukonna huvidega. Riike ei ole aga definitsiooni puudumine väga häirinud, sest Julgeolekunõukogu lähenemine ja tarvitusele võetud meetmed pigem toetavad, kui lähevad vastuollu nende suveräänsete huvidega (Julgeolekunõukogu jätab riikidele mugavalt vabad käed).

Julgeolekunõukogu mõistis järgnevatel aastatel hukka mitmeid terrorismiakte ning esitas riikidele tavapäraseid varasemalt esitatud nõudmisi terrorismi

⁶¹⁷ Vt ka Eric Rosand, “Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism”, 97 *American Journal of International Law* (2003) 333–341, pp 339–340.

⁶¹⁸ UN Doc SC/7276 (2002).

⁶¹⁹ Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, supra nota 202, p 356.

⁶²⁰ Gilbert Guillaume, “Terrorism and International Law”, 53 *International and Comparative Law Quarterly* (2004) 537–548, p 540.

vältimise ja terroristide karistamise küsimustes.⁶²¹ Need resolutsioonid ei too terrorismi määratlemise seisukohast kaasa midagi põhjanevat.

Kolm aastat pärast 11. septembri 2001 rünnakuid ja mitmesuguste terrorismivastaste meetmete kohaldamist võttis Julgeolekunõukogu ühehäälselt vastu resolutsiooni, milles räägitakse “kriminaalsetest tegudest, kaasa arvatud nendest, mis on suunatud tsiviilisikute vastu, millega kavatsetakse põhjustada surma või raskeid kehavigastusi, või võtta pantvange, eesmärgiga kutsuda avalikus üldsuses või isikute grupis või konkreetses üksiksikus esile hirmu- seisundit, hirmutada elanikkonda või sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni mingit toimingut läbi viima või selle läbiviimisest hoiduma”.⁶²² See säte ei esita õiguslikus mõttes terrorismi definitsiooni, vaid lihtsalt “tuletab meelde”, et vastavad teod ei ole mingil juhul õigustatud mis tahes poliitilistel, filosoofilistel, ideoloogilistel, rassilistel, etnilistel, religioossetel või muudel sarnastel kaalutlustel. Mitmed riigid toonitasid resolutsiooni vastuvõtmisel, et tegemist ei ole definitsiooniga ja üleüldse ei peaks selle esitamiselega tegelema Julgeolekunõukogu.⁶²³ Siiski tuleks sellesse määratlusse suhtuda tõsiselt, sest kõnealune resolutsioon on vastu võetud peatüki VII alusel. Tõsi, selle sätte sõnastus (“tuletab meelde”) ei luba öelda, et tegemist on rangelt võttes riikidele õiguslikult siduva määratlusega. Igatahes on tegu Julgeolekunõukogu esimese katsega pakkuda terrorismi üldist määratlust (vähemalt faktilise juhisenä). Muuhulgas tänapäevaste julgeolekuohtudega tegelenud ÜRO peasekretäri kõrgetasemeline töögrupp viitas oma raportis sellele määratlusele kui ühele allikale, mis tuleks võtta terrorismi üldise definitsiooni formuleerimise aluseks.⁶²⁴

5.4. Olukorra määratlemine

See ei ole lihtsalt mingile olukorrale sildi külge panemine. Määratlus (kas selgesõnaline või veendumus Julgeolekunõukogu liikmete teadvuses) käivitab kollektiivse julgeolekusüsteemi. Seetõttu on oluline teada, milline on määratluse tähtsus ja kuidas Julgeolekunõukogu selleni jõuab. Siinkohal keskendutakse ühele määratluse variandile, s.o oht rahule, sest Julgeolekunõukogu ei ole terrorismi puhul kasutanud ülejäänud kahte varianti, st rahu rikkumine või agressiooniakt.

⁶²¹ Vt nt SC Res 1438, 14.10.2002; SC Res 1440, 24.10.2002; SC Res 1450, 13.12.2002; SC Res 1465, 13.2.2003; SC Res 1516, 20.11.2003; SC Res 1530, 11.3.2004; SC Res 1611, 7.7.2005; SC Res 1618, 4.8.2005.

⁶²² SC Res 1566, 8.10.2004, para 3.

⁶²³ Vt lähemalt UN Doc S/PV.5059 (2004); UN Doc S/PV.5059 (Resumption 1) (2004).

⁶²⁴ *A More Secure World, supra nota* 121, para 164.

5.4.1. Määratluse tähtsus

Julgeolekunõukogu ei või põhimõtteliselt rakendada sunnimeetmeid millal iganes, vaid peab eelnevalt tegema kindlaks, et esinevad selleks vajalikud tingimused. Peamist tingimust sisaldav artikkel 39 nõuab, et eksisteeriks oht rahule, rahu rikkumine või agressiooniakt. Selle sätte sõnastusest ilmneb,⁶²⁵ et olukorra asjakohane määratlemine on vajalik peatükist VII tulenevate õiguste kasutamiseks.⁶²⁶ Kui see on toimunud, siis on ukсед automaatselt avatud mittesõjalisteks ja sõjalisteks sunnimeetmeteks.⁶²⁷ Samas tuleb silmas pidada, et tegemist on kõigest protseduurilise piiranguga, mis nõuab, et Julgeolekunõukogus kui kollektiivses organis jõutaks konsensusele enne sunnimeetmete rakendamist. Loodetavasti aitab selline piirang tagada ka praktika ühtlust, kui sunnimeetmeid rakendatakse pärast olukorra sisulist arutamist ja võrdlemist varasemate juhtumitega.

Praktika näitab, et Julgeolekunõukogu ei määratle alati olukorda ohuna rahule, rahu rikkumise või agressiooniaktina enne sunnimeetmete rakendamist. Näiteks märtsiks 1998 oli olukord Kosovos tõsiselt halvenenud ja Julgeolekunõukogu otsustas kehtestada Jugoslaavia Föderaalvabariigile, sh Kosovole, relvaembargo enne olukorra määratlemist vastavalt artiklile 39.⁶²⁸ See oli esimene omataoline juhtum. Ühendkuningriik väitis hiljem, et määratlus eksisteeris vaikumisi,⁶²⁹ kuid Venemaa Föderatsioon teatas, et olukord ei kujutanud endast ohtu rahule.⁶³⁰ Kui viimast seisukohta oleks toetanud enamik Julgeolekunõukogu liikmeid, siis oleks vastav resolutsioon olnud sisuliselt *ultra vires* otsus.

Kolme aspekti tuleks veel arvesse võtta. *Esiteks*, resolutsioon ei pea sisaldama selgesõnalist viidet artiklile 39. Valdav enamik resolutsioone, mis määratlevad ohu rahule, ei sisalda tõepoolest sellist viidet.⁶³¹ *Teiseks*, määratlus ei ole vajalik, kui resolutsioon puudutab olukorda, mis on mõnes varasemas seonduvas resolutsioonis juba asjakohaselt määratletud. Kuna viimastele viidatakse uute resolutsioonide preambulates, siis on vajalik seos ja õiguslik alus

⁶²⁵ “Julgeolekunõukogu määrab kindlaks iga rahu ohustamise, iga rahu rikkumise või agressiooniakti olemasolu ning annab soovitusi või otsustab, milliseid meetmeid tuleb artiklite 41 ja 42 kohaselt võtta rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamiseks või taastamiseks” (rõhuasetus lisatud).

⁶²⁶ Frowein & Krisch, “Article 39”, *supra nota* 563, p 726.

⁶²⁷ Ingrid Österdahl, *Threat to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter* (Uppsala: Iustus, 1998), p 28.

⁶²⁸ SC Res 1160, 31.3.1998.

⁶²⁹ UN Doc S/PV.3868 (1998), para 12.

⁶³⁰ *Ibid*, para 10.

⁶³¹ Vt nt SC Res 713, 25.9.1991; SC Res 733, 23.1.1992; SC Res 748, 31.3.1992; SC Res 757, 30.5.1992; SC Res 788, 19.11.1992; SC Res 807, 19.2.1993; SC Res 827, 25.5.1993; SC Res 841, 16.6.1993.

olemas.⁶³² *Kolmandaks*, määratlus ei aegu iseenesest,⁶³³ st see kehtib seni, kuni Julgeolekunõukogu otsustab teisiti; isegi juhul, kui faktiline olukord muutub. Kuigi sunnimeetmete kehtimine viitab loomulikult ohu jätkuvale eksisteerimisele,⁶³⁴ ei saa nende peatamist või tühistamist võtta tingimata ohu kadumisena,⁶³⁵ sest neid samme võidakse võtta humanitaarsetel kaalutlustel või rahuprotsessi ergutamiseks.⁶³⁶ Samas küsimuse kõrvaldamine Julgeolekunõukogu agendast või sunnimeetmete lõpetamine eesmärgi saavutamisel võivad tähendada ohu (vähemalt ajutist) kadumist.⁶³⁷

5.4.2. Julgeolekunõukogu diskretsioon

Julgeolekunõukogu diskretsioon on artikli 39 alusel väga lai, nii selles mõttes, et *millal* reageerida kui ka *millele* reageerida. San Francisco konverentsil tehti mitmeid ettepanekuid, et olukorra määratlemise ja sunnimeetmete rakendamise protseduur ja tingimused peaksid olema täpsemini lahti kirjutatud, kuid lõpuks eelistati praegust lakoonilist sõnastust.⁶³⁸ Mitmed riigid märkisid selgesõnaliselt, et täpsete kriteeriumite puudumine on vajalik, et Julgeolekunõukogu saaks paindlikult reageerida olukorda ja rahvusvahelisi arenguid arvestades.⁶³⁹ Seetõttu tõdes Endise Jugoslaavia Rahvusvaheline Kriminaaltribunal tabavalt, et Julgeolekunõukogu mängib artikli 39 puhul kesket rolli ja omab väga laia diskretsiooni.⁶⁴⁰ Samas on ka neid, kes leiavad, et diskretsioonil on piirangud,⁶⁴¹ kuid viimaste õiguslikud allikad jäävad ebaselged.

Määratlus on olemuslikult arvamuse faktilisele olukorrale lähtuvalt poliitilistest seisukohtadest, mida on raske hinnata õiguslikest kriteeriumitest lähtuvalt. Tavaliselt on määravaks poliitilised seisukohad, mistõttu põhinevad rahvusvahelist rahu ja julgeolekut puudutavad otsused (siseriiklikel) poliitilistel

⁶³² Vt nt SC Res 687, 3.4.1991; SC Res 724, 15.12.1991; SC Res 771, 13.8.1992; SC Res 819, 16.4.1993; SC Res 833, 27.5.1993; SC Res 844, 16.6.1993.

⁶³³ Karel Wellens, "The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future", 8 *Journal of Conflict and Security Law* (2003) 15–70, pp 27–28.

⁶³⁴ SC Res 1439, 18.10.2002.

⁶³⁵ SC Res 1022, 22.11.1995.

⁶³⁶ SC Res 1432, 15.8.2002.

⁶³⁷ SC Res 919, 26.5.1994; SC Res 1367, 10.9.2001.

⁶³⁸ Georg Nolte, "The Limits of the Security Council's Powers and Its Functions in the International Legal System: Some Reflections" — Michael Byers (ed.), *The Role of International Law in International Politics* (Oxford University Press, 2001), 315–326, p 316.

⁶³⁹ 12 UNCIO 505.

⁶⁴⁰ *Prosecutor v. Duško Tadić*, *supra nota* 332, para 28.

⁶⁴¹ Vt de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, *supra nota* 573, pp 134–144.

huvidel ja eelistustel. Artikli 39 poliitilist olemust rõhutab ka asjaolu, et alalistel liikmetel on veto-õigus.⁶⁴² Kuna Julgeolekunõukogu ei ole kohtulik organ, ei pea selle otsused olema argumenteeritud sarnaselt kohtuotsustele. Tehtud määratlus on otsustav ja kõik liikmesriigid peavad aktsepteerima Julgeolekunõukogu hinnangut, isegi kui nad ei nõustu sellega.

Nii ÜRO harta ettevalmistusmaterjalid kui ka hilisem praktika näitab, et Julgeolekunõukogu ei pea reageerima igale juhtumile, mis paistab mahtuvat artikli 39 alla, vaid võib reageerida valikuliselt.⁶⁴³

5.4.3. Rahu ohustamise olemus

Oht rahule on kõige paindlikum ja dünaamilisem kolmest mõistest, mida kasutatakse artiklis 39, ning jätab Julgeolekunõukogule kõige vabamad käed. Selle tulemuseks on tihti poliitiliselt subjektiivne hinnang. Hans Kelsen avaldas muret, et “oht rahule ... lubab väga subjektiivset tõlgendamist”,⁶⁴⁴ kuid tões samas, et “Julgeolekunõukogul on täielik pädevus otsustada, mis kujutab endast ohtu rahule”.⁶⁴⁵ Michael Akehurst on olukorda kirjeldanud väga lihtsalt ja otsekoheselt, et “ohuks rahule on mis iganes, mida Julgeolekunõukogu peab ohuks rahule”.⁶⁴⁶ See on tänapäeval aktsepteeritud reaalsus.

Julgeolekunõukogu on valdavalt määratlenud ohtusid rahule; rahu rikkumisi ja agressiooniakte ei määratleta tavaliselt, isegi kui need on ilmsed. Üleüldse on Julgeolekunõukogu tuvastanud selgesõnaliselt ainult neli rahu rikkumist,⁶⁴⁷ kuid mitte ühtegi agressiooniakti toimumist (küll on agressiooniakte lihtsalt mainitud). Idee kohaselt eelneb rahu rikkumisele või agressiooniaktile oht rahule, kuid iseenesest ei ole viimane seotud varasema, kestva või tulevase relvastatud jõu kasutamise või sellega ähvardamisega. Samuti ei ole oht rahule seotud mingi rahvusvahelise õiguse rikkumisega.

Selleks, et mõista “ohtu rahule”, tuleb lahti mõtestada ka “rahu”. Viimast võib defineerida negatiivselt ehk kitsalt või positiivselt ehk laialt. Kitsas tähenduses rahu on organiseeritud relvastatud jõu kasutamise puudumine; seega oht rahule viitab olukorrale, mis võib lühikeses või keskmises perspektiivis viia

⁶⁴² ÜRO harta, artikkel 27(3).

⁶⁴³ Vt Österdahl, *Threat to the Peace*, *supra nota* 627, pp 103–105.

⁶⁴⁴ Kelsen, “Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations”, *supra nota* 204, p 737.

⁶⁴⁵ *Ibid*, p 727.

⁶⁴⁶ Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law* (6th edn, London: Allen & Unwin, 1987), p 219.

⁶⁴⁷ SC Res 82, 25.6.1950; SC Res 505, 26.5.1982; SC Res 598, 16.1.1987; SC Res 660, 2.8.1990.

relvakonflikti puhkemiseni.⁶⁴⁸ Samas ei ole relvakonflikti tegelik puhkemine nõutav.

Mõiste “oht rahule” on piisavalt paindlik ja dünaamiline, et hõlmata kõiki olulisemaid rahvusvahelisi väärkäitumisi. Igatahes on tegemist olukorraga, mis on potentsiaalselt destabiliseeriv või plahvatusohtlik. Laias tähenduses rahu on läheb kaugemale ning rõhutab sõbralike suhteid riikide vahel, samuti teisi poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonna tingimusi, mis on vajalikud konfliktivaba rahvusvahelise kogukonna eksisteerimiseks.⁶⁴⁹ Sellele lähene-misele võib leida toetus ka ÜRO hartast, nt artiklid 1(2) ja 1(3) räägivad sõbralike suhete ja koostöö arendamisest rahvaste vahel üldise rahu kindlusta-miseks. Julgeolekunõukogu presidendi seisukohas on samuti märgitud, et “sõja ja sõjaliste konfliktide puudumine riikide vahel ei taga iseenesest rahvus-vaheliste rahu ja julgeolekut” ning “mittesõjalised ebastabiilsuse allikad majanduslikus, sotsiaalses, humanitaarses ja ökoloogilises valdkonnas on muutunud ohtudeks rahule ja julgeolekule”.⁶⁵⁰

Julgeolekunõukogu on ennekõike hetkel toimuvale reageeriv organ, mis ei ole volitatud ega võimeline ära hoidma kõiki potentsiaalseid pikaajalisi probleeme; selle ülesanne on ennekõike tegeleda sõjaliste konfliktidega.⁶⁵¹ Pikaajalised probleemid vajavad hoopis näiteks Peaassamblee ning Majandus- ja Sotsiaalnõukogu tähelepanu. Seda toonitati ka eespool nimetatud presidendi seisukohas öeldes, et ÜRO liikmed tervikuna peavad asjakohaste organite kaudu tegema koostööd nendele probleemidele lahenduse leidmiseks.

Praktikat uurides ilmneb, et väga erinevad olukorrad võivad kvalifitseeruda ohuna rahule. Aastate jooksul on rahvusvahelist või regionaalset rahu ohustanud näiteks (1) mitterahvusvahelised relvakonfliktid,⁶⁵² (2) tõsised inimõiguste rikkumised,⁶⁵³ (3) demokraatlike printsiipide rikkumised,⁶⁵⁴ (4) rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumised,⁶⁵⁵ ning (5) bioloogiliste, keemiliste ja tuumarelvade ning nende kandemehhanismide levik.⁶⁵⁶

Kuna puudub kohustus reageerida kõigile rahu ohustavatele olukordadele, on Julgeolekunõukogu mõnel korral pigistanud silma kinni ka väga selgetele rahu

⁶⁴⁸ Bernd Martenczuk, “The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?”, 10 *European Journal of International Law* (1999) 517–547, pp 543–544.

⁶⁴⁹ de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, *supra nota* 573, pp 138–139.

⁶⁵⁰ UN Doc S/23500 (1992).

⁶⁵¹ Frowein & Krisch, “Article 39”, *supra nota* 563, p 720.

⁶⁵² Vt nt SC Res 713, 25.9.1991; SC Res 733, 23.1.1992; SC Res 788, 19.11.1992; SC Res 864, 15.9.1993.

⁶⁵³ Vt nt SC Res 217, 20.11.1965; SC Res 688, 5.4.1991.

⁶⁵⁴ Vt nt SC Res 841, 16.6.1993; SC Res 1132, 8.10.1997.

⁶⁵⁵ Vt nt SC Res 808, 22.2.1993.

⁶⁵⁶ Vt nt SC Res 1172, 6.6.1998; SC Res 1540, 28.4.2004.

ohustavatele või õigemini juba rikkuvatele olukordadele. Samuti võib reaktsioon olla liialt hiline. Kui Julgeolekunõukogu reageeris Araabia-Iisraeli sõjale viimaks juunis 1948 ja leidis, et olukord Palestiinas kujutab endast ohtu rahule, oli reaalne sõda kestnud juba kaks kuud.⁶⁵⁷

5.5. Terrorism kui oht rahule

Tänaseks on Julgeolekunõukogu korduvalt nimetanud terrorismi ohuks rahule. Alates septembris 2001 on Julgeolekunõukogu hakanud kõiki rahvusvahelise terrorismiakte määratlema ohuna rahule. Millised terrorismiaktid on Julgeolekunõukogu arvates ohuks rahule? Üleüldse, kas ohuks rahule saab olla mingi nähtus?

5.5.1. Reaktsioon erinevatele situatsioonidele

Mitmel juhul on ohuks rahule peetud riikide ebapiisavat tegevust terrorismi vastu. Esimeseks näiteks oli siinkohal eespool käsitletud *Pan Am Flight 103* plahvatusel järgnenud vägikaikavedu Liibüaga. Julgeolekunõukogu taunis Liibüa soovimatust teha koostööd ning kehtas viimast panustama “rahvusvahelise terrorismi elimineerimisse”, muuhulgas andma kohtupidamiseks välja kaks kodanikku.⁶⁵⁸ Kuna Liibüa keeldus jätkuvalt koostööst leidis Julgeolekunõukogu järjekordses resolutsioonis,⁶⁵⁹ et “Liibüa valitsuse võimetus näidata konkreetsete tegudega oma lahtiütlemist terrorismist ja eriti aga jätkuv soovimatus [anda välja konkreetseid isikuid] kujutavad ohtu rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule”. Seega võivad soovimatus öelda lahti terrorismist ja anda välja terrorismiaktide toimepanijaid tähendada teatud tingimustel ohtu rahule. Soovimatus isikuid välja anda võis käesoleva töö autori arvates kujutada ohtu rahule kahel põhjusel, nimelt (1) võis anda põhjuse Liibüa vastasteks sõjalisteks operatsioonideks ja (2) kõnealused isikud võisid toime panna järjekordse terrorismiakti. Tõepoolest, Ameerika Ühendriigid olid varasemalt rünnanud Liibüat, kuna viimast kahtlustati terroristlikus tegevuses.⁶⁶⁰ Samas tuleb meeles pidada, et *Pan Am Flight 103* plahvatusel puhul oli tegemist riikliku

⁶⁵⁷ SC Res 54, 15.7.1948.

⁶⁵⁸ SC Res 731, 21.1.1992.

⁶⁵⁹ SC Res 748, 31.3.1992.

⁶⁶⁰ Vt Gregory Francis Intocchia, “American Bombing of Libya: An International Legal Analysis”, 19 *Case Western Reserve Journal of International Law* (1987) 177–213.

terrorismiga,⁶⁶¹ mis rikkus tõenäoliselt keeldu kasutada relvastatud jõudu rahvusvahelistes suhetes.

Sarnasele positsioonile asus Julgeolekunõukogu ka eespool kirjeldatud olukorras, kus Sudaan keeldus välja andmast kolme isikut, keda kahtlustati Egiptuse presidendi mõrvakatses. Lisaks üldisele kohustusele “hoiduda terroristlikus tegevuses osalemisest, selle toetamisest ja soodustamisest ning terroristlikele elementidele varjupaiga ja kaitse pakkumisest”, pidi Sudaan “astuma kohe samme andmaks Etiopiale kohtupidamiseks välja kolm kahtlustatavat isikut, kes naudivad varjupaika [selle territooriumil]”.⁶⁶² Nõudmiste mittemäitmise tulemusena võttis Julgeolekunõukogu vastu uue resolutsioon, milles öeldi, et “Sudaani valitsuse võimetus täita nõudeid [mitte osaleda terrorismis ja anda välja konkreetseid isikuid] kujutavad ohtu rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule”.⁶⁶³ Erinevalt Liibüa juhtumist ei olnud antud juhul tegemist riikliku terrorismiga, sest kahtlustatavad ei olnud Sudaani esindajad. Samas olid rahu ohustamise põhjused samasugused. Ameerika Ühendriigid ründasid (põhjendamatu) ühte farmaatsiatehast Hartumis ning see ohustas juba isenesest rahvusvahelist rahu ja julgeolekut.⁶⁶⁴

Julgeolekunõukogu oli juba mõnda aega tegelenud olukorraga Afganistanis, kuid esimene Afganistani puudutav terrorismi ja rahu ohustamise teemaline resolutsioon võeti vastu alles pärast Ameerika Ühendriikide suursaatkondade ründamist Ida-Aafrikas. Afganistan pidi “lõpetama rahvusvahelistele terroristidele ja nende organisatsioonidele varjupaiga pakkumise ning nende väljaõpetamise” ja “tegema koostööd süüdistatavate terroristide kohtu ette toomiseks”.⁶⁶⁵ Nõudmiste täitmiseks anti peaaegu aasta, enne kui Julgeolekunõukogu määratles Talibani soovimatuse teha koostööd ohuna rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule.⁶⁶⁶ Afganistani juhtum oli erinev nii Liibüast (terroristid olid riigi esindajad) ja Sudaanist (terroristid ei olnud riigi esindajad), sest riigi ja terroristide suhe ei olnud selge. Kas Al-Qaeda liikmed olid Afganistani faktilised esindajad vastavalt riigi vastutuse reeglitele?⁶⁶⁷ Kui jah, siis oli Afganistani puhul tegemist riikliku terrorismiga ja olukord seega sarnane Liibüale. Osalemine terrorismis ja Julgeolekunõukogu nõudmiste eiramine viis taas

⁶⁶¹ Kaks plahvatuse korraldamises süüdistatava isikut olid riigiesindajad. Nad töötasid riigile kuuluvas ettevõttes *Libyan Arab Airlines* turva- ja operatsioonide ülematena. Kushner, *Encyclopedia of Terrorism, supra nota* 39, p 285.

⁶⁶² SC Res 1044, 31.1.1996.

⁶⁶³ SC Res 1054, 26.4.1996.

⁶⁶⁴ Vt lähemalt Ruth Wedgwood, “Responding to Terrorism: The Strikes against Bin Laden”, 24 *Yale Journal of International Law* (1999) 559–576.

⁶⁶⁵ SC Res 1193, 28.8.1998; SC Res 1214, 8.12.1998; SC Res 1267, 15.10.1999; SC Res 1333, 19.12.2000.

⁶⁶⁶ SC Res 1267, 15.10.1999; taaskinnitatud SC Res 1333, 19.12.2000.

⁶⁶⁷ Vt peatükki 3.2.1.

relvastatud jõu kasutamiseni, sest Ameerika Ühendriigid ja selle liitlased ründasid 7. oktoobril 2001 Afganistani.

Korduvalt mainitud 11. septembri 2001 rünnakud tõid kaasa uue lähenemise. Julgeolekunõukogu mõistis need “kohutavad terroristlikud rünnakud” ühemõtteliselt ja kõige karmimal viisil hukka ning käsitles “neid tegusid, nagu *mis tahes* rahvusvahelist terrorismiakti, ohuks rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule”.⁶⁶⁸ Selline määratlus läheb kaugemale kui varasemad määratlused, sest ei piirdu ainult konkreetsete terrorismiaktidega nagu tavaliselt, vaid hõlmab kõiki praegusi ja tulevase terrorismiakte. Tegemist ei olnud üksiku juhtumiga vahetult pärast globaalset solidaarsust põhjustanud pretsedentituid rünnakuid, sest sellist määratlust sisaldavad mitmed järgnevad resolutsioonid.⁶⁶⁹ Kuri kuulus resolutsioon 1373 oli esimene selgesõnaliselt peatüki VII alusel vastu võetud otsus, mis kinnitas sellist lähenemist.⁶⁷⁰ Veidi hiljem deklareeris Julgeolekunõukogu, et “rahvusvahelised terrorismiaktid on üheks kõige olulisemaks ohuks rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule XXI sajandil”.⁶⁷¹

5.5.2. Julgeolekunõukogu lähenemise sobilikkus

Julgeolekunõukogu otsus mõista terrorismiaktid nii otsustavalt ja karmil hukka on kindlasti tervitatav, kuid see toob kaasa ka mitmeid probleeme. Rahvusvahelise Kohtu kohtunik Kooijmans peab nende resolutsioonide uudsuseks “rahvusvaheliste terrorismiaktide [klassifitseerimist] ohuna rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule ilma igasuguste täiendavate täpsustusteta ja ilma nende terrorismiaktide omistamiseta mõnele riigile”.⁶⁷²

Nagu eespool käsitletud, jäi terrorism 11. septembri 2001 järel teadlikult defineerimata, sest see oli resolutsioonide vastuvõtmiseks vajaliku konsensuse eeltingimuseks. Käesoleva töö autori arvates tekitab võimetus terrorismi defineerida õiguslikku ebakindlust ning vähendab riikide usaldusväarsust ja nende käitumise legitiimsust terrorismivastases võitluses. Tõepoolest, kuidas on võimalik määratleda ohtu rahule kasutades defineerimata mõisteid? Selline ebaselgus ja Julgeolekunõukogu nõuded rakendada efektiivseid terrorismivastaseid meetmeid on andnud mitmetele riikidele hea võimaluse võtta vastu laiahaardelisi terrorismivastaseid õigusakte, mida on kasutatud hoopis poliitilise opositsiooni või muude ebamugavusi põhjustavate isikute vastu. Inimõiguste Komitee on muuhulgas kritiseerinud mitmeid riike, et terrorismikuritegu või

⁶⁶⁸ SC Res 1368, 12.9.2001 (rõhuasetus lisatud).

⁶⁶⁹ Vt nt SC Res 1438, 14.10.2002; SC Res 1440, 24.10.2002; SC Res 1450, 13.12.2002; SC Res 1465, 13.2.2003; SC Res 1516, 20.11.2003; SC Res 1530, 11.3.2004; SC Res 1611, 7.7.2005; SC Res 1618, 4.8.2005.

⁶⁷⁰ SC Res 1373, 28.9.2001.

⁶⁷¹ SC Res 1377, 12.11.2001.

⁶⁷² Separate Opinion of Judge Kooijmans, *supra nota* 455, para 35.

seotus terrorismiga on defineeritud liiga üldiselt⁶⁷³ või nende rikkumiste suhtes kohaldatakse surmanuhtlust.⁶⁷⁴ Terrorismi täpsemast defineerimisest ei tuleks loobuda põhjusel, et see tundub ebarealistliku ülesandena või keegi võib leida võimaluse minna definitsioonist mööda ja pidada asjassepuutuvat käitumist õiguspäraseks. Legaalsuspõhimõtte asutamine peaks üles kaaluma praktilised ebamugavused või kartused võimalike, kuid kõrvaldatavate lünkade ees.

Teise probleemina tõusetub kahtlemata küsimuses, kas Julgeolekunõukogul on ikka artikli 39 alusel pädevus kvalifitseerida mingi üldistatud ja ebatäpne nähtus, terrorism, ohuna rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule; seda lisaks ilma ajaliste ja geograafiliste piiranguteta. Kuigi konkreetset intsidenti (nt rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumist endises Jugoslaaviast) puudutav määratlus on formaalselt siduv kõigile liikmesriikidele, on selle mõju viimastele erinev kas või geograafilise kauguse tõttu. Ajaliste ja geograafiliste piiranguteta nähtus puudutab ühtmoodi kõiki liikmesriike, mis võivad seetõttu olla ka potentsiaalsete sanktsioonide objektiks. Sellist olukorda saavad riigid kuritarvitada nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt. Julgeolekunõukogu määratlust võidakse kasutada kõikehõlmava õigustusena näiteks muude vaidluste lahendamisel õigusvastaste ja jõuliste meetoditega. Tuleb arvestada, et Julgeolekunõukogu on ennekõike reageeriv organ, mis ei suuda ennetada ja ära hoida kõiki võimalikke pikaajalisi probleeme. Seetõttu on mõnevõrra vastutustundetu anda “blanketseid volitusi” või kehtestada ebamääraseid kohustusi, mis võivad nende liiga innuka järgimise tulemusena ise seada ohtu rahvusvahelise rahu ja julgeoleku. Kuna oht rahule kestab hetkeni, mil Julgeolekunõukogu otsustab teisiti, on viimane pannud ennast väga keerulisse positsiooni — deklareerides, et ohtu rahule ei ole enam, kinnitatakse, et terrorismi probleem on kõrvaldatud.

Kuigi uus lähenemine on problemaatiline, võib käesoleva töö autori arvates selle toetuseks välja tuua kolm asjaolu. *Esiteks*, traditsiooniliste ohtude kõrval on terrorism muutunud üheks aktuaalseks, reaalseks ja tõsiseks rahvusvaheliseks mureks. *Teiseks*, “oht rahule” on pidevalt arenev ja peaaegjalikult poliitiline kontseptsioon, mida on riigid alates 1990ndate algusest mõistnud üha laiemas tähenduses. Hoolimata määratluse laiast ja abstraktselt olemusest uutes resolutsioonides, jääb see endiselt rahu kitsa tõlgenduse raamidesse. See tuleneb selgesõnalisest vihjest terroristlike rünnakute rahvusvahelisele dimensioonile, samuti eeldusest, et sellised rünnakud sisaldavad endas relvastatud jõu kasutamist riigi vastu. Igatahes ei püüa selline uuenduslik lähenemine eraldada teineteisest ohtu rahule ja potentsiaalse rahvusvahelise relvakonflikti puhkemist.⁶⁷⁵ *Kolmandaks*, kuna Julgeolekunõukogul on peamine vastutus rahvus-

⁶⁷³ Vt nt Concluding observations of the Human Rights Committee: Estonia, UN Doc CCPR/CO/77/EST (2003), para 8.

⁶⁷⁴ Vt nt Concluding observations of the Human Rights Committee: Egypt, UN Doc CCPR/CO/76/EGY (2002), para 16(a).

⁶⁷⁵ de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, *supra nota* 573, p 172.

vahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest ning sellest tulenevalt ka õigus preventiivselt tegutseda, siis on Julgeolekunõukogul pigem kohustus suhtuda terrorismi täie tõsidusega ja võtta ette samme, mis võivad osutuda vajalikuks selle vastu võitlemisel. Tänapäevani ei ole Julgeolekunõukogu veel volitanud sõjaliste sunnimeetmete kasutamist võitluseks terrorismi vastu, kuid see hetk võib ühel päeval tulla.

KOKKUVÕTE

Terrorismi puudutav rahvusvaheline õigus on mitmes mõttes tormide keerises. Varasemalt paikapandud reeglid või harjumuspärased tõekspidamised jäävad hätta üha globaliseeruva ja tõsisemaks muutuva terrorismi ohjamisel. Samas ei ole tingimata vaja uusi reegleid, piisab olemasoleva rahvusvahelise õigus-süsteemi innovaatilisemast kasutamisest. See ei tohi aga tähendada kehtivate reeglite mõttetuks muutmist või ilmselgelt alusetute tõlgenduste kasutamist. Nii ei saa eitada, et näiteks rünnakut peatav enesekaitse on mõistuspärane, kuid välistav enesekaitse läheb seevastu liiga kaugele ning ohustab olemasolevat rahvusvahelise õiguse ja suhtlemise süsteemi stabiilsust. Terrorism ei tohi muutuda võlusõnaks, mis õigustab erandeid või väidetavalt vältimatuid kõrvalekaldeid fundamentaalsetest põhimõtetest.

Millised on käesoleva töö olulisemad järeldused ja ettepanekud? *Esiteks*, rahvusvahelises õiguses puudub nii lepinguline kui ka tavaõiguslik terrorismi üldine definitsioon. Lepinguline definitsioon on tegelikult takerdunud kahe küsimuse taha, nimelt kuidas eristada terroristi ja vabadusvõitlejad ning kas riigi relvajõud saavad toime panna terrorismiakte. Tavaõigusliku definitsiooni puhul jääb ennekõike puudu õiguslik veendumus, kuid ka praktika ja arusaam terrorismi olemusest ei ole piisavalt ühetaolised. Märkid näitavad, et liikumine potentsiaalse tavaõigusliku definitsiooni suunas toimub, kuid praegu on sellisest definitsioonist siiski vara rääkida. Riigid on terrorismi defineerimisel olnud edukamad regionaalsel tasandil, kus arusaamad ja väärtused on sarnasemad. Käesoleva töö autori leiab, et lepinguline ja tavaõiguslik definitsioon muutuksid reaalsuseks, kui riigid jätaksid terrorismi defineerimisel kõrvale selle potentsiaalsed toimepanijad. Terrorismi olemus ei sõltu selle toimepanijast. Nii peaksid arenenud riigid tõdema, et relvajõud saavad toime panna terrorismi, ning endised koloniaalmaad ja islamiriigid nõustuma, et sõjapidamise reeglid kehtivad ka vabadusvõitlejatele. Sellest tulenevalt pakub käesoleva töö autor välja ka ühe võimaliku definitsiooni: terrorism on poliitiliste eesmärkide saavutamiseks õigusvastane vägivalda või relvastatud jõu rahvusvaheline kasutamine inimeste või vara vastu või sellega ähvardamine kavatsusega hirmutada elanikkonda või sundida valitsust, rahvusvahelist organisatsiooni või üksikisikut mingit toimingut läbi viima või selle läbiviimisest hoiduma.

Teiseks, riigil tekib kohustus taluda teiste riikide vastumeetmeid, kui ta võimaldab terroristlikele mitteriiklikele rühmitustele varjupaika. Rahvusvahelise õiguse fundamentaalse põhimõtte kohaselt on riigil kohustus teadlikult mitte lubada oma territooriumi kasutada tegudeks, mis rikuvad teiste riikide õigusi või ohustavad nende julgeolekut. Seda kohustust on korratud rahvusvahelise kohtupraktikas ja mitmetes olulistes rahvusvahelistes dokumentides. Käesoleva töö autori arvates tuleks sellesse kohustusse suhtuda tõsiselt, sest absoluutse suveräänsuse ajastu on möödas. Riik peab ohjama oma territooriumil viibivaid terroristlikke mitteriiklikke rühmitusi, et ära hoida nende ohtlikku tegevust teiste riikide vastu. Seetõttu pakub käesoleva töö autor välja, et kui seda ei tehta, siis ei teki riigil küll otsest vastutust kontrollimatu käitumise eest,

vaid kohustus taluda asjakohaseid vastumeetmeid. Teisisõnu, kui ei loo ise korda majja, peab lubama teistel seda teha. Vastasel juhul oleksid terroristlikud mitteriiklikud rühmitused karistamatud ja teiste riikide õigused ohustatud. See kehtib ka juhul, kui riik ei ole objektiivsetel põhjustel võimeline kaitsma teiste riikide õigusi ja kõrvaldama neid ähvardavaid ohtusid. Riik ei tohi passiivselt lubada mitteriiklikel terroristlikel rühmitustel nautida suveräänsusest ja territoriaalsest puutumatuses tulenevat kaitset. Kui tegemist on võimetusega, võivad mis tahes vastumeetmed olla suunatud ainult selliste rühmituste objektide vastu. Loomulikult peavad kannatajariigid seda võimalust kasutades käituma heauskselt ja seda tuleb teha viimase, mitte esimese sammuna. Rahvusvaheline kogukond saab teostada järelevalvet riikide tegevuse üle Julgeolekunõukogu vahendusel. Lisaks on terroristlike mitteriiklike rühmituste käitumine konkreetselt riigile omistatav, (1) kui riik teostab nende üle kontrolli ja nad muutuvad faktilisteks riigi esindajateks, (2) kui riik selgelt ja ühemõtteliselt tunnustab ja võtab omaks nende käitumise või (3) kui need rühmitused täidavad erakorralistes tingimustes ametlike võimude puutumisel või mitteilmumisel avaliku võimu funktsioone.

Kolmandaks, enesekaitset võib teostada mitteriiklike rühmituste korraldatud terroristlike rünnakute vastu, kui need on oma ulatuse ja mõjude poolest võrreldavad tavapärase relvastatud rünnakutega ning need on omistatavad riigile või viimane osaleb nendes oluliselt. Tänapäevased terroristlikud rünnakud võivad oma ulatuse ja mõjude poolest sarnaneda riigi relvajõudude korraldatud rünnakutega. Sellisel juhul ei ole käesoleva töö autori arvates põhjust väita, et ei tekki õigust enesekaitsele. Miski ÜRO hartas ei väida, et enesekaitset võib teostada ainult juhul, kui relvastatud rünnak pärineb teiselt riigilt. Miks peaks õigus enesekaitse sõltuma ründajast? Varasem tavaõigus pidas samuti võimalikuks relvastatud rünnaku pärinemist mitteriiklikult rühmituselt. Enesekaitse teostamine on kindlasti lubatud, kui vastav rünnak on õiguslikult omistatav mingile riigile. Lisaks pakub käesoleva töö autor välja, et riigi oluline osalus kirjeldatud terroristlikus rünnakus on iseeneses agressiooniakt, mis on omakord relvastatud rünnakuga võrdsustanud olukord ja annab õiguse enesekaitse teostamiseks. Seda tingimusel, et kõnealune osalus on määrava tähendusega, st milleta ei oleks terroristlikku rünnakut saanud toimuda. Seejuures võib oluline osalus olla nii aktiivne kui ka passiivne. Esimesel juhul annab riik mitteriiklikule rühmitusele rahalist, logistilist ja materiaalist toetust; teisel juhul lubab riik sellisel rühmitusel segamatult oma territooriumil tegutseda ja pakub oma suveräänsuse kilbi varjus kaitset väliste mõjude eest. Passiivset olulist osalust tuleb loomulikult hoolikamalt tõestada. Preventiivse relvastatud jõu kasutamise õigus kuulub reeglina Julgeolekunõukogule, kuid käesoleva töö autori arvates ei saa täielikult välistada, et riik kasutab relvastatud jõudu rünnaku peatamiseks, kui teine riik oli astunud relvastatud rünnaku alustamiseks otsustavaid ja pöördumatuid samme. Enesekaitse teostamise kriteeriumite hindamisel tuleks käesoleva töö autori arvates olla mõnevõrra paindlikum, et vältida tormamist ja sellest tulenevaid eksitusi. Terroristlike mitteriiklike rühmituse rünnakute päritolu ei ole koheselt teada, mistõttu informatsiooni

kogumine ja süüdlaste (asuvad kusagil välismaal) selgitamine pikendavad relvastatud rünnaku ja enesekaitse vahele jäävat lubatud ajalist vahet.

Neljandaks, kollektiivset julgeolekusüsteemi saab rakendada terrorismi vastu, sest traditsiooniliste ohtude kõrval on terrorism muutunud üheks aktuaalseks, reaalseks ja tõsiseks rahvusvaheliseks probleemiks. Kuna Julgeolekunõukogul on peamine vastutus rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise eest ning sellest tulenevalt ka õigus preventiivselt tegutseda, siis on Julgeolekunõukogul pigem kohustus suhtuda terrorismi täie tõsidusega ja võtta ette samme, mis võivad osutada vajalikuks selle vastu võitlemisel. Julgeolekunõukogu on juba mõnda aega seisukohal, et rahvusvaheline terrorism on oht rahule. Viimane on üks kollektiivse julgeolekusüsteemi käivitamise alustest. Muuhulgas on korduvalt tõdetud, et terroristlikele mitteriiklikele rühmitustele varjupaiga võimaldamine on oht rahule. Pärast 11. septembri 2001 rünnakuid on Julgeolekunõukogu asunud mõnevõrra problemaatilisele teele, määratledes kõik rahvusvahelised terrorismiaktid ohuna rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule ilma igasuguste täiendavate täpsustusteta ja ilma nende omistamiseta mõnele riigile. Käesoleva töö autori arvates peaks siinkohal olema ettevaatlikum, sest iga terrorismiakt ei ole lihtsalt oht rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule. Liiga tihe viitamine tagasihoidlikele terrorismiaktidele võib vähendada tõsiste terrorismiaktide tähendust. Üksikute terrorismiaktide hindamisest hoidumine ja selle asemel kõigi terrorismiaktide nimetamine ohuks rahule võib küll olla poliitiliselt mugav, kuid selline lähenemine ohustab mitmeid põhimõtteid, potentsiaalselt ka riikidevaheliste suhete stabiilsust ning rahvusvahelist rahu ja julgeolekut. Käesoleva töö autor peab probleemseks ka asjaolu, et Julgeolekunõukogu ei määratle selgesõnaliselt terrorismi, kuid paneb riikidele õiguslikult siduvaid kohustusi seoses terrorismivastase võitlusega. Seetõttu riigid ei tea, mille vastu täpselt tuleb võidelda, ega saa olla kindlad, kas kõik vajalik on tehtud, et vältida võimalikke rahvusvahelisi sanktsioone. Lisaks on selline ebaselgus ja Julgeolekunõukogu nõuded rakendada efektiivseid terrorismivastaseid meetmeid andnud mitmetele riikidele hea võimaluse võtta vastu laiahaardelisi terrorismivastaseid õigusakte, mida on kasutatud hoopis poliitilise opositsiooni või muude ebamugavusi põhjustavate isikute vastu. Käesoleva töö autori arvates ei tohi terrorismi täpsemast defineerimisest Julgeolekunõukogus loobuda põhjusel, et see tundub ebarealistliku ülesandena või keegi võib leida võimaluse minna definitsioonist mööda ja pidada asjassepuutuvat käitumist õiguspäraseks. Legaalsuspõhimõtte austamine peaks üles kaaluma praktilised ebamugavused või kartused võimalike, kuid kõrvaldatavate lünkade ees.

Kokkuvõttes leidsid sissejuhatuses püstitatud hüpoteesid kinnitust.

Terrorismivastane võitlus ei tohi väljenduda ainult reageerimises, rohkem tuleks pöörata tähelepanu terrorismi põhjustele ja nende kõrvaldamisele. Terrorism ei sünni tühjalt kohalt ega ole suunatud asjaomase riigi vastu juhuslikult. Ajalooline ebaõiglus, vabadusvõitlus, okupeeriv võõrvõim, vaesus, harimatus ja valed välispoliitilised otsused on mõned terrorismi põhjused või soodustajad. Pikapeale võib algne põhjus muidugi hägustuda ja ründamisest saab eesmärk omaette.

SUMMARY

The Possibility of Self-Defence and Collective Security System in the Context of Terrorist Non-State Actors

INTRODUCTION

Terrorism has plagued mankind for more than two thousand years, but has become an especially pressing security problem, both domestically and internationally, in recent decades. The most significant milestone was the terrorist attacks against the United States on 11 September 2001. Since then we regularly hear about terrorists groups, terrorist acts and potential terrorist threats — terrorism has become an inseparable part of contemporary everyday life. Depending on the country and mobility, a person may experience diverse anti-terrorism measures that can cause considerable inconvenience.

Terrorism can be viewed from either a law enforcement or military perspective. The first considers terrorism as a criminal activity that falls under the responsibility of domestic law enforcement authorities while the second perspective regards terrorism as a national security threat that demands military action. This thesis is about the military perspective. States and the international community, faced with the extreme threats of contemporary terrorism, have expressed a willingness to exercise self-defence in order to anticipate or retaliate against terrorist attacks as well as to employ the measures provided by the collective security system. A decision to resort to these means may appear attractive for political or similar reasons, but it involves numerous (legal) complications. For instance, non-state actors do not have their own territory — they are located in the territory of states — and therefore every use of armed force against such actors is also a use of armed force against the host state. One should not take the decision to engage militarily in another state lightly; the latter has to bear responsibility for the conduct of the non-state actor or its substantial involvement therein.

The exercise of self-defence and employment of the collective security system is complicated because we lack a “universal language” on terrorism. Today terrorism is so frequently spoken about that one cannot blame people for thinking that there is a consensus on what terrorism means. However, if examined more closely, it becomes apparent that there is no common understanding of terrorism and, as a result, of the enemy in the “war on terrorism”. No global treaty, dealing with the prevention and punishment of the acts usually perceived as terrorist, uses the words “terrorism” or “terrorist” expressly when defining particular acts; at the most, these words are mentioned in the title and/or preamble.

The term “terrorism” is imperfect, emotionally charged and politically influenced. Labelling someone as a terrorist often gives more information about

the one using the label that the one being labelled. Terrorism is more likely to refer to a socio-political conviction rather than describing a phenomenon. Nevertheless, persons or groups are too easily considered terrorists, states are too easily accused of using or supporting terrorism and human rights are too easily restricted by claiming that these measures are necessary in order to fight terrorism. The absence of a generally accepted definition of terrorism contributes to legal uncertainty as well as undermining the credibility of states and the legitimacy of their conduct in the “war on terrorism”. Beside definitional problems, there is another factor adding to the complexity of terrorism: the latter can be practiced in different forms. Generally, we can identify three forms: at the extreme ends of a scale, there are purely state and private terrorism while the most troubling form is the gray area between these two. This type of terrorism is privately perpetrated, but unofficially supported or directed by states. The third form of terrorism is especially troubling in the light of traditional norms and principles of international law.

It is clear that a state cannot be held equally responsible for whatever relations with terrorism. Not every situation gives a right to use armed force as a form of self-defence or as a coercive measure within the collective security system. Every counter-measure must be necessary and be a proportional reaction to a terrorist attack, its threat or its consequences. The absence of clear rules and restrictions leaves states less interested in dealing with the causes of terrorism; forceful counter-measures will simply become a convenient and robustly effective choice. At the same time, we cannot deny that terrorism shakes our previous beliefs and demands innovative interpretation in order to bridge the gaps. Indeed, international law cannot remain static, but it has to find ways to adapt and modernise without jeopardising the foundations of international relations and legal system in the process.

The purpose of the thesis is to examine whether and under which circumstances may states use armed force (self-defence or collective security system) in the fight against terrorist non-state actors. To find the answers, several interrelated topics are discussed. On the whole, the international fight against terrorism must be based on a common understanding of terrorism in order to assure legal certainty and avoid abuses. The use of armed force must respect previously agreed fundamental principles, even in the context of terrorism; terrorism does not justify a “fresh start” in the form of hastily inventing completely new principles. Before making decisions in the framework of self-defence and the collective security system, one must first identify applicable obligations under international law to prevent terrorism and must then examine whether such obligations have been breached and what counter-measures are appropriate under the circumstances. In practice, states are instead resorting to political arguments that are neither transparent nor predictable and may destabilise the domestic and international situation.

The author proposes the following hypotheses:

1. International law lacks a generic definition of terrorism, both in treaty and customary law;
2. If a state provides safe haven to a terrorist non-state actor, it may have to bear the forceful counter-measures by other states;
3. Self-defence may be exercised against a terrorist attack committed by a terrorist non-state actor;
4. The collective security system may be employed against terrorism as the latter can be classified as a threat to the peace.

The thesis examines international terrorism from the perspective of international law, more specifically of the regulation concerning the use of armed force and state responsibility. Domestic (criminal) law aspects are touched upon only to the extent necessary to explain the international obligations of states to fight terrorism. International terrorism generally requires that its perpetrators come from one state and it is committed in another state, but it may also be supported by a third state. Because states are usually not practicing terrorism directly, but use non-state actors instead, the thesis focuses on the aspects relating to terrorist non-state actors.

The author has studied the topics in question for some time and therefore the thesis is substantially based on previously published articles. Here the author has tried to combine separate articles into a comprehensive study by adding connecting parts and updating information where necessary.

The thesis consists of five chapters. The first chapter is dedicated to the nature of terrorism, and attempts to define terrorism and state involvement in terrorism. In the beginning, the positive and negative aspects of law enforcement and military approaches to terrorism are explained. Subsequently, different global and regional treaties about terrorism are examined and, as a result, it is shown that there is no universally accepted generic definition of terrorism, in either treaty or customary law. In the end, several levels of state involvement in terrorism are identified for the following analysis. In the second chapter, the author provides his understanding of the applicable legal framework on the use of armed force. Terrorism is a special international problem, but it should not be dealt with in a legal vacuum — even the fight against terrorism must be conducted in conformity with the general rules on the use of armed force. States are interpreting them perhaps more flexibly, but they are not claiming that these rules are irrelevant altogether. The third chapter focuses on the state responsibility for terrorist non-state actors. To begin with, the principles of legal responsibility are established in order to avoid attribution of their conduct on political or emotional grounds. Then specific legal grounds of attribution and their applicability in the context of terrorism are examined. Finally, it is analysed whether a state can be held responsible for the conduct of a terrorist non-state actor through the provision of a safe haven and what the consequences may be. The fourth chapter tries to determine whether the right to

exercise of self-defence against a terrorist non-state actor is legally possible. As a central issue, it is necessary to determine whether a terrorist attack equals an armed attack that is a compulsory prerequisite of self-defence. In addition, the author examines, in the context of terrorism, the legality of anticipatory self-defence, criteria for the exercise of self-defence and specific issues of collective self-defence. The fifth chapter studies the employment of the collective security system against terrorism. The initiation of that system requires the United Nations Security Council to determine that there is a threat to the peace, breach of peace or act of aggression. First, the author tries to establish what the Security Council considers as terrorism and what is expected from states in the fight against terrorism. Then, it is analysed whether the practice of the Security Council to classify all acts of international terrorism as a threat to the peace is justified.

For the sake of brevity, the summary omits informative remarks, most explanations of international law, certain secondary topics, many examples and some supportive arguments. More thorough analysis is usually available in the articles on which this thesis is based on.

1. CONCEPT OF TERRORISM IN INTERNATIONAL LAW

Different Approaches to Terrorism

Terrorism can be approached from law enforcement or military perspective. The first is older and was previously dominant, but in the 1980s, states began to argue that traditional law enforcement mechanisms are sometimes inadequate in the fight against terrorism and that the military has to take over responsibility for combating this threat. Both perspectives have positive and negative aspects. Law enforcement ensures a thorough investigation and court proceedings with appropriate legal guarantees, but this has turned out to be ineffective on numerous occasions as terrorists have taken advantage of legal loopholes and the lack of international co-operation. One can reasonably argue that terrorism is more than just crime; terrorists are enemies of state who threaten the political regime and governments may resort to more serious measures when defending the state. The decision to use the military is a political one that is not necessary based on “evidence” required or accepted in a court of law. Therefore it is easier to use military force than law enforcement agencies as the former can address the problem in a more robust manner “to get things done”. Although a potential advantage, the political decision-making process and much lower standard of evidence are also open to abuses. However, the protection of national security means that risks are taken and mistakes are sometimes made, but this is the price one has to pay. The judges, prosecutors and attorneys may have the luxury to weigh in detail all evidence and take their time, but a similar approach can have devastating effects in case of national security threats. In practice, states use different approaches in different situations and not all terrorist acts or

groups warrant military action. Nevertheless, one must realise that the use of force has become a real alternative to which states are increasingly prepared to resort.

Defining Terrorism

States are willing to use armed force to fight terrorism, but do they have a clear understanding of terrorism? Interestingly, states are prepared to retroactively label someone or something as a terrorist or terrorism, but are not able to describe it beforehand. Is terrorism indefinable? May states argue that they know terrorism when they encounter it? The absence of a generally accepted definition causes legal uncertainty as well as undermines the credibility of states and legitimacy of their conduct in the “war on terrorism”. However, states have attempted to define terrorism but, with limited success. They have taken two paths: a more idealistic path that should lead to a generic definition and a more pragmatic path, where states deal with specific types of terrorist acts one by one. Global attempts are complimented with regional initiatives that have produced results more easily, but are somewhat biased and reflect political preferences.

The first attempts to define terrorism were made in the 1930s and since then there have been numerous proposals for a generic definition but none has gained the necessary approvals and has accordingly become generally legally binding. The main obstacle has always been the controversy that “one man’s terrorist is another man’s freedom fighter”. A significant number of states believed that those who are fighting for their freedom from colonial or other foreign power may use means and methods which are otherwise prohibited by the law of armed conflict (as a general term, covering all rules related to armed conflicts) because they are inherently in a weaker position. This approach was implicitly endorsed by the United Nations General Assembly — it was aware of such questionable means and methods, but still reaffirmed “the inalienable right to self-determination and independence of all peoples under colonial and racist regimes and other forms of alien domination” and upheld “the legitimacy of their struggle, in particular the struggle of national liberation movement, in accordance with the purposes and principles of the Charter and the relevant resolutions of the organs of the United Nations”. This approach was reaffirmed annually since 1972 for two decades and reflected the split between western world on the one hand and socialist, Islamic and non-aligned blocs on the other hand. In addition, the western world was not ready to accept the possibility that armed forces can commit terrorist acts.

When the references to self-determination and legitimacy of struggle were finally dropped in 1993 and the General Assembly unequivocally condemned all acts, methods and practices of terrorism because they constitute a grave violation of the United Nations Charter and may pose a threat to international peace and security, hopes ran high that finally states would be able to agree upon a generic definition of terrorism. But hopes were not met with results and

even the 11 September 2001 events that provoked unprecedented solidarity within the international community did not bring more than the Draft Comprehensive Convention against International Terrorism.

It declares that it is essentially terrorism if a person, by any means, unlawfully and intentionally, causes:

- (a) Death or serious bodily injury to any person; or
- (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or to the environment; or
- (c) Damage to property, places, facilities or systems referred to in [the previous paragraph] resulting or likely to result in major economic loss;

when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

No doubt that it is a notable achievement and contains a good definition, but states are still hopelessly disagreeing over whose actions should be covered by this convention. Perhaps the most controversial is the position that the activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under the law of armed conflict, are excluded, but similar activities of other parties to the conflict are not. The author believes that a balanced approach is needed and all legitimate parties of an armed conflict, e.g. recognised national liberation movements, should have an equal standing whatever it may be. Furthermore, the exclusion of certain types or forms of terrorism is not in conformity with the General Assembly and Security Councils unequivocal condemnations of all acts, methods and practices of terrorism, by *whomever* and *wherever* committed. However, because the commission of the acts usually perceived as terrorism is already prohibited under the law of armed conflict, the inclusion or exclusion of the activities of armed forces is mostly emotional and symbolic.

Since 1963, states have adopted 13 treaties dealing with specific terrorist acts like hijacking, kidnapping and nuclear terrorism. Because these are not politically sensitive acts, states have reached pragmatic solutions. They have defined these acts as criminal acts (the words “terrorism” and “terrorist” are avoided) and have applied the *aut dedere, aut iuricare* principle requiring states to either extradite or prosecute the perpetrators of these acts. If comparing specific definitions with the draft generic definition, one cannot help noticing that the former are covered by the latter. Hence a generic definition is in fact possible; the problem is definitely about the range of potential perpetrators as mentioned above.

The Security Council’s contribution in defining terrorism has been limited. However, in 2004, it unanimously adopted Resolution 1566 that recalled that “criminal acts, including those against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or

particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism”, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature. This provision does not, strictly speaking, give a definition, but simply *recalls* something that is quite obvious. Before the resolution was adopted some states remarked that the intention is not to officially define terrorism. However, we cannot simply set aside this resolution because it was adopted *expressis verbis* under Chapter VII powers, which allow the Security Council to impose legally binding obligations.

Although states have not been able to adopt a treaty law definition, there remains a question whether the efforts over decades have generated a customary law definition instead. Customary law as a primary source of international law requires two elements: constant, uniform and general state practice (objective element) and conviction by states that such practice reflects a legal obligation (subjective element). The proponents use mainly three arguments to support the existence of a customary law definition: (1) globally and regionally adopted treaties contain definitions that have quite similar elements; (2) General Assembly resolutions repeat year by year a definition that is very similar to one in the Draft Comprehensive Convention; (3) many domestic legal acts have similar definitions to those in the previously mentioned instruments. The author is sceptical that there is such a definition yet — objective element may be satisfied, but subjective element is still missing. Global and regional treaties can indeed contribute to the generation of customary law by constituting state practice, but one should be careful when making far-reaching claims. Treaties, as a basis for the generation of customary law, are problematic because (1) when accepting treaty obligations, states admit the absence of previous customary law obligations as the treaty creates new obligations (unless the treaty is codifying customary law) and (2) if not mentioned explicitly, one cannot assume that the treaty reflects customary law. States have tried for years to adopt a generic definition and have failed. How can one claim that there is necessary *opinion iuris*? In other words, states have failed to adopt a treaty law definition, but at the same time have unconsciously generated a customary law definition. This is unlikely. Moreover, state practice varies because global, regional and domestic definitions differ in terms of perpetrators, motivation and covered acts. Despite the lack of progress, states remain committed to the process of preparing the Draft Comprehensive Convention to “fill existing gaps”, “complete and strengthen the current legal regime” and “supplement the existing conventions dealing with terrorism”. The General Assembly is also encouraging states to adopt the convention. If there was a customary law definition, why would the international community concern itself with the difficult task of adopting a new treaty that is so difficult to agree upon? In

conclusion, it is too early to claim that international law has a customary law definition of terrorism, but the developments are moving in a right direction.

Terrorism in the present context has several inherent and generally acknowledged characteristics: (1) causing serious harm or death to persons or serious damage to property; (2) provocation of a state of terror in a wider audience than direct victims; (3) coercion of a government, an international organisation or a person; (4) intentional activity to further certain objectives; (5) transnational nature. Accordingly, the author proposes a possible definition as a basis for the rest of his analysis: terrorism is unlawful transnational use or threat of violence or armed force against persons or property with the intent to provoke a state of terror in the general public or to coerce a government, an international organisation or a person to act or to abstain from acting in a specific manner, in the furtherance of political objectives.

Terrorism with State Involvement

Terrorism is a method mostly used by non-state actors to influence states. In inter-states relations, violence is used in the form of armed conflicts which are regulated by specific rules on the use of armed force and law of armed conflict. However, terrorism is sometimes exploited also by states and therefore we can speak about state terrorism or terrorism directed, supported or tolerated by states. Practice demonstrates that terrorist non-state actors with state involvement are usually more powerful, are protected by states and can use intelligence gathered by governmental authorities. Because of the safe havens provided by certain states, the foreign intelligence and law enforcement agencies face difficulties in infiltrating and obstructing their activities.

States typically resort to terrorist methods for practical and ideological reasons. Terrorism can substitute traditional warfare if the latter is too expensive or risky. It has become an alternative and rewarding tool of foreign policy to use this extraordinary, but potentially effective means as it avoids or minimises the risk of taking responsibility. Since it is rather easy to hide relations with terrorist non-state actors, the use of terrorism means low risks, but influential and cheap “foreign policy”. Every instance of terrorism is *prima facie* morally wrong, but terrorism with state involvement is even more so.

State involvement can have very different level. It would certainly be wrong and dangerous to classify every involvement in a same manner, because responsibility of and consequences to a state should obviously depend on the extent, not on the fact of involvement. At two ends of the scale, we have (1) terrorism committed directly by state officials and (2) objective inability to control terrorist activities; between these ends we may identify several forms of state involvement. The author believes that if setting aside state terrorism and concentrating on terrorist non-state actors, it is enough to identify four levels of state involvement:

- State direction — a state actively controls or directs terrorists and uses terrorism as an alternative to conventional military methods in order to

avoid responsibility and disregard the law of armed conflict, e.g. Libya directed the terrorists who bombed the Berlin discotheque (1986);

- State support — a state does not control the terrorists, but it encourages their activities and provides active support such as money, equipment, training and transport, e.g. Iran gives substantial support to Hezbollah that has become its main tool for carrying out terrorist strategies;
- State toleration — a state does not actively support or direct terrorist, but it makes no effort either to arrest or suppress them, e.g. in 1994–2001, the Taliban regime permitted terrorists to use Afghanistan as a training ground and base of their operations and refused to co-operate in the capture of Osama bin Laden and his associates;
- State inaction — a state is simply unable to deal effectively with terrorist due to political factors or inherent weakness, e.g. Lebanon lacks control over a large portion of its southern territory, where terrorist operated against Israel.

A state cannot be held responsible in an equal manner for all described situations. Most importantly, not every situation automatically calls justifies military intervention: the remedial action has to be proportionate to the threat or consequences of the terrorist attack. While the direction by state of terrorist activities may indeed justify or even demand military response, the mere inaction by state due to genuine inability to deal with terrorist non-state actors does not necessarily make the host state a target of lawful military operations.

2. LEGAL FRAMEWORK OF THE USE OF ARMED FORCE

It is the United Nations Charter that provides the legal framework for the use of armed force that must be respected also in the fight against terrorism. The United Nations was created in a mood of popular outrage after the unprecedented horrors of the Second World War. Its creation resulted in the most important and certainly the most ambitious modification of international law in the twentieth century, namely the prohibition to use (aggressive) armed force in international relations. This fundamental rule is prescribed in Article 2(4), which demands that “all Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”.

This provision is a considerable improvement compared to the previous attempts to outlaw the use of armed force, but at the same time the wording is still not without ambiguities. It is certainly progressive because it talks about the threat or use of “force”, not about “war”. The latter refers to a narrow and technical legal situation, which begins with a declaration of war or rejection of an ultimatum and ends with a negotiated peace treaty. The term “force” has a factual connotation and covers all forms of hostilities regardless of how states

decide to classify them. What matters most is the actual use of armed force. This is especially useful in the case of terrorist attacks because host states rarely officially endorse such attacks; on the contrary, they deny involvement and even claim that the attacks are not even a type of force.

Yet there are several negative or problematic aspects. *First*, the provision talks about “force”, not “armed force” and has provoked a dispute over the exact scope of “force”. The prevailing and undoubtedly correct view is that in this context the term “force” is limited to armed force and it does not include political or economic coercion. *Second*, the provision forbids the threat or use of force “against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”. Does this mean that the prohibition is conditional and armed force can be used for a variety of purposes because it is not aimed “against the territorial integrity or political independence of any State”, e.g. surgical anti-terrorism military operations? These clauses were never intended to restrict the prohibition to use armed force, but were seen by the drafters as most obvious examples of what is prohibited. Therefore an incursion into the territory of another state constitutes an infringement of Article 2(4), even if it is not intended to deprive that state of its territory, and the word “integrity” ought to be actually read as “inviolability”. Furthermore, the clauses “territorial integrity” and “political independence” should not distract our attention from the phrase “any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”. The paramount and overriding purpose of the United Nations is to maintain international peace and security and, to that end, to prevent and remove threats to peace and suppress aggression in its different forms. Indeed, every single use of armed force, even a precision attack against a terrorist non-state actor, can potentially endanger that precious and often unstable international peace and security.

Although the United Nations Charter is the primary point of reference, the use of armed force is also regulated by customary law. Article 2(4), as a treaty provision, is legally binding only to the United Nations member states. In just a decade after the United Nations Charter was adopted, this provision was no longer considered simply another contractual norm, but also a customary law norm. As such it is legally binding to all states. Moreover, the prohibition to use armed force has reached the status of *ius cogens* norm. Generally speaking the latter are overriding norms of international law, which are so fundamental that they must be followed at any time without any excuse. The obligations deriving from *ius cogens* norms are not like usual contractual obligations, but obligations owned to the international community as a whole. In other words, a violation of *ius cogens* norm breaches the essential interests of every state and therefore not only the directly injured state, but also any other state is entitled to invoke responsibility of the violating state.

As every rule, the prohibition to use armed force is not without exceptions. Although certain states and authors have advocated several, potentially

questionable, justifications for lawful use of armed force, only two explicit exceptions exist:

- Self-defence (Article 51);
- Military enforcement measures authorised by the Security Council (Chapter VII).

Whenever a state or the international community wants to use armed force against a terrorist non-state actor, all deployed methods must fall under these two exceptions. Chapters 4 and 5 are respectfully devoted to self-defence and military enforcement measures under the collective security system in the context of terrorism.

3. STATE RESPONSIBILITY FOR TERRORIST NON-STATE ACTORS

Principles of State Responsibility

States are responsible for their conduct. International law presumes that states do not engage in terrorism. The reality is quite often different. On the other hand, official state representatives rarely commit terrorist acts; states use mostly non-state actors for that purpose regardless of the fact that international law prohibits supporting terrorism and demands that states take active measures against terrorism. If these obligations are not met, responsibility follows and the state has to bear appropriate (forcible) counter-measures. At the same time, one must understand that not every connection with terrorism involves responsibility for a particular terrorist act or its perpetrator or, moreover, warrants use of armed force. Whatever counter-measures require that a state is legally, not politically responsible for terrorist activity and the choice of counter-measures is justified by the gravity of the terrorist act.

In order to invoke state responsibility, it is necessary to show two things: particular conduct is attributable to the state under international law and it constitutes a breach of an international obligation of the State. Usually the first condition is the most difficult one to prove. States are political abstracts and as such are not able to act. Only humans can truly act and therefore it is necessary to demonstrate that the particular conduct is attributable to the state. The obligation in question has to derive from international law, including treaty, customary law and general principles of law. For the existence of an internationally wrongful act, the fault is not a necessary precondition, unless explicitly included in the obligation. Therefore it is only the breach of an international obligation that matters, independently of any intention. For example, states have an obligation not to allow knowingly anyone to use its territory in a way that endangers the rights or security of other states. This obligation is breached if the state knows that terrorists are present in its territory and they commit terrorist attacks against other states even if the host state has no intention to harm other states.

According to the law of state responsibility, all international norms are either primary or secondary norms. Primary norms contain international obligations a breach of which leads to state responsibility. Secondary norms establish the conditions for state responsibility and consequences of such responsibility. One should not confuse the formulation of specific international obligations with more technical rules of making sure whether these obligations have been breached. Therefore the rules of state responsibility do not establish the obligation in the fight against terrorism, but help to assess whether different anti-terrorism norms or principles have been neglected. If there is no primary norm, there can be no responsibility.

Grounds for Responsibility

The law of state responsibility is based on the concept of agency. As already mentioned, states are political abstractions which act through persons. So, the key question is whether a person has acted as an agent of a particular state and person's acts qualify as acts of that state. The traditional rule is that the conduct of private actors is not normally attributable to the state under international law. However, it is equally well settled that the acts of *de facto* state agents are attributable to a state, i.e. the conduct of apparently private actors may, in fact, be sufficiently connected with the exercise of governmental functions so that the otherwise private acts may be deemed state acts instead. It is, however, less likely possible to demonstrate that a state is responsible for the private acts themselves (direct responsibility) than to prove that the state is responsible for its own related wrong, i.e. inadequate action in preventing the private acts in question (indirect responsibility). The fact of whether the state bears direct or indirect responsibility usually determines what kind of counter-measures are appropriate in a particular case.

There are several grounds for state responsibility, but three are most relevant in the context of terrorism (their validity is tested mainly against the situation in Afghanistan concerning Taliban and Al-Qaeda). *First*, if a state directs or exercises control over terrorist non-state actors and they become its *de facto* agents, the state is responsible for their acts. Certainly there is the question of degree: how much the state has to direct or control the non-state actor before we may say that the state is now responsible. Court practice has provided two tests. The effective control test demands that the state participated in the planning, direction, support and execution of specific terrorist acts. This test has several limitations. To begin with, it imposes to the victim state a quite unrealistic obligation to provide evidence of specific instructions or directions of the host state relating to the terrorist acts. The author believes that the traditional effective control test is insufficient to address the contemporary threats posed by terrorist non-state actors and states that harbour them. Furthermore, there is very little evidence that effective control has a wide support in the international community or reflects a definite norm of customary law. The test was coined by the International Court of Justice (ICJ) and then incorporated into the Draft

Articles on State Responsibility by the International Law Commission. In a later judgment, the court referred to these articles as a codification of customary law. It is a vicious circle, tautology.

There are reasons to believe that the position of such a strict approach has weakened after the 11 September 2001 and the international community has approved more liberal approach. The International Criminal Tribunal for former Yugoslavia provided an alternative, the overall control test. The author believes that international law does not require that the control should extend to the issuance of specific orders or instructions relating to every attack; it is enough if the state has overall control over a non-state actor in question. The law of state responsibility should, after all, be based on a realistic concept of responsibility. If the state is exercising overall control over a non-state actor, i.e. finances, arms and trains as well as generally participates in planning and supervision of activities, it would be too much and unnecessary to ask the victim state to prove that the host state actually demanded or directed that specific attack. Nevertheless, the overall control test is neither a magic solution to nor a revolutionary change in the question of attribution. The essential difference between two tests lies merely in the degree of control, not in the kind of control. In both cases, the state should have control going beyond the mere financing and equipping of terrorist non-state actors and involving also participation in the planning and supervision of military operations.

Taliban and Al-Qaeda had close and mutually beneficial relations, but its exact nature is not clear. Al-Qaeda was not a typical non-state actor which is dependent on a state; to some extent, the roles were reversed. Taliban did not exercise effective control over Al-Qaeda; in fact, it is even questionable whether it exercised overall control.

Second, if a state acknowledges and adopts the conduct of a terrorist non-state actor clearly and unequivocally as its own, the state is responsible for its acts. This ground is not concerned with implied state complicity arising out of the failure to prevent terrorism or prosecute its perpetrators, but with explicit acknowledgement and adoption of their conduct by the state. The conduct is not attributable to a state if merely acknowledging the factual existence of conduct or expressing verbal satisfaction with it. In their international controversies, states often take positions, which amount to “approval” or “endorsement” of conduct in some general sense, but do not involve any assumption of responsibility. This ground of responsibility, however, carries with it the idea that the conduct is acknowledged and adopted by the state as, in effect, its own conduct. The act of acknowledgment and adoption, whether it takes the form of words or conduct, must be clear and unequivocal. Whether such an act has retroactive effect, is still disputed. The author sees no good reason to argue that responsibility should not be retroactive; otherwise there will be caps in responsibility. There is an important implication for the use of armed force. If we consider a state responsible from the moment when terrorist attack was carried out, we can claim that the attack was committed by the state and it is

allowed to exercise self-defence. Should the acknowledgment and adoption come weeks or months after the attack, we have to assess whether the criterion of immediacy is satisfied. If there is no retroactive effect, then the state is responsible only for what is happening after acknowledgment and adoption. But such a partial responsibility is not advisable.

Taliban did not acknowledge and adopt the attacks of 11 September 2001. True, it failed to condemn the terrorist attacks, declined to extradite Osama bin Laden and refused to stop the operation of Al-Qaeda, but this is not clear and unequivocal of the attacks. Anti-American or Islamic rhetoric by Taliban cannot be construed as a due acknowledgement and adoption.

Third, if a terrorist non-state actor exercises, under exceptional circumstances, elements of governmental authority in the absence or default of the official authorities, the state is responsible for its acts. This ground of responsibility is usable in very exceptional cases where the regular authorities are disintegrated, have been suppressed or are simply inoperative for the time being. Failed states would be most probable examples in the context of terrorism. The state system has collapsed because of a revolution, natural disaster or other similar events and the government is not able to exercise its functions in a certain part of the territory. Now a non-state actor takes over the “management” of that area and starts to organise cross-border violent attacks (possibly even in belief that it is organising defensive operations or providing security). Although the central government is temporarily incapacitated, it is still responsible the action of that non-state actor. The application of this ground of responsibility requires that the conduct must effectively be related to the exercise of elements of the governmental authority. So, not every conduct is covered.

Although Taliban allowed Al-Qaeda to operate independently and the latter performed sometimes functions typically reserved for governmental authorities (distributing humanitarian aid and building infrastructure), we cannot claim that Al-Qaeda exercised elements of governmental authority in the absence or default of the official authorities.

Providing Safe haven as an Additional Ground?

Does state responsibility end if the conduct of non-state actors is not attributable on previously discussed grounds or continues if state support in different forms is decisive for the realisation of terrorist attacks? It becomes especially relevant if a state is able to exercise control over its territory, but nevertheless tolerates or even encourages terrorist non-state actors. This is a gray area for international law. The debate was initiated once again by President Bush who declared that the United States would make no distinction between the terrorists and those who harbour them.

This line of argument has a point and definitely should not be cast aside without giving it at least some consideration. Depending on the circumstances, proving safe haven to or supporting terrorists may breach number of international obligations under treaties, customary law and Security Council

resolutions. To begin with, states should not allow knowingly anyone to use their territory in a way that endangers other states, including the use of its territory as a base for terrorist attacks. As a matter of basic principle of international law, every state has a duty to refrain from organising, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another state or acquiescing in organised activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to involve a threat or use of armed force. The Security Council has also demanded that all states must “deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts”. The emphases on these arguments can be taken as an attempt to revive the theory of vicarious responsibility which attaches to a state that knowingly acquiesces to the injurious acts of non-state actors within its territory. Therefore, a state that (1) is, or should be, aware of a potential terrorist attack against another state, (2) is able to prevent the attack but neglects to do so and (3) fails to warn the other state is responsible for the attack. This vicarious responsibility was endorsed in the *Corfu Channel* case. Here, we can draw a peculiar parallel with the law of neutrality which demands that a neutral state may not allow the belligerents to use its territory for recruiting or forming combatants to assist the belligerents. If the neutral state fails to respect that obligation, it loses its neutrality and one belligerent may attack the enemy combatants in that state.

The vicarious responsibility would render Taliban responsible for Al-Qaeda because the former allowed the latter knowingly to operate in its territory while being aware of the nature and extent of Al-Qaeda’s activities.

Some have argued that state responsibility should also be expressed in terms of complicity. Israel has repeatedly claimed that the terrorist attacks against it from the territory of Lebanon and Syria were possible due to the complicity of respective governments. Although this idea is not inconceivable, it is incompatible with the present rules of state responsibility covering complicity. The latter becomes relevant only when *one state* is aiding or assisting *another state* in the commission of an internationally wrongful act. Moreover, complicity renders a state responsible its own illegal conduct (indirect responsibility), not for the conduct of another state (direct responsibility).

One should not neglect the fact that the obligations to prevent terrorism are due diligence obligations, i.e. compliance with these obligations does not require complete prevention of terrorism. If a state has taken all feasible measures in good faith to eliminate the danger from terrorist non-state actors, but they still manage to attack another state, then the attack is not attributable to the host state and it cannot be held responsible even for the failure to prevent the attack because the due diligence requirement was satisfied. However, such a situation needs a solution as the danger remains to the security of other states. Therefore the author proposes that if the state fails to perform these obligations, it is not directly responsible for the conduct of terrorist non-state actors not directed or controlled by that state, but has an obligation to bear appropriate (forceful) counter-measures. In other words, if the state does not manage to

handle the situation, it must allow others to do it. Otherwise the non-state actors would enjoy impunity and the security of other states is still endangered. When states become members of the United Nations, they do not enjoy only many privileges, but acquire also different duties so that other states can equally benefit from those privileges. Whatever was the principle of sovereignty after the Peace of Westphalia (1648), contemporary sovereignty includes a duty to protect the rights and security of other states as well as to fulfil the obligations taken before the international community. The same logic applies likewise in cases where the state is, for objective reasons, incapable to protect the rights of other states and remove the dangers threatening them.

In case of objective incapability, all counter-measures may be directed only against the objectives of such non-state actors. The victim state must obviously act in good faith and the decision to use the option in question should be taken as a last resort. The international community exercises supervision over such decisions thru the Security Council. While the latter is not likely to deal with the terrorist non-state actors in question or explicitly authorise military sanctions, it is more likely to react if the victim state made a hasty and wrong decision or has gone too far in its operations. The Security Council exercises similar supervision already with regard to self-defence.

There is state practice showing support for such an approach. In the 1990s, Iran and Turkey organised frequent military operations into Northern Iraq from where the Kurdistan Workers' Party (PKK) had launched armed attacks against the neighbouring states. Turkey claimed that its military measures did not violate Iraq's sovereignty as Iraq was not exercising effective control over the northern territory and it would have been useless to demand from Iraq to prevent trans-boundary attacks by the PKK. Iraq protested, but the Security Council refused to discuss the matter hinting unofficially that Iraq had failed to live up to its international obligations. A similar situation happened again in February 2008: Turkey used similar arguments and the international community was either silent or urged that the operations have to be limited in time and scope, i.e. quick precision attacks against the PKK positions. Iraq had to bear the counter-measures.

4. SELF-DEFENCE BY A STATE AGAINST A TERRORIST ATTACK

Nature of Self-Defence

States have an inherent right to self-defence. This mantra has been repeated countless times, but it is still important to emphasize that self-defence has a clear meaning in international law. It can have very little connection with not so rare emotional and political declaration by states that they have the right to defend themselves against different "inconveniences". Self-defence in international law refers to the right to use armed force against an attack involving significant amount of armed force. There is no doubt that self-defence is allowed if the

armed attack was carried out by a state. Does a state have a similar right if the attack was organised by a non-state actor? Opinions differ on this matter, but it would be unreasonable to argue that self-defence is ruled out under any circumstances.

All instruments, which have restricted or prohibited the use of armed force, have explicitly or implicitly recognised the right to self-defence. Article 51 of the United Nations Charter provides likewise that “nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations”. Self-defence has generally been associated with inter-state relations, but after the events of 11 September 2001, it is necessary to ask whether the concept of self-defence is capable of including also terrorism. Article 51 does not itself specify that the right to self-defence applies only between states. This condition has been taken as implicit because self-defence is an exception to the general prohibition to use force and Article 2(4) containing that prohibition concerns expressly states. Nonetheless, there is no reason why the right to self-defence should to be confined only to inter-state relations because the violent acts of non-state actors can be comparable to those of states.

Armed Attack

Article 51 asserts explicitly that states can lawfully exercise self-defence “if an armed attack occurs”. The term “armed attack” was left undefined at the San Francisco Conference where the United Nations Charter was adopted because it was considered self-evident and sufficiently clear. However, this was too optimistic judgment because it soon proved to be rather difficult to agree on a uniform definition of “armed attack” as some preferred restrictive and others again liberal interpretation of Article 51. The ICJ has asserted that it is necessary to distinguish the gravest forms of the use of armed force (those constituting an armed attack) from other less grave forms. However, it does not explain which criteria should be used for that purpose. It seems that the ICJ assesses the quantitative amount of armed force because it refers to “scale and effect” that distinguishes armed attacks from mere frontier incidents. The author believes that it is dangerous to exclude “small” armed attacks from “genuine” armed attacks. Such a distinction seems artificial and its application is difficult during or immediately after the attack. It is more reasonable to say that the quantitative extent of utilised armed force simply limits the choice of counter-measures on the basis of proportionality.

Can a terrorist attack be armed attack *ratione materiae*? If an attack by a non-state actor is comparable by scale and effect to an attack by regular armed forces, it would be unreasonable to claim that no armed attack was carried out in the sense of Article 51. This is supported by the Definition of Aggression, adopted by the General Assembly, that qualifies as an act of aggression “the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such

gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein". A single terrorist attack is not very likely to satisfy the requirement of gravity, but the ICJ has suggested that separate, but connected attacks can cumulatively constitute an armed attack.

Can a terrorist attack be armed attack *ratione personae*? Traditional interpretation would give a negative answer, but the situation has changed after 11 September 2001 and subsequent state practice permits to give a positive answer. Article 51 does not provide that the right to self-defence is applicable only if the armed attack originates from a state. Why should this right depend on the type of attacker? The ICJ has acknowledged that possibility, but makes it conditional on whether the attack is eventually attributable to a state. The infamous *Caroline* case that has for long time been taken as an authoritative source for the criteria of self-defence was about self-defence against a non-state actor. Immediately after the 11 September 2001 attacks, the Security Council, NATO and Organization of American States confirmed explicitly, and rest of the international community supported at least implicitly, the right to self-defence in case of these attacks. True, the reaffirmations of self-defence were found in the preamble of Security Council's resolutions, but this fact does not render these reaffirmations meaningless.

The possibility of self-defence against the attacks carried out by non-state actors is usually assessed in the context of the rules of state responsibility. It is presumed that the state has to be somehow responsible for the attack before the victim state may exercise self-defence. This was certainly a logical approach a decade and more ago, but may prove to be insufficient in the new security environment. It is possible to circumvent the need of attribution if we can demonstrate that state's support to non-state actors in itself gives a sufficient justification for self-defence. The conduct of a state would be equated with an armed attack. For that purpose we can use the above-mentioned Definition of Aggression and emphasis its second half: "the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or *its substantial involvement therein*". The author proposes that substantial involvement in the described terrorist attack amounts itself to an act of aggression which is essentially a situation equivalent to an armed attack justifying self-defence. However, such an involvement must be decisive, i.e. without which there could not have been a particular terrorist attack. Substantial involvement can be active or passive. In the first case, a state provides non-state actors with financial, logistical and material support; in the second case, a state allows non-state actors to operate freely in its territory and offers protection from external hazards under the shield of sovereignty. Passive involvement warrants obviously more detailed evidence. If passive substantial involvement is caused by objective incapability to control the non-state actors present in the territory, all counter-measures may be directed only against the objectives of such non-state actors. Previous authors have rejected this idea, but mainly using

the argument that non-state actors are not capable to carry out attacks of significant gravity worth calling acts of aggression. But as reality demonstrates, this has changed in recent years.

Anticipatory Self-Defence

Although Article 51 provides that states may exercise self-defence “if an armed attack occurs”, there is still the debate whether states may resort to self-defence before an actual armed attack has occurred (anticipatory self-defence). According to the overwhelming majority of legal doctrine, the term “armed attack” refers to an actual armed attack. This is certainly the position under the United Nations Charter. Hence any contrary argument must be based on customary law. Anticipatory self-defence takes two forms:

- Pre-emptive self-defence — military action taken against an imminent attack;
- Preventive self-defence — military action taken against a threat that has not yet materialised and that is uncertain or remote in time.

Anticipatory self-defence has positive and negative aspects, but the latter are prevailing. In the context of terrorism, one has to be even more cautious, especially when dealing with a situation equivalent to an armed attack. Normally, it is the Security Council that may act in anticipatory manner.

The alleged imminence of an armed attack cannot usually be assessed by objective criteria and therefore any decision for anticipatory action would necessarily have to be left to the discretion of the state in question. Such discretion involves a mentionable possibility of mistake, which may have devastating results and a manifest risk of abuse, which can seriously undermine the prohibition to use armed force. Moreover, the argument that an armed attack begins with planning, organisation and logistical preparation is not plausible otherwise the armed attack would begin with pencil and paper rather than with bullets and bombs. However, the armed attack may be so imminent and certain (it is not a question of *if*, but *when*) that it would be unreasonable to demand that the soon-to-be victim state has to wait until the moment when first missiles hit their targets. The author does not support the general right to pre-emptive self-defence, but if a state or non-state actor has taken decisive and irreversible steps to begin the actual attack, the targeted state may use interceptive self-defence. These are exceptional cases. Sound mind would not require that the state waits for an inevitable attack to realise before it may act. The United Nations Charter may not become a suicide pact.

Preventive self-defence is clearly unlawful under international law. There is nothing in contemporary legal norms and state or court practice that would suggest that such a broad, even overly broad, construction of a situation equivalent to an armed attack is a part of current customary law. Such a precautionary approach would be alarming, undesirable and wide-open to mistakes or abuses and it is difficult to understand how this would contribute to

global stability and the maintenance of international peace and security. States simply may not use armed force when an armed attack is merely a hypothetical possibility.

Criteria for Exercising Self-Defence

Self-defence has to be immediate, necessary and proportional. These well-known criteria are also applicable if self-defence is exercised against non-state actors. However, there are a few nuances that should be taken into consideration. Overall, some flexibility is necessary in order not to render self-defence a mere theoretical option.

The geographic origin of the attacks carried out by terrorist non-state actors is not immediately known as is usually in case of inter-state conflicts. For that reason the gathering of information and identification of perpetrators (somewhere abroad) prolong the reasonable time period between the armed attack and beginning of self-defence. The necessity requirement demands that there is no feasible alternative to the use of armed force. It is reasonable to ask the state to consider peaceful means of settling disputes if the armed attack was an isolated or insignificant episode. But in case of an extensive attack the state may use armed force more freely as a first resort. The judgment on necessity is certainly subjective, but the subjectivity does not mean wanton discretion. The assessment of proportionality is not exact science either; the best results are achieved at the end of conflicts when it is possible to calmly and comprehensively evaluate the circumstances. The purpose of self-defence is to repel and end the attack. So, for example, a terrorist attack does not justify a full occupation of the host state. As mentioned before, victim states have to restrain themselves especially in situations where military operations are prompted by the objective incapability of target states.

Collective Self-Defence

States may collectively exercise a right that they may also individually exercise. Collective self-defence receives surprisingly little attention. Most principles and criteria are equally applicable in both cases, but collective self-defence is more complex and deserves a closer examination.

First, the exercise of collective self-defence requires that (1) a state has to identify itself as a victim of an armed attack and (2) it has to issue a request for assistance. The first requirement is implicitly applicable also in case of individual self-defence and indicates that there was an armed attack that triggers the right to self-defence. The second requirement is supposed to prevent situations where other states intervene against the will of the victim state. Without this requirement, an armed attack can become an excuse to intervene in another state for less honourable reasons. After 11 September 2001, the United States informed the Security Council that it was a victim of armed attacks and from 7 October 2001, they would be exercising individual and collective self-

defence in Afghanistan. This opened the way for collective self-defence and for the participation of other states.

Second, collective self-defence is exercised for the benefit of the victim state (no need for some degree of “self”). Therefore the range of appropriate participants is not limited to those who were victims alongside with the state issuing a request for assistance. This is most reasonable and better to maintain international peace and security: a potential aggressor has to consider the possibility that all states may, from the moment of the first armed attack, participate in a multinational military operation against it. The United Kingdom was not a direct victim of the 11 September 2001 attacks (Article 5 of the Washington Treaty creates a legal fiction that all members of the NATO were victims of these attacks), but was entitled to participate in collective self-defence with the United States.

5. COLLECTIVE SECURITY SYSTEM AGAINST TERRORISM

Nature of the Collective Security System

Contemporary terrorism can threaten international peace and security. The leading terrorist non-state actors operate internationally in order to gain wider exposure and, as a result, more success, but also to find supporters, namely states that sympathise with their political objectives. The international counter-measures are naturally associated with the Security Council, to whom the states have conferred primary responsibility for the maintenance of international peace and security under the collective security system. Despite being a political organ whose decisions are, and also have every right to be, linked to political motivations not necessarily congruent with legal considerations, the Security Council’s activity has legal consequences. It is the one organ of the United Nations that can impose legally binding obligations and sanctions on the member states.

The Security Council, a constantly attentive executive organ, has considerable means, of a broad range, at its disposal for that purpose under Chapter VII of the United Nations Charter, starting with diplomatic or economic sanctions and ending with military measures. But before the Security Council can utilise these means, it must first determine whether terrorism falls within its competence. For example, does terrorism constitute a threat to the peace that justifies its response? When this is done, the Security Council may even take anticipatory forceful steps against a future breach of the peace or act of aggression, regardless of whether it is imminent or, by contrast, remote and uncertain in time. As discussed above, this is a privilege withheld by the United Nations Charter from states acting individually or collectively.

Before venturing any further, it is worth mentioning three aspects connected with the military measures applied within the collective security system. They are rationalised also by the fact that the collective security system is not a

situation of state versus state, but state versus international community. The state against which military measures are imposed may not (legally speaking):

1. Exercise self-defence;
2. Use reprisals against the states participating in the application of coercive measures;
3. Demand reparations for the damages caused by coercive measures.

Exploring the Meaning of Terrorism

The Security Council was for a long time reluctant to get involved with the debate about terrorism. During the Cold War, it was the General Assembly where states discussed the matter. The passive period ended in December 1985 when the Security Council used the term “terrorism” for the first time in response to a spate of terrorist acts in the preceding year. At the beginning, the Security Council was concerned mostly with hostage-taking and abduction, but soon came also assassinations or their attempts, bombing airplanes, terrorising general public in conflict situations etc. After the Iraq-Kuwait War in 1991, the Security Council began to demand abstractly that states have to take all appropriate measures to prevent terrorist acts and to bring their perpetrators to justice. At the same time, the Security Council failed to explain what it considers as terrorism. Its condemnations were retroactive. On the one hand, such condemnations were not necessarily a very practical problem because the concerned acts were actually declared illegal in specific treaties on terrorism. On the other hand, the imposed obligations were not sufficiently clear, but still carried legal significance and their violation could lead to sanctions under the collective security system. Although Security Council’s action was certainly needed in regard of terrorism, it generated also a fair share of confusion.

The events of 11 September 2001 caused the Security Council to become even more active and determined. Subsequent resolutions brought along several new developments, but in some respect the practice remained the same. The Security Council started to regard all acts of international terrorism as a threat to international peace and security but despite this unprecedented unity within the international community, no explanation of terrorism was given. The *travaux préparatoires* indicates that the lack of definition was the price states had to pay in order to secure the adoption of Resolution 1373 which is the cornerstone for the present fight against terrorism. The Counter-Terrorism Committee established under that resolution decided also not to define terrorism in a legal sense, “although its members had a fair idea of what was blatant terrorism” as was commented by one delegation. However, many states have expressed a wish to have a sort of reference explanation that could be used, for example, domestically when implementing the Security Council’s resolutions. The closest to a definition we have is the description in Resolution 1566 discussed above.

Determination of a Situation

The Security Council cannot avail itself of enforcement measures at any given moment — it is supposed to follow certain procedures to establish that the conditions for the use of such measures are satisfied. According to Article 39, the primary condition is the existence of a threat to the peace, a breach of the peace or an act of aggression. Once a positive determination is made, the door is automatically opened to enforcement measures of non-military or military nature. Nevertheless, this is a procedural rather than substantive limitation, basically demanding that the Security Council as a collective organ reach consensus before imposing enforcement measures. Yet such a limitation may equally help to ensure consistency in the Security Council's practice if the determination is not made on the basis of political expediency but after a genuine assessment of the situation and comparison of the latter with other, similar situations. The practice demonstrates that the Security Council has not always determined that a threat to the peace, a breach of the peace or an act of aggression existed before it imposed sanctions. In such cases, we have to assume an implied determination. A few observations are called for. *First*, there is no need to expressly refer to Article 39 when making the determination. *Second*, a determination is not necessary in cases of resolutions following on from previous resolutions that did contain a determination. The latter are cited in the preambles to the former; therefore, the necessary link and legal basis are established. *Third*, in terms of time, the validity of a determination does not expire automatically. It remains valid until the Security Council decides otherwise, even if there is a change in the facts on the ground.

The discretionary power of the Security Council is very broad, in terms of decision of both *when* to act and *how* to act. At the San Francisco Conference, various proposals were made that the regulation should be more detailed with regard to the collective security system, but, in the end, the present wording was preferred. It was expressly stated that the lack of more specific criteria was necessary if the Security Council were to be allowed to decide how to act on a case by case basis. A determination is essentially a judgment based on factual findings and the weighing of political considerations that cannot be measured by legal criteria. The former usually prevail. The political nature of determinations is further emphasised by the fact that the permanent members of the Security Council have the power of veto. Nonetheless, once it has made a determination, this is conclusive and all member states must accept the Security Council's verdict, even if they do not share its opinion. The Security Council is theoretically obliged to make a determination and subsequently take any enforcement measures. But in reality, it operates selectively and with much discretion.

The "threat to the peace" is the most flexible and dynamic of the three terms in Article 39 and it is here that the Security Council enjoys the widest discretion. It is equally true that within this discretion lies the possibility of subjective political judgment. In fact, we can conclude rather bluntly that a

threat to the peace is whatever the Security Council says is a threat to the peace. Obviously, here one should distinguish the discretion from the necessity to sufficiently explain to states the characteristics of a specific threat to the peace. While this may not be necessary in cases of more traditional threats (e.g. preparing an armed attack against a state), it may well be vital if the Security Council is referring to a continuous state of affairs (e.g. inability to demonstrate the denunciation of terrorism) or an abstract phenomenon (e.g. terrorism). A threat to the peace does not have to be linked to any breach of international law. In other words, a threat to the peace is not necessarily a state of facts: it can merely be a state of mind; and the mind that counts is that of the Security Council.

In order to understand the threat to the peace, it is also important to reflect on the meaning of the word “peace”. The latter can be defined either negatively (narrowly) or positively (widely). In the negative sense, the word refers to the absence of organised use of armed force; therefore, in order to constitute a threat to the peace, the situation in question must have the potential of provoking armed conflict between states in the short or medium term. Still, an actual outbreak of armed conflict is not necessary. The positive concept of peace is wider and includes also friendly relations between states, as well as other political, economic, social and environmental conditions that are needed for a conflict-free international community. The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security and that the non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to such peace and security. When examining the Security Council’s practice, one notices that very different situations may qualify as a threat to the peace, for example, non-international armed conflicts, serious violations of human rights, violations of democratic principle, violations of the law of armed conflict as well as proliferation of nuclear, chemical and biological weapons.

Terrorism as a Threat to the Peace

By now, the Security Council has on several occasions designated terrorism as a threat to the peace. In a number of cases, insufficient action by states against terrorism has been deemed as such, for example, Libya’s failure to surrender persons responsible for the Lockerbie bombing in December 1988, Sudan’s refusal to extradite three persons suspected in connection with an attempt to assassinate the president of Egypt in Addis Ababa, Ethiopia, in June 1995 or Afghanistan’s failure to stop providing sanctuary and training for international terrorists as well as to co-operate with efforts to bring indicted terrorists to justice. The events of 11 September 2001 brought about a new approach. The Security Council condemned unequivocally in the strongest terms these horrifying terrorist attacks and regarded “such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security”. This determination goes further than previous determinations did, as it was not confined to merely

the terrorist attacks in question, but extended to all present and future terrorist acts, without ascribing them to a particular state. Moreover, this was not an isolated incident immediately after these unprecedented attacks invoking global solidarity but the beginning for a series of similar resolutions.

The Security Council's decision to condemn terrorist acts so strongly and decisively was certainly welcomed, but the approach that was adopted brought with it certain problems also. *First*, as already discussed, terrorism was not defined after 11 September 2001. To some extent, the Security Council has adopted an approach of "we know it when we see it". Now, how can one determine the existence of a threat to the peace when using undefined terms? This ambiguity and the Security Council's demands to take effective measures against terrorism have presented several states with a welcome opportunity to enact broad-reaching anti-terrorism laws directed against the political opposition or other inconvenient persons instead. The Human Rights Committee has criticised numerous states for defining the crime of terrorism and especially the association with terrorism too vaguely or for imposing the death penalty for such crimes.

Second, does the Security Council have authority to designate a generalised indeterminate phenomenon, not a specific incident, as a threat to the peace? Moreover, there are neither temporal nor geographic limits here. Even though a determination regarding a specific incident (such as violation of the law of armed conflict in the former Yugoslavia) is formally binding for all member states, it is not, however, likely to affect many of them in practical terms, on account of, for example, geographic distance. By contrast, in the case of an indeterminate phenomenon having no temporal or geographical limits, all member states are affected and potentially subject to different sanctions. Once again such a situation is open to abuses by individual states both domestically and internationally. The Security Council's determination may serve as a blanket excuse for illegitimate and forceful settlement of other disputes. One should keep in mind that the Security Council is a reaction-oriented organ, not equipped to prevent all possible long-term tensions. Therefore, it is somewhat irresponsible to provide blanket excuses and impose unspecific duties that may, if implemented overzealously, endanger international peace and security. As the threat to the peace continues until the Security Council decides otherwise, the latter has placed itself in a very tricky position — a declaration that there is no longer a threat to the peace would indicate that the problem of terrorism has been eliminated. But how likely is this to happen?

Although misgivings have been expressed, the new approach is supported by several arguments. *First*, alongside the traditional threats, terrorism is constantly becoming more topical and is an ever more serious international security threat. Terrorist acts can certainly threaten international peace and security, but not every terrorist act does so. *Second*, threat to the peace is a dynamic, constantly evolving political concept that has been expanding since the establishment of the United Nations. Despite the broad and abstract nature

of the determination in the new resolutions, it remains within the realm of negative (traditional) definition of peace. Whilst there are novelties in these resolutions, these novelties do not relate to a de-linking of a threat to the peace from the potential outbreak of international armed conflict. *Third*, because the Security Council is entrusted with primary responsibility for the maintenance of international peace and security but also an exclusive right to take anticipatory steps, it should take the problem of terrorism most seriously and adopt appropriate measures in order to fight it.

CONCLUSION

International law relating to terrorism has been shaken by storms. Previously settled rules or traditional understandings are facing troubles when dealing with evermore globalising and dangerous terrorism. This is not to say that completely new rules are needed — a more innovative use of international legal system can deliver adequate results. Then again this should not lead to clearly unreasonable application or interpretation of existing rules. Hence interceptive self-defence may well be sensible, but preventive self-defence goes too far and endangers the stability of the international community. Terrorism may not become a magic word that justifies exceptions or arguably unavoidable deviations from fundamental norms or principles.

What are the main conclusions and suggestions of the thesis? *First*, international law lacks a generic definition of terrorism both in treaty and customary law. There are two main obstacles to reach a treaty definition, namely how to distinguish freedom fighters from terrorists and whether the members of the armed forces can commit terrorist acts. In case of customary law definition, the weakest point is the lack of *opinion iuris*, but state practice and understandings on the nature of terrorism are not consistent either. The signs show that there is a potential progress towards customary law definition, but at the moment, it is still too early to speak about such a definition. In the search of a definition, states have been more successful on the regional level where the understandings and values are more similar. The author believes that a treaty or customary law definition becomes a reality if states would leave aside the question of potential perpetrators. The nature of terrorism does not depend on its perpetrators. Therefore the western states should agree that the armed forces can commit terrorism and former colonies and Islamic states should embrace the fact that the law of armed conflict are equally applicable to freedom fighters.

Second, the state has an obligation to bear counter-measures by other states if the former provides safe haven to terrorist non-state actors. According to a fundamental principle of international law, a state must not allow knowingly anyone to use its territory in a way that endangers the rights or security of other states. This obligation has been repeated frequently in international court practice and numerous important international instruments. The author believes that this obligation should be taken more seriously because the era of absolute

sovereignty is over. The state that knowingly allows non-state actors to use its territory as a base of operation ought to be held responsible for their attacks. By being able, but intentionally neglecting to prevent such attacks, the state acquiesces to the injurious acts of non-state actors. If the state fulfils its due diligence obligation to prevent terrorism, but still fails to eliminate the threat from non-state actors or the state is, for objective reasons, simply incapable of dealing with non-state actors, it is not directly responsible for the conduct of non-state actors. However, the author proposes that in such cases the state has an obligation to bear appropriate (forceful) counter-measures by other states. Otherwise the non-state actors would enjoy impunity protection provided by sovereignty and territorial inviolability. Besides, the security of other states is still endangered. Nevertheless, all counter-measures may be directed only against the objectives of such non-state actors. The victim state must obviously act in good faith and the decision to use the option in question should be taken as a last resort. To ensure that this option is not abused or misused, the international community exercises through the Security Council. In addition, the conduct of non-state actor is attributable to a particular state if (1) the state exercises control over them and they become its *de facto* agents, (2) the state acknowledges and adopts their conduct clearly and unequivocally as its own or (3) they exercise, under exceptional circumstances, elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities.

Third, a state may exercise self-defence against a terrorist attack committed by a non-state actor if the attack (1) is comparable in scale and effect to a conventional armed attack and (2) is attributable to a state or the latter is substantially involved in the attack. Contemporary terrorist attacks can be comparable to a conventional armed attack by regular armed forces. The author believes that in such a case there is no good reason to argue that self-defence is not allowed. Nothing in the United Nations Charter suggests that self-defence may be exercised only if an armed attack originates from a state. Earlier customary law accepted the possibility that the armed attack can originate from a non-state actor. The exercise of self-defence is certainly permissible if the terrorist attack is attributable to a state. Additionally, the author proposes that substantial involvement in the described terrorist attack amounts itself to an act of aggression which is essentially a situation equivalent to an armed attack justifying self-defence. However, such an involvement must be decisive, i.e. without which there could not have been a particular terrorist attack. Normally it is the Security Council that may use anticipatory armed force, but the author is prepared to accept a possibility that a state may use armed force to stop an armed attack if the other party (state or non-state actor) has taken decisive and irreversible steps to begin the actual attack. When assessing the criteria of self-defence, one should be more flexible in order to avoid rushing and making mistakes or unduly limiting the right to self-defence.

Fourth, collective security system may be employed against terrorism because, in addition to traditional threats, terrorism has become a pressing, real

and serious international problem. As the Security Council is entrusted with primary responsibility to maintain international peace and security as well as right to take anticipatory measures, it has more an obligation to react decisively to terrorism and take appropriate steps to fight terrorism. For some time, the Security Council has considered international terrorism as a threat to the peace. The latter is also one precondition for initiating the collective security system. After the attacks of 11 September 2001, the Security Council has embarked on a somewhat troublesome path — it has classified all terrorist acts as a threat to international peace and security without any further qualification or ascribing these acts of terrorism to a particular state. The author calls for a more cautious approach simply because not every terrorist act is a threat to international peace and security. Overly frequent referrals to minor terrorist acts may also downgrade the momentum of major terrorist acts. While it is politically convenient not to assess individually every terrorist act brought to the Security Council's attention but to label instead all as a threat to the peace, such an approach endangers numerous fundamental rules and inter-state relations as well as eventually international peace and security. The author consider also problematic the fact that the Security Council does not specify clearly enough its understanding of terrorism, but imposes on states legally binding obligation concerning the fight against terrorism. As a result, states do not know what exactly they are supposed to fight and cannot be certain that all necessary steps have been taken in order to avoid possible international sanctions for disobedience. Furthermore, such ambiguity and the Security Council's demands to take effective measures against terrorism have presented several states with a welcomed opportunity to enact broad-reaching anti-terrorism laws directed against the political opposition or other inconvenient persons instead. The author believes that one should not refrain from trying to define terrorism in the Security Council merely because such a definition seems to be an unrealistic task or because someone might find a way around the definition and claim that the conduct in question is therefore legal. Respect for the principle of legality should override the practical conveniences or fears of potential but fixable loopholes.

The proposed hypotheses were consequently confirmed.

The fight against terrorism has mostly been a reaction. Instead more attention should be paid to identification and elimination of the root causes of terrorism as terrorism is not born out of nothing and directed against a state by chance. Historic injustice, freedom fighting, occupying forces, poverty, ignorance and wrong decisions of foreign policy are some causes or favourable conditions of terrorism. But the original reason may become blurred over time and organising attacks becomes an aim in itself.

TRANSLATION OF THE TABLE OF CONTENT

INTRODUCTION

1. CONCEPT OF TERRORISM IN INTERNATIONAL LAW
 - 1.1. Historical Background
 - 1.2. Possible Approaches
 - 1.2.1. Law Enforcement Approach
 - 1.2.2. Military Approach
 - 1.2.3. Needs Dictate Practice
 - 1.3. Attempts to Define
 - 1.3.1. Search for a Generic Definition
 - 1.3.2. Specific Definitions
 - 1.3.3. Regional Accomplishments
 - 1.3.4. Contribution by the Security Council
 - 1.3.5. Proposals by Authors
 - 1.3.6. Possible Definition in Customary Law
 - 1.3.7. Outcomes of the Attempts
 - 1.4. Terrorism with State Involvement
2. LEGAL FRAMEWORK OF THE USE OF ARMED FORCE
 - 2.1. Prohibition to Use Armed Force in the United Nations Charter
 - 2.1.1. What does “force” mean?
 - 2.1.2. What is the scope of the prohibition?
 - 2.1.3. Is the prohibition conditional?
 - 2.1.4. What amounts to “threat of force”?
 - 2.1.5. Are there exceptions from the prohibition?
 - 2.2. Regulation of the Use of Armed Force in Customary Law
3. STATE RESPONSIBILITY FOR TERRORIST NON-STATE ACTORS
 - 3.1. Principles
 - 3.1.1. Nature of an Internationally Wrongful Act
 - 3.1.2. Importance of Fault
 - 3.1.3. Characterisation of an Internationally Wrongful Act
 - 3.1.4. Origin of an Obligation
 - 3.1.5. Relationship between Primary and Secondary Norms
 - 3.2. Grounds for Responsibility
 - 3.2.1. Conduct Directed or Controlled by a State
 - 3.2.2. Conduct Acknowledged and Adopted by a State
 - 3.2.3. Conduct Carried Out in the Absence or Default of the Official Authorities
 - 3.3. Providing Safe Heaven as an Additional Ground?
 - 3.3.1. Obligations to Fight Terrorism
 - 3.3.2. Possible Change of Paradigm

4. SELF-DEFENCE BY STATES AGAINST A TERRORIST ATTACK

- 4.1. Nature of Self-Defence
- 4.2. Armed Attack
 - 4.2.1. Armed Attack *Ratione Materiae*
 - 4.2.2. Armed Attack *Ratione Personae*
 - 4.2.3. Substantial Involvement as an Armed Attack
- 4.3. Anticipatory Self-Defence
 - 4.3.1. Pre-emptive Self-Defence
 - 4.3.2. Preventive Self-Defence
- 4.4. Criteria for Exercising Self-Defence
 - 4.4.1. Immediacy
 - 4.4.2. Necessity
 - 4.4.3. Proportionality
- 4.5. Collective Self-Defence
 - 4.5.1. Victim as an Initiator of Self-Defence
 - 4.5.2. Range of Appropriate Participants

5. COLLECTIVE SECURITY SYSTEM AGAINST TERRORISM

- 5.1. Nature of the Collective Security System
- 5.2. Significance of the Decisions of the Security Council
- 5.3. Exploring the Meaning of Terrorism
 - 5.3.1. Passive Period
 - 5.3.2. Since December 1985
 - 5.3.2.1. First Identifications of Terrorist Acts
 - 5.3.2.2. General Obligations for States
 - 5.3.3. Since September 2001
- 5.4. Determination of a Situation
 - 5.4.1. Importance of the Determination
 - 5.4.2. Discretion of the Security Council
 - 5.4.3. Nature of the Threat to the Peace
- 5.5. Terrorism as a Threat to the Peace
 - 5.5.1. Reaction to Different Situations
 - 5.5.2. Appropriateness of the Approach of the Security Council

CONCLUSION

KASUTATUD LÜHENDID

BFSP	British and Foreign State Papers
IKO	Islami Konverentsi Organisatsioon
LNOJ	League of Nations Official Journal
LNTS	League of Nations Treaty Series
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PRRK	Punase Risti Rahvusvaheline Komitee
RÕK	Rahvusvahelise Õiguse Komisjon
SRÜ	Sõltumatuse Riikide Ühenduse
UKTS	United Kingdom Treaty Series
UNCIO	United Nations Conference an International Organization
UNTS	United Nations Treaty Series
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

KASUTATUD MATERJALID

Monograafiad

1. Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law* (6th edn, London: Allen & Unwin, 1987).
2. Stanimir A. Alexandrov, *Self-Defense against the Use of Force in International Law* (The Hague: Kluwer Law International, 1996).
3. Eduardo Jiménez de Aréchaga, *El derecho internacional contemporáneo* (Madrid: Tecnos, 1980).
4. Anthony Clark Arend & Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm* (London: Routledge, 1993).
5. M. Cherif Bassiouni (ed.), *International Terrorism and Political Crimes* (Springfield: Charles C. Thomas, 1975).
6. M. Cherif Bassiouni & Edward M. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995).
7. Tal Becker, *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility* (Oxford: Hart Publishing, 2006).
8. D. W. Bowett, *Self-Defense in International Law* (New York: Fredrick A. Praeger, 1958).
9. Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Press, 1963).
10. Ian Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility* (Oxford: Clarendon Press, 1983).
11. Daniel Byman, *Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism* (New York: Cambridge University Press, 2005).
12. Antonio Cassese, *International Law in a Divided World* (Oxford: Clarendon Press, 1986).
13. Benedetto Conforti, *The Law and Practice of the United Nations* (3rd edn, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005).
14. Anthony D'Amato, *International Law: Process and Prospect* (2nd edn, Irvington: Transnational Publishers, 1995).
15. Anthony D'Amato, *The Concept of Custom in International Law* (Ithaca: Cornell University Press, 1971).
16. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence* (4th edn, Cambridge University Press, 2005).
17. Laura K. Donohue, *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty* (Cambridge University Press, 2008).
18. Helen Duffy, *The 'War on Terror' and the Framework of International Law* (Cambridge University Press, 2005).
19. Clyde Eagleton, *The Responsibility of States in International Law* (New York University Press, 1928).
20. Richard J. Erickson, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism* (Maxwell Air Force Base: Air University Press, 1989).
21. Graham Evans & Jeffrey Newham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books, 1998).

22. Benjamin B. Ferencz, *Defining International Aggression — The Search for World Peace: A Documentary History and Analysis* (2 vols, Dobbs Ferry: Oceana Publications, 1975).
23. Thomas M. Franck, *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks* (Cambridge University Press, 2002).
24. Boaz Ganor, *Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist another Man's Freedom Fighter?* (Herzlia: ICT Publication, 1998).
25. Judith Garda, *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States* (Cambridge University Press, 2004).
26. Sven Bernhard Gareis & Johannes Varwick, *The United Nations: An Introduction* (translated by Lindsay P. Cohn, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005).
27. Tarcisio Gazzini, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law* (Manchester University Press, 2005).
28. Christine Gray, *International Law and the Use of Force* (3rd edn, Oxford University Press, 2008).
29. William Edward Hall, *A Treatise on International Law* (8th edn, Oxford: Clarendon Press, 1924).
30. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (Revised and expanded edn, New York: Columbia University Press, 2006).
31. D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law* (6th edn, London: Sweet & Maxwell, 2004).
32. Louis Henkin, *How Nations Behave: Law and Foreign Policy* (2nd edn, New York: Columbia University Press, 1979).
33. Hans Kelsen, *Collective Security under International Law* (Washington: United States Government Printing Office, 1957).
34. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945).
35. Hans Kelsen, *Principles of International Law* (New York: Rinehart & Company, 1952).
36. Hans Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (London: Stevens & Sons, 1950).
37. Robert Kolb, *Ius contra bellum : le droit international relatif au maintien de la paix* (Bruxelles: Bruylant, 2003).
38. Harvey W. Kushner, *Encyclopedia of Terrorism* (London: Sage Publications, 2003).
39. Tom Lansford, *All for One: Terrorism, NATO and the United States* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2002).
40. Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (Boston: Little Brown, 1987).
41. Jakson Nyamuya Maogoto, *Battling Terrorism: Legal Perspectives on the Use of Force and the War on Terror* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2005).
42. Lassa Oppenheim, *International Law* (7th edn, 2 vols, London: Longmans, 1948–1952).
43. Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law* (Oxford University Press, 2006).
44. Ingrid Österdahl, *Threat to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter* (Uppsala: Iustus, 1998).
45. Ahmed M. Rifaat, *International Aggression* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1979).

46. Natalino Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985).
47. Alex P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature* (Amsterdam: North-Holland, 1984).
48. Alex P. Schmid & Albert J. Jongman, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature* (2nd edn, Amsterdam: North-Holland, 1988).
49. Biswanath Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (3rd revised edn, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988).
50. Paul E. Sigmund (ed. & trans.), *St. Thomas Aquinas on Politics and Ethics* (New York: W. W. Norton, 1988).
51. Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).
52. Julius Stone, *Aggression and World Order: A Critique of United Nations Theories of Aggression* (Berkeley: University of California Press, 1958).
53. Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict: A Treatise on the Dynamics of Disputes- and War-Law* (2nd edn, London: Stevens, 1959).
54. Jean Tulard, Jean-François Fayard & Alfred Fierro, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française* (Paris: Robert Laffont, 1987).
55. Grigorii Ivanovich Tunkin, *Theory of International Law* (translated by William E. Butler, London: Allen and Unwin, 1974).
56. René Värk, *Sissejuhatus rahvusvahelisse õigusse* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005).
57. Grant Wardlaw, *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Counter-Measures* (Cambridge University Press, 1982).
58. Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (Oxford: Hart Publishing, 2004).
59. Steve A. Yetiv, *The Persian Gulf Crisis* (Westport: Greenwood Press, 1997).

Artiklid

60. Roberto Ago, "Le délit international", 68 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1939), vol II, 415–554.
61. Michael Akehurst, "Custom as a Source of International Law", 47 *British Year Book of International Law* (1974/1975) 1–53.
62. Michael Akehurst, "The Use of Force to Protect Nationals Abroad", 5 *International Relations* (1977) 3–23.
63. Eduardo Jiménez de Aréchaga, "International Law in the Past Third of a Century", 159 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1978), vol I, 1–344.
64. Robert P. Barnidge, Jr, "States' Due Diligence Obligations with regard to International Non-State Terrorist Organisations Post-11 September 2001: the Heavy Burden That States Must Bear", 16 *Irish Studies in International Affairs* (2005) 103–125.
65. M. Cherif Bassiouni, "Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment", 43 *Harvard International Law Journal* (2002) 83–103.
66. Luis Benavides, "The Universal Jurisdiction Principle: Nature and Scope", 1 *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (2001) 19–96.

67. Mario Bettati, "L'admission des deux Allemagnes à l'ONU", 19 *Annuaire français de droit international* (1973) 211–231.
68. Frank A. Biggio, "Neutralizing the Threat: Reconsidering Existing Doctrines in the Emerging War on Terrorism", 34 *Case Western Reserve Journal of International Law* (2002) 1–43.
69. Michael Bothe, "Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force", 14 *European Journal of International Law* (2003) 227–240.
70. Marc Perrin de Brichambaut, "The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System" — Michael Byers (ed.), *The Role of International Law in International Politics* (Oxford University Press, 2001), 269–276.
71. James Leslie Brierly, "Some Implications of the Pact of Paris", 10 *British Year Book of International Law* (1929) 208–210.
72. James Leslie Brierly, "The Covenant and the Charter", 23 *British Year Book of International Law* (1946) 83–94.
73. Davis Brown, "Use of Force against Terrorism after September 11th: State Responsibility, Self-Defense and Other Responses", 11 *Cardozo Journal of International and Comparative Law* (2004) 1–53.
74. Philip Marshall Brown, "Undeclared Wars", 33 *American Journal of International Law* (1939) 538–541.
75. Leah M. Campbell, "Defending against Terrorism: A Legal Analysis of the Decision to Strike Sudan and Afghanistan", 74 *Tulane Law Review* (2000) 1067–1096.
76. Antonio Cassese, "Article 51" — Jean-Pierre Cot & Alain Pellet (eds), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article* (2e éd., Paris: Economica, 1991).
77. Antonio Cassese, "Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law", 12 *European Journal of International Law* (2001) 993–1001.
78. Antonio Cassese, "The International Community's 'Legal' Response to Terrorism", 38 *International and Comparative Law Quarterly* (1989) 389–608.
79. Antonio Cassese, "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law", 4 *Journal of International Criminal Justice* (2006) 933–958.
80. Antonio Cassese, "Terrorism as an International Crime" — Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism* (Oxford: Hart Publishing, 2004), 213–215.
81. Elizabeth Chadwick, "Terrorism and the Law: Historical Contexts, Contemporary Dilemmas, and the End(s) of Democracy", 26 *Crime, Law and Social Change* (1996) 329–350.
82. Johnathan I. Charney, "The Persistent Objector Rule and the Development of Customary International Law", 56 *British Year Book of International Law* (1985) 1–24.
83. Gordon A. Christenson, "Attributing Acts of Omission to the State", 12 *Michigan Journal of International Law* (1991) 312–370.
84. C. A. J. Coady, "The Morality of Terrorism", 60 *Philosophy* (1985) 47–70.
85. Jean Combacau & Denis Alland, "'Primary' and 'Secondary' Rules in the Law of State Responsibility: Categorizing International Obligations", 16 *Netherlands Yearbook of International Law* (1985) 81–109.
86. Jost Delbrück, "Article 25" — Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2nd edn, Oxford University Press, 2002), vol I, 452–464.

87. Jost Delbrück, "Collective Self-Defence" — Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (4 vols, Amsterdam: North-Holland, 1992–2000), vol I, 656–658.
88. Ben N. Dunlap, "State Failure and the Use of Force in the Age of Global Terror", *27 Boston College International and Comparative Law Review* (2004) 453–475.
89. Helen Eenmaa, "Ennetava enesekaitse mõiste rahvusvahelises õiguses peale Bushi doktriini", *1 Acta Societatis Martensis* (2005) 42–66.
90. Walter Enders & Todd Sandler, "Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening?", *44 Journal of Conflict Resolution* (2000) 307–332.
91. Bardo Fassbender, "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *36 Columbia Journal of Transnational Law* (1998) 529–619.
92. Alfred P. Fernbach, "The United Nations Security Council", *32 Virginia Law Review* (1945) 114–146.
93. Gerald Fitzmaurice, "The Definition of Aggression", *1 International and Comparative Law Quarterly* (1952) 137–144.
94. Thomas M. Franck & Bert B. Lockwood, Jr, "Preliminary Thoughts towards an International Convention on Terrorism", *68 American Journal of International Law* (1974) 69–90.
95. Jochen Frowein & Nico Krisch, "Article 39" — Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2nd edn, Oxford University Press, 2002), vol I, 717–729.
96. James D. Fry, "Terrorism as a Crimes against Humanity and Genocide: The Backdoor to Universal Jurisdiction", *7 UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* (2002) 169–199.
97. Francisco V. Garcia-Amador, "State Responsibility: Some New Problems", *94 Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1958), vol II, 365–491.
98. Emanuela-Chiara Gillard, "The Complementary Nature of Human Rights Law, International Humanitarian Law and Refugee Law" — *Terrorism and International Law: Challenges and Responses* (Sanremo: International Institute of Humanitarian Law, 2002), 50–56.
99. James Gomez, "September 11: Asian Perspectives", *13 Indiana International and Comparative Law Review* (2003) 705–718
100. Christine Gray & Simon Olleson, "The Limits of the Law on the Use of Force: Turkey, Iraq and the Kurds", *12 Finnish Yearbook of International Law* (2001) 355–410.
101. Christopher Greenwood, "International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq", *4 San Diego International Law Journal* (2003) 7–37.
102. Emmanuel Gross, "Thwarting Terrorist Acts by Attacking the Perpetrators or Their Commanders as an Act of Self-Defense: Human Rights versus the State's Duty to Protect Its Citizens", *15 Temple International and Comparative Law Journal* (2001) 195–246.
103. Gilbert Guillaume, "Terrorism and International Law", *53 International and Comparative Law Quarterly* (2004) 537–548.
104. Malvina Halberstam, "The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: From Exempting National Liberation Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed", *41 Columbia Journal of Transnational Law* (2003) 573–584.

105. Louis Henkin, "The Reports of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated", 65 *American Journal of International Law* (1971) 544–548.
106. Louis Henkin, "Use of Force: Law and U.S. Policy" — Louis Henkin, Stanley Hoffmann, Jeane J. Kirkpatrick, Allan Gerson, William D. Rogers & David J. Scheffer, *Right v. Might: International Law and the Use of Force* (2nd edn, New York: Council on Foreign Relations Press, 1991), 37–69.
107. Rosalyn Higgins, "The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions are Binding under Article 25 of the Charter?", 21 *International and Comparative Law Quarterly* (1972) 273–286.
108. Gregory Francis Intocchia, "American Bombing of Libya: An International Legal Analysis", 19 *Case Western Reserve Journal of International Law* (1987) 177–213.
109. Derek Jinks, "State Responsibility for the Acts of Private Armed Groups", 4 *Chicago Journal of International Law* (2003) 83–95.
110. Jörg Kammerhofer, "Uncertainties of the Law on Self-Defence in the United Nations Charter", 35 *Netherlands Yearbook of International Law* (2004) 143–204.
111. Timothy Kearley, "Raising the *Caroline*", 17 *Wisconsin International Law Journal* (1999) 325–346.
112. Richard D. Kearney & Robert E. Dalton, "The Treaty on Treaties", 64 *American Journal of International Law* (1970) 495–561.
113. Hans Kelsen, "Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations", 42 *American Journal of International Law* (1948) 783–796.
114. Josef L. Kunz, "Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of the Charter of the United Nations", 41 *American Journal of International Law* (1947) 872–879.
115. Manfred Lachs, "The Development and General Trends of International Law in Our Times", 169 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1980), vol IV, 9–377.
116. Cassandra LeRae-Perez, "Economic Sanctions as a Use of Force: Re-Evaluating the Legality of Sanctions from an Effects-Based Perspective", 20 *Boston University International Law Journal* (2002) 161–188.
117. Geoffrey Levitt, "Is 'Terrorism' Worth Defining?", 13 *Ohio Northern University Law Review* (1986) 97–115.
118. Andrew L. Liput, "An Analysis of the *Achille Lauro* Affair: Towards an Effective and Legal Method of Bringing International Terrorists to Justice", 9 *Fordham International Law Journal* (1986) 328–372.
119. Neil C. Livingstone, "Proactive Responses to Terrorism: Reprisals, Preemption, and Retribution" — Charles W. Kegley, Jr (ed.), *International Terrorism: Characteristics, Causes, Controls* (London: Macmillan, 1990), 219–227.
120. Neil C. Livingstone & Terrell E. Arnold, "The Rise of State-Sponsored Terrorism" — Neil C. Livingstone & Terrell E. Arnold (eds), *Fighting Back: Winning the War against Terrorism* (Lexington Books, 1986), 11–24.
121. W. Thomas Mallison & Sally V. Mallison, "The Concept of Public Purpose Terror in International Law: Doctrine of Human and Material Values", 18 *Howard Law Journal* (1974) 12–28.
122. Scott M. Malzahn, "State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility", 26 *Hastings International & Comparative Law Review* (2002) 83–114.

123. Bernd Martenczuk, "The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?", 10 *European Journal of International Law* (1999) 517–547.
124. Arnold D. McNair, "The Stimson Doctrine of Non-Recognition: A Note on Its Legal Aspects", 14 *British Year Book of International Law* (1933) 65–74.
125. Maurice H. Mendelson, "The Formation of Customary International Law", 272 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1998) 155–410.
126. Warner Meng, "The Caroline" — Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (4 vols, Amsterdam: North-Holland, 1992–2000), vol I, 537–538.
127. Sean D. Murphy, "Contemporary Practice of the United States relating to International Law", 93 *American Journal of International Law* (1999) 161–194.
128. Sean D. Murphy, "Terrorism and the Concept of 'Armed Attack' in Article 51 of the U.N. Charter", 43 *Harvard International Law Journal* (2002) 41–51.
129. C. S. R. Murphy, "Change and Continuity in the Functioning of the Security Council Since the End of the Cold War", 32 *International Studies* (1995) 423–440.
130. Rein Müllerson, "Jus ad Bellum: Plus Ça Change (Le Monde) Plus C'est La Même Chose (Le Droit)?", 7 *Journal of Conflict and Security Law* (2002) 149–189.
131. Georg Nolte, "The Limits of the Security Council's Powers and Its Functions in the International Legal System: Some Reflections" — Michael Byers (ed.), *The Role of International Law in International Politics* (Oxford University Press, 2001), 315–326.
132. Math Noortmann, "Non-State Actors in International Law" — Bas Arts, Math Noortmann & Bob Reinalda (eds), *Non-State Actions in International Relations* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2001), 59–76.
133. Maria Benvenuta Occelli, "'Sinking' the Caroline: Why the Caroline Doctrine's Restrictions on Self-Defense Should Not Be Regarded as Customary International Law", 4 *San Diego International Law Journal* (2003) 467–290.
134. Karin Oellers-Frahm, "The International Court of Justice and Article 51 of the UN Charter" — Klaus von Dicke, Stephan Hobe, Karl U. Meyn, Anne Peters, Eibe Riedel, Hans J. Schütz & Christian Tietje (eds), *Weltinnenrecht: Liber Amicorum Jost Delbrück* (Berlin: Duncker & Humblot, 2005), 503–517.
135. Karl Josef Partsch, "Reprisals" — Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (4 vols, Amsterdam: North-Holland, 1992–2000), vol IV, 200–205.
136. Karl Josef Partsch, "Retorsion" — Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (4 vols, Amsterdam: North-Holland, 1992–2000), vol IV, 232–233.
137. Rohan Perera, "Suppression of Terrorism — Regional Approach to Meet the Challenges", 16 *Sri Lanka Journal of International Law* (2004) 19–26.
138. Igor Primoratz, "What Is Terrorism?", 7 *Journal of Applied Philosophy* (1990) 129–138.
139. Amrith Rohan Perera, "Reviewing the UN Conventions on Terrorism: Towards a Comprehensive Terrorism Convention" — Cyrille Fijnaut, Han Wouters & Frederik Naert (eds), *Legal Instruments in the Fight against International Terrorism: A Transatlantic Dialogue* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004), 567–587.
140. Árpád Prandler & Rita Silek, "United Nations and Measures to Eliminate International Terrorism", 1 *European Integration Studies* (2002) 39–45.

141. Kenneth C. Randall, "Universal Jurisdiction under International Law", 66 *Texas Law Review* (1988) 785–837.
142. Albrecht Randelzhofer, "Article 2(4)" — Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2nd edn, Oxford University Press, 2002), vol I, 112–136.
143. Albrecht Randelzhofer, "Article 51" — Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2nd edn, Oxford University Press, 2002), vol I, 788–806.
144. David C. Rapoport, "Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions", 78 *American Political Science Review* (1984) 658–677.
145. Steven R. Ratner, "Jus ad Bellum and Jus in Bello after September 11", 96 *American Journal of International Law* (2002) 905–921.
146. W. Michael Reisman, "International Legal Responses to Terrorism", 22 *Houston Journal of International Law* (1999) 3–61.
147. W. Michael Reisman & James Silk, "Which Law Applies to the Afghan Conflict", 82 *American Journal of International Law* (1988) 459–486.
148. Eric Rosand, "Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism", 99 *American Journal of International Law* 97 (2003) 333–341.
149. Marco Roscini, "Threats of Armed Force and Contemporary International Law", 54 *Netherlands International Law Review* (2007) 229–277.
150. Nicolas Rostow, "Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th", 35 *Cornell International Law Journal* (2002) 475–490.
151. Nicholas Rostow, "Law and the Use of Force by States: The Brezhnev Doctrine", 7 *Yale Journal of World Public Order* (1981) 209–243.
152. Nicholas Rostow, "Nicaragua and the Law of Self-Defense Revisited", 11 *Yale Journal of International Law* (1986) 427–461.
153. Helmut Rumpf, "The Concepts of Peace and War in International Law", 27 *German Yearbook of International Law* (1984) 429–443.
154. Tom Ruys, "The 'Protection of Nationals' Doctrine Revisited", 13 *Journal of Conflict & Security Law* (2008) 233–271.
155. Bert V. A. Röling, "The Ban on the use of Force and the U.N. Charter" — Antonio Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986), 3–8.
156. Romana Sadurska, "Threats of Force", 82 *American Journal of International Law* (1988) 239–268.
157. Ben Saul, "Attempts to Define 'Terrorism' in International Law", 52 *Netherlands International Law Review* (2005) 57–83.
158. Oscar Schachter, "The Right of States to Use Armed Force", 82 *Michigan Law Review* (1984) 1620–1646.
159. Oscar Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", 85 *American Journal of International Law* (1991) 452–473.
160. Michael P. Scharf, "Application of Treaty-Based Universal Jurisdiction to Nationals of Non-Party States", 35 *New England Law Review* (2001) 363–382.
161. Michael P. Scharf, "Defining Terrorism as the Peacetime Equivalent of War Crimes: Problems and Prospects", 36 *Case Western Reserve Journal of International Law* (2004) 359–374.
162. Sara N. Scheideman, "Standards of Proof in Forcible Responses to Terrorism", 50 *Syracusa Law Review* (2000) 249–284.

163. Sabine von Schorlemer, "Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War against Terrorism", 14 *European Journal of International Law* (2003) 265–282.
164. David Aaron Schwartz, "International Terrorism and Islamic Law", 29 *Columbia Journal of Transnational Law* (1991) 529–652.
165. Andrew Silke, "Retaliating against Terrorism" — Andrew Silke (ed.), *Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and Its Consequences* (Chichester: Wiley, 2003), 215–231.
166. Ian Sinclair, "The Significance of the Friendly Relations Declaration" — Vaughan Lowe & Colin Warbrick (eds), *The United Nations and the Principles of International Law* (London: Routledge, 1994), 1–32.
167. Anne-Marie Slaughter & William Burke-White, "An International Constitutional Moment", 43 *Harvard International Law Journal* (2002) 1–21.
168. Carsten Stahn, "Terrorist Acts as 'Armed Attack': The Right to Self-Defense, Article 51 (1/2) of the UN Charter, and International Terrorism", 27 *Fletcher Forum of World Affairs Journal* (2003), No 2, 35–54.
169. Ira Stechel, "Terrorist Kidnapping of Diplomatic Personnel", 5 *Cornell International Law Journal* (1972) 189–217.
170. Lee A. Steven, "Genocide and the Duty to Extradite or Prosecute: Why the United States Is in Breach of Its International Obligations", 39 *Virginia Journal of International Law* (1999) 425–466.
171. William H. Taft, IV, "Self-Defense and the *Oil Platforms* Decision", 29 *Yale Journal of International Law* (2004) 295–306.
172. Antonio Tanca, "The Prohibition of Force in the U.N. Declaration on Friendly Declaration of 1970" — Antonio Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986), 397–412.
173. James Terry, "Countering State-Sponsored Terrorism: A Law-Policy Analysis", 36 *Naval Law Review* (1986) 159–186.
174. Greg Travalio & John Altenburg, "Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force", 4 *Chicago Journal of International Law* (2002) 97–119.
175. Robert W. Tucker, "The Interpretation of War under Present International Law", 4 *International Law Quarterly* (1951) 11–38.
176. Michel Virally, "Article 2, Paragraphe 4" — Jean-Pierre Cot & Alain Pellet (eds), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article* (2e édn, Paris: Economica, 1991), 115–128.
177. Heinz Vetschera, "International Law and International Security: The Case of Force Control", 24 *German Yearbook of International Law* (1981) 144–165.
178. René Värk, "Iisraeli turvatara legaalsus: mõned kommentaarid Rahvusvahelise Kohtu ja Iisraeli kõrgeima kohtu seisukohtadele", 13 *Juridica* (2005), nr 10, 731–742.
179. René Värk, "Kollektiivne enesekaitse: ajalugu, teooria ja praktika", 3 *Acta Societatis Martensius* (2007) 98–118.
180. René Värk, "Liitlaste sõda Iraagis: kas legitiimne reaktsioon või illegaalne agressioon?", 11 *Juridica* (2003), nr 7, 496–500.
181. René Värk, "State Responsibility for Private Armed Groups in the Context of Terrorism", 11 *Juridica International* (2006) 184–193.
182. René Värk, "The Status and Protection of Unlawful Combatants", 10 *Juridica International* (2005) 191–198.

183. René Värk, "The Use of Force in the Modern World: Recent Developments and Legal Regulation of the Use of Force", 10 *Baltic Defence Review* (2003), No 2, 27–44.
184. C. H. M. Waldock, "The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law", 81 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1952), vol II, 451–517.
185. George K. Walker, "The Lawfulness of Operation Enduring Freedom's Self-Defense Responses", 37 *Valparaiso University Law Review* (2003) 489–540.
186. Ruth Wedgwood, "Responding to Terrorism: The Strikes against Bin Laden", 24 *Yale Journal of International Law* (1999) 559–576.
187. M. A. Weightman, "Self-Defense in International Law", 37 *Virginia Law Review* (1951) 1095–1115.
188. Karel Wellens, "The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future", 8 *Journal of Conflict and Security Law* (2003) 15–70.
189. Nigel D. White & Robert Cryer, "Unilateral Enforcement of Resolution 687: A Threat Too Far?", 29 *California Western International Law Journal* (1999) 243–282.
190. George Grafton Wilson, "War Declared and the Use of Force", 32 *American Society of International Law Proceedings* (1938) 106–127.
191. Jan Wouters & Frederik Naert, "The European Union and 'September 11'", 13 *Indiana International and Comparative Law Review* (2003) 719–775.
192. Rüdiger Wolfrum & Christiane E. Philipp, "The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law", 6 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2002) 559–601.
193. Quincy Wright, "The Meaning of the Pact of Paris", 27 *American Journal of International Law* (1933) 39–61.

Normatiivaktid

Rahvusvahelised

194. Avastamise eesmärgil plastiliste lõhkeainete tähistamise konventsioon [Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection], Montreal, 1.3.1991, jõustunud 21.6.1998, UST 103-8 (Eesti suhtes jõustunud 21.6.1998 — RT II 1995, 41, 172).
195. Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon [Vienna Convention on Diplomatic Relations], 18.4.1961, jõustunud 24.4.1964, 500 UNTS 95 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 — RT II 1993, 24, 56).
196. Genfi konventsioonide rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse (I) lisaprotokoll [Protocol Additional (I) to the Geneva Conventions relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts], 8.6.1977, jõustunud 7.12.1978, 1125 UNTS 3 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 21, 121).
197. Genotsiidikuriteo vältimise ja karistamise konventsiooni [Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide], New York, 9.12.1948, jõustunud 12.1.1951, 78 UNTS 277 (Eesti suhtes jõustunud 19.1.1992 — RT II 1994, 27, 103).

198. Maasõjas neutraalsete riikide ja isikute õiguste ja kohustuste järgimise (V) konventsioon [Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land], Haag, 18.10.1907, jõustunud 26.01.1910, 100 BFSP 359.
199. Mandrilaval paiknevate alaliste platvormide ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise protokoll [Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf], Rooma, 10.3.1988, jõustunud 1.3.1992, 1678 UNTS 304 (Eesti suhtes jõustunud 27.4.2004 — RT II 2003, 31, 155).
200. Pantvangide võtmise vastane rahvusvaheline konventsioon [International Convention against the Taking of Hostages], New York, 17.12.1979, jõustunud 3.6.1983, 1316 UNTS 205 (Eesti suhtes jõustunud 7.4.2002 — RT II 2001, 31, 156).
201. Pommterrorismi tõkestamise rahvusvaheline konventsioon International [Convention for the Suppression of Terrorist Bombings], New York, 15.12.1997, jõustunud 23.5.2001, 2149 UNTS 284 (Eesti suhtes jõustunud 10.5.2002 — RT II 2002, 8, 25).
202. Rahvasteliidu põhikiri [Covenant of the League of Nations], Paris, 28.6.1919, jõustunud 10.1.1920, UKTS 4 (1919).
203. Rahvusvahelise Kohtu statuut [Statute of the International Court of Justice], San Francisco, 26.7.1945, jõustunud 24.10.1945, 1 UNTS xvi (Eesti suhtes jõustunud 17.9.1991 — RT II 1996, 24/25, 95).
204. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut [Rome Statute of the International Criminal Court], 17.7.1998, jõustunud 1.7.2002, 2187 UNTS 90 (Eesti suhtes jõustunud 1.7.2002 — RT II, 2002, 2, 5).
205. Rahvusvaheliselt kaitstud isikute, kaasa arvatud diplomaatiliste agentide vastu suunatud kuritegude vältimise ja karistamise konventsioon [Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents], New York, 14.12.1973, jõustunud 20.2.1977, 1035 UNTS 167 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 — RT II 1994, 3, 9).
206. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon [Vienna Convention on the Law of Treaties], 23.5.1969, jõustunud 27.1.1980, 1155 UNTS 331 (Eesti suhtes jõustunud 20.11.1991 — RT II 1993, 13/14, 16).
207. Sõjast kui riikliku poliitika instrumendist lahtiütlemise üldine leping [Treaty Providing for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy], Paris, 27.8.1928, jõustunud 24.7.1929, 94 LNTS 57.
208. Sõjavangide kohtlemise Genfi (III) konventsioon [Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War], 12.8.1949, jõustunud 21.10.1950, 75 UNTS 135 (Eesti suhtes jõustunud 18.7.1993 — RT II 1999, 19, 117).
209. Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon [International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism], New York, 9.12.1999, jõustunud 10.4.2002, 2178 UNTS 229 (Eesti suhtes jõustunud 21.6.2002 — RT II 2002, 12, 45).
210. Terrorismi vältimise ja karistamise konventsioon [Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism], Genf, 16.11.1937, ei ole jõustunud, 19 LNOJ 23.
211. Tsiviillennunduse ohutuse vastu suunatud õigusvastaste tegude tõkestamise konventsioon [Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation], Montreal, 23.9.1971, jõustunud 26.1.1973, 974 UNTS 178 (Eesti suhtes jõustunud 21.1.1994 — RT II 1993, 30/31, 104).

212. Tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsioon [Convention on the Physical Protection of Nuclear Material], Viin, 3.3.1980, jõustunud 8.2.1987, 1456 UNTS 124 (Eesti suhtes jõustunud 8.6.1994 — RT II 1994, 8/9, 22).
213. Tuumaterrorismiaktide vastu võitlemise rahvusvaheline konventsioon [International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism], New York, 13.4.2005, jõustunud 7.7.2007, GA Res 59/290.
214. Vaenutegevuse alustamise (III) konventsioon [Convention (III) relative to the Opening of Hostilities], Haag, 18.10.1977, jõustunud 26.1.1910, UKTS 8 (1910).
215. Õhusõiduki pardal sooritatud kuritegusid ja mõningaid teisi tegusid käitlev konventsioon [Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft], Tokyo, 14.9.1963, jõustunud 4.12.1969, 704 UNTS 219 (Eesti suhtes jõustunud 31.3.1994 — RT II 1993, 30/31, 104).
216. Õhusõiduki õigusvastase hõivamise tõkestamise konventsioon [Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft], Haag, 16.12.1970, jõustunud 14.10.1971, 860 UNTS 105 (Eesti suhtes jõustunud 21.1.1994 — RT II 1993, 30/31, 104).
217. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta [Charter of the United Nations], San Francisco, 26.6.1945, jõustunud 24.10.1945, 1 UNTS xvi (Eesti suhtes jõustunud 17.9.1991 — RT II 1996, 24/25, 95).
218. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon [United Nations Convention on the Law of the Sea], Montego Bay, 10.12.1982, jõustunud 16.11.1994, 1833 UNTS 3 (Eesti suhtes jõustunud 25.9.2005 — RT II 2005, 16, 48).

Regionaalsed

219. Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni terrorismi vältimise ja selle vastu võitlemise konventsioon [Organization of African Unity Convention on the Prevention and Combating of Terrorism], Alžiir, 14.7.1999, jõustunud 6.12.2002, < treaties.un.org/doc/db/Terrorism/OAU-english.pdf > (1.1.2010).
220. Ameerika mandrite vastastikuse abistamise leping [Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance], Rio de Janeiro, 2.9.1947, jõustunud 3.12.1948, 21 UNTS 324.
221. Ameerika Riikide Organisatsiooni rahvusvahelist tähtsust omavate terrorismiaktide, mis väljenduvad isikuvastastes kuritegudes ja seotud väljapressimistes, vältimise ja karistamise konventsioon [OAS Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance], Washington, 2.2.1971, jõustunud 16.10.1973, < treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv16-english.pdf > (1.1.2010).
222. Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, OJ 2002 No L 164, 22.6.2002.
223. Islami Konverentsi Organisatsiooni rahvusvahelise terrorismi vastu võitlemise konventsioon [Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism], Ouagadougou, 1.7.1999, ei ole jõustunud, < www.oic-oci.org/english/convention/terrorism_convention.htm > (1.1.2010).
224. Lõuna-Aasia Regionaalse Koostöö Assotsiatsiooni terrorismi tõkestamise regionaalne konventsioon [SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism], Katmandu, 4.11.1987, jõustunud 22.8.1988, < treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv18-english.pdf > (1.1.2010).

225. Sõltumatute Riikide Ühenduse liikmesriikide vahelist terrorismi vastu võitlemise alast koostööd puudutav leping [Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism], Minsk, 4.6.1999, jõustunud 4.6.1999, < treaties.un.org/doc/db/Terrorism/csi-english.pdf> (1.1.2010).
226. Terrorismi tõkestamise Araabia konventsioon [Arab Convention for the Suppression of Terrorism], Kairo, 22.4.1998, jõustunud 7.5.1999, < www.al-bab.com/arab/docs/league/terrorism98.htm> (1.1.2010).
227. Terrorismi tõkestamise Euroopa konventsioon [European Convention on Suppression of Terrorism], Strasbourg, 27.1.1977, jõustunud 4.8.1978, 1137 UNTS 93 (Eesti suhtes jõustunud 28.6.1997 — RT II 1997, 5, 20).

Siseriiklikud

228. Karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364 ... 2009, 68, 463).

Kohtupraktika

Rahvusvaheline

229. *Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise* (Allemagne c. Pologne), I RIAA (1922) 401.
230. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, not yet published.
231. *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, ICJ Reports (2005) 168.
232. *Armstrong Cork Company* (United States v. Italy), Arbitral Award, 14 RIAA (1953) 159.
233. *Asylum* (Columbia/Peru), Judgment, ICJ Reports (1950) 266.
234. *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited* (Belgium v. Spain), Second Phase, Judgment, ICJ Reports (1970) 3.
235. *British Claims in the Spanish Zone of Morocco* (United Kingdom v. Spain), Arbitral Award, 2 RIAA (1923) 615.
236. *Continental Shelf* (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment, ICJ Reports (1985) 13.
237. *Corfu Channel* (United Kingdom v. Albania), Merits, ICJ Reports (1949) 4.
238. *Cyrus v. Turkey*, App No 25781/94, ECHR, Judgment, 10.5.2001.
239. *Estate of Jean-Baptiste Caire* (France v. United Mexican States), Arbitral Award, 5 RIAA (1929) 516.
240. *Factory at Chorzów* (Germany v. Poland), Judgment, PCIJ Series A, No 17 (1928) 4.
241. *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports (1997) 7.
242. *Island of Palmas* (United States of America v. Netherlands), Arbitral Award, 2 RIAA (1928) 829.
243. *L. F. H. Neer and Pauline E. Neer* (United States v. United Mexican States), Arbitral Award, 4 RIAA (1926) 60.

244. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1971) 16.
245. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports (2004) 136.
246. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1996) 226.
247. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Merits, ICJ Reports (1986) 14.
248. *North Sea Continental Shelf* (Federal Republic of Germany/Denmark, Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, ICJ Reports (1969) 3.
249. *Nuclear Tests* (Australia v. France), Judgment, ICJ Reports (1974) 253.
250. *Nuclear Tests* (New Zealand v. France), Judgment, ICJ Reports (1974) 457.
251. *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, ICJ Reports (2003) 161.
252. *Phosphates in Morocco* (Italy v. France), Preliminary Objections, PCIJ Series A/B, No 74 (1938) 10.
253. *Prosecutor v. Anto Furundzija*, Case No IT-95-17/1-T, ICTY, Judgment of the Trial Chamber, 10.12.1998.
254. *Prosecutor v. Duško Tadić*, Case No IT-94-I-A, ICTY, Judgment of the Appeals Chamber, 15.7.1999.
255. *Rainbow Warrior* (New Zealand v. France), Arbitral Award, 20 RIAA (1990) 215.
256. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1949) 174.
257. *S.S. "Wimbledon"* (United Kingdom, France, Italy, Japan, and Poland v. Germany), Judgment, PCIJ Series A, No 1 (1923) 15.
258. *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion, PCIJ Series A/B, No 44 (1932) 4.
259. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran), Judgment, ICJ Reports (1980) 3.

Siseriiklik

260. *Jacobellis v. Ohio*, United States Supreme Court, Judgment, 22.6.1964, 378 US 184 (1964).
261. *Madan Singh v. State of Bihar*, Criminal Appeal No 1285 of 2003, Supreme Court of India, Judgment, 2.4.2004.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni dokumendid

Peaassamblee resolutsioonid

262. Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, GA Res 2625 (XXV), 24.10.1970.
263. Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations, GA 42/22, 17.11.1987.

264. Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, GA Res 2131 (XX), 12.12.1965.
265. Definition of Aggression, GA Res 3314 (XXIX), 14.12.1974.
266. Draft Declaration on Rights and Duties of States, GA Res 375 (IV), 6.12.1949.
267. Model Treaty of Extradition, GA Res 45/116, 14.12.1990.
268. Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters, GA Res 45/117, 14.12.1990.
269. Model Treaty on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters, GA Res 45/118, 14.12.1990.
270. GA Res 3034 (XXVII), 18.12.1972.
271. GA Res 32/147, 16.12.1977.
272. GA Res 34/145, 17.12.1979.
273. GA Res 36/109, 10.12.1981.
274. GA Res 38/130, 19.12.1983.
275. GA Res 40/61, 9.12.1985.
276. GA Res 42/159, 7.12.1987.
277. GA Res 44/29, 4.12.1989.
278. GA Res 46/51, 9.12.1991.
279. GA Res 46/134, 17.12.1991.
280. GA Res 48/122, 20.12.1993.
281. GA Res 49/60, 9.12.1994.
282. GA Res 50/53, 11.12.1995.
283. GA Res 50/52, 11.12.1995.
284. GA Res 51/210, 17.12.1996.
285. GA Res 52/165, 15.12.1997.
286. GA Res 53/108, 8.12.1998.
287. GA Res 54/110, 2.2.2000.
288. GA Res 55/158, 12.12.2000.
289. GA Res 56/58, 24.1.2002.
290. GA Res 57/27, 15.1.2003.
291. GA Res 58/81, 8.1.2004.
292. GA Res 59/46, 16.12.2004.
293. GA Res 60/1, 16.9.2005.
294. GA Res 60/43, 8.12.2005.
295. GA Res 61/40, 4.12.2006.
296. GA Res 62/71, 6.12.2007.
297. GA Res 63/129, 11.12.2008.
298. GA Res 64/118, 16.12.2009.

Julgeolekunõukogu resolutsioonid

299. SC Res 54, 15.7.1948.
300. SC Res 57, 18.9.1948.
301. SC Res 82, 25.6.1950.
302. SC Res 217, 20.11.1965.
303. SC Res 262, 31.12.1968.
304. SC Res 286, 9.9.1970.
305. SC Res 337, 15.8.1973.

306. SC Res 419, 24.11.1977.
307. SC Res 425, 19.3.1978.
308. SC Res 457, 4.12.1979.
309. SC Res 461, 31.12.1979.
310. SC Res 487, 19.6.1981.
311. SC Res 505, 26.5.1982.
312. SC Res 520, 17.9.1982.
313. SC Res 579, 18.12.1985.
314. SC Res 598, 16.1.1987.
315. SC Res 618, 29.7.1988.
316. SC Res 635, 14.6.1989.
317. SC Res 638, 31.7.1989.
318. SC Res 661, 2.8.1990.
319. SC Res 687, 3.4.1991.
320. SC Res 688, 5.4.1991.
321. SC Res 713, 25.9.1991.
322. SC Res 724, 15.12.1991.
323. SC Res 731, 21.1.1992.
324. SC Res 733, 23.1.1992.
325. SC Res 748, 31.3.1992.
326. SC Res 757, 30.5.1992.
327. SC Res 771, 13.8.1992.
328. SC Res 788, 19.11.1992.
329. SC Res 807, 19.2.1993.
330. SC Res 808, 22.2.1993.
331. SC Res 819, 16.4.1993.
332. SC Res 827, 25.5.1993.
333. SC Res 833, 27.5.1993.
334. SC Res 841, 16.6.1993.
335. SC Res 844, 16.6.1993.
336. SC Res 864, 15.9.1993.
337. SC Res 883, 11.11.1993.
338. SC Res 919, 26.5.1994.
339. SC Res 1022, 22.11.1995.
340. SC Res 1044, 31.1.1996.
341. SC Res 1054, 26.4.1996.
342. SC Res 1132, 8.10.1997.
343. SC Res 1160, 31.3.1998.
344. SC Res 1172, 6.6.1998.
345. SC Res 1189, 13.8.1998.
346. SC Res 1193, 28.8.1998.
347. SC Res 1214, 8.12.1998.
348. SC Res 1267, 15.10.1999.
349. SC Res 1269, 19.10.1999.
350. SC Res 1333, 19.12.2000.
351. SC Res 1367, 10.9.2001.
352. SC Res 1368, 12.9.2001.
353. SC Res 1373, 28.9.2001.
354. SC Res 1377, 12.11.2001.

- 355. SC Res 1378, 14.11.2001.
- 356. SC Res 1432, 15.8.2002.
- 357. SC Res 1438, 14.10.2002.
- 358. SC Res 1439, 18.10.2002.
- 359. SC Res 1440, 24.10.2002.
- 360. SC Res 1450, 13.12.2002.
- 361. SC Res 1465, 13.2.2003.
- 362. SC Res 1516, 20.11.2003.
- 363. SC Res 1530, 11.3.2004.
- 364. SC Res 1540, 28.4.2004.
- 365. SC Res 1559, 2.9.2004.
- 366. SC Res 1566, 8.10.2004.
- 367. SC Res 1611, 7.7.2005.
- 368. SC Res 1618, 4.8.2005.
- 369. SC Res 1701, 11.8.2006.

Muud dokumendid

- 370. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc A/59/565 (2004).
- 371. Concluding observations of the Human Rights Committee: Egypt, UN Doc CCPR/CO/76/EGY (2002).
- 372. Concluding observations of the Human Rights Committee: Estonia, UN Doc CCPR/CO/77/EST (2003).
- 373. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc A/56/10 (2001).
- 374. Draft Comprehensive Convention against International Terrorism, UN Doc A/59/894 (2005).
- 375. Draft Convention for the Prevention and Punishment of Certain Act of International Terrorism, UN Doc A/C.6/L.850 (1972).
- 376. Report on the Working Group on Arbitrary Detention, UN Doc A/CN.4/2000/4 (2000).
- 377. *Situation of Human Rights in East Timor*, Report of the United Nations Secretary-General, UN Doc A/54/660 (1999).
- 378. UN Doc A/2693 (1954).
- 379. UN Doc A/8791 (1972).
- 380. UN Doc A/9619 (1974).
- 381. UN Doc A/34/37 (1977).
- 382. UN Doc A/57/37 (2002).
- 383. UN Doc A/59/37 (2004).
- 384. UN Doc A/60/37 (2005).
- 385. UN Doc A/63/37 (2008).
- 386. UN Doc A/64/37 (2009).
- 387. UN Doc A/AC.134/L.37 (1972).
- 388. UN Doc A/AC.160/2 (1973).
- 389. UN Doc A/C.6/51/6 (1996).
- 390. UN Doc A/C.6/55/WG1/CRP.3 (2002).
- 391. UN Doc A/C.6/56/L.9 (2001).
- 392. UN Doc S/20988 (1989).

393. UN Doc S/23500 (1992).
394. UN Doc S/25843 (1993).
395. UN Doc S/1997/461 (1997).
396. UN Doc S/1998/780 (1998).
397. UN Doc S/2001/946 (2001).
398. UN Doc S/2001/947 (2001).
399. UN Doc S/2006/515 (2006).
400. UN Doc S/2006/518 (2006).
401. UN Doc S/2006/529 (2006).
402. UN Doc S/PV.3868 (1998).
403. UN Doc S/PV.5059 (2004).
404. UN Doc S/PV.5059 (Resumption 1) (2004).
405. UN Doc SC/7276 (2002).

Muud materjalid

406. "Further Action against Separatists", *54 Keesing's Record of World Events* (2008) 48374–48375.
407. "Ground Offensive against Separatists", *54 Keesing's Record of World Events* (2008) 48427–48430.
408. "International Peace and Security", *55 Yearbook of the United Nations* (2001) 45–108.
409. Agence France-Presse, "Recovered Al-Qaeda Documents Reveal Plans for Other Terror Attacks: Official", 1.2.2002.
410. Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001, SN 140/01, 21.9.2001.
411. United Kingdom Ministry of Defence, "Defeating International Terrorism: Campaign Objectives", Dep 01/1460, 16.10.2001.
412. President of the United States, "A Report in connection with Presidential Determination under Public Law 107–243", 19.3.2003
413. President of the United States, "National Security Strategy of the United States of America" (September 2002).
414. Public Report of the Vice President's Task Force on Combatting Terrorism (February 1986).
415. Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14.6.1992.
416. Terrorist Threat to the Americas, OEA/Ser.F/II.24, RC.24/RES.1/01 (2001).
417. *Yearbook of the International Law Commission* (2 vols, New York: United Nations, 1989).
418. *Yearbook of the International Law Commission* (2 vols, New York: United Nations, 2001).
419. Tim Butcher & David Blair, "Lebanese Troops Will Not Disarm Hizbollah", *Telegraph*, 17.8.2006.
420. John Dugard, "Terrorism and Human Rights: A Plea for a Clearer Understanding of the Meaning of Terrorism", Rhodes University Centenary Lecture Series (2004).
421. Mary Ellen O'Connell, "The Myth of Preemptive Self-Defense", American Society of International Law Task Force on Terrorism (2002).

422. Michael N. Schmitt, "Counter-Terrorism and the Use of Force in International Law", Marshall Center Papers, No 5 (2002).
423. United States Department of State, "Country Reports on Terrorism 2007" (April 2008).
424. United States Department of State, "Country Reports on Terrorism 2008" (April 2009).
425. United States Department of State, "Patterns of Global Terrorism 1999" (April 2000).

Internetmaterjalid

426. Consolidated List established and maintained by the 1267 Committee with respect to Al-Qaida, Usama bin Laden, and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them, <www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf> (1.1.2010).
427. EU Presidency Statement on the Military Action Undertaken by Turkey in Iraqi Territory, <www.eu2008.si/en/News_and_Documents/CFSP_Statements/February/0225MZZturkey.html> (1.1.2010).
428. Foreign Ministry Spokesperson Liu Jianchao's Regular Press Conference on 23 October 2007, <www.chinese-embassy.org.uk/eng/zt/fyrth/t375079.htm> (1.1.2010).
429. Howard Government Invokes ANZUS Treaty, 14.11.2001, <www.australianpolitics.com/news/2001/01-09-14c.shtml> (1.1.2010).
430. MFA Spokesman Mikhail Kamynin's Response to a Media Query on Turkish Parliament's Decision on Admissibility of Cross-Border Operation in Iraq, <www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/944e232074b1f24ac325737900538ec0> (1.1.2010).
431. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, "The 9/11 Commission Report", 22.7.2004, <www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (1.1.2010).
432. Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism, COM (2001) 521 final, 19.9.2001.
433. Proposals for the Establishment of a General International Organization, <www.udhr.org/history/dumbarto.htm> (1.1.2010).
434. Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, NATO Speeches, 2.10.2001, <www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm> (1.1.2010).
435. Statement by the North Atlantic Council, NATO Press Release (2001) 124, 12.9.2001, <www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> (1.1.2010).
436. British Government, "Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001 — An Updated Account", <www.number10.gov.uk/Page3682> (1.1.2010).
437. John Bellinger, "Armed Conflict with Al Qaida?", <www.opiniojuris.org/2007/01/15/armed-conflict-with-al-qaida> (1.1.2010).
438. Julian Borger, "Bush team 'agreed plan to attack the Taliban the day before September 11'", *The Guardian*, 24.3.2004, <www.guardian.co.uk/world/2004/mar/24/september11.usa2> (1.1.2010).
439. United States Department of State, "Background Note: Libya" (March 2009), <www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5425.htm> (1.1.2010).

440. United States Department of State, "Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2009", <www.state.gov/documents/organization/123746.pdf> (1.1.2010).
441. White House, "Statement by the President in His Address to the Nation", 11.9.2001, <georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (1.1.2010).

ELULOOKIRJELDUS

Üldandmed

Nimi: René Värk
Sünniaeg ja -koht: 10. detsember 1977, Rae, Eesti
Kontakt: Kaarli pst 3, 10119 Tallinn
rene.vark@ut.ee
Keelteoskus: eesti, inglise, prantsuse

Hariduskäik

Alates 2009 Tallinna Ülikool, ajaloo magistriõpingud
Alates 2002 Tartu Ülikool, õigusteaduse doktoriõpingud
2006–2009 Tallinna Ülikool, humanitaarteaduste (ajalugu)
bakalaureus
2000–2001 Stockholmi Ülikool, õigusteaduse magister
1996–2000 Õigusinstituut, õigusteaduse bakalaureus

Teenistuskäik

Alates 2010 Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused, riigiõiguse lektor
Alates 2002 Tartu Ülikooli õigusteaduskond, rahvusvahelise õiguse
lektor
2001–2002 Õigusinstituut, rahvusvahelise avaliku õiguse lektor
1999–2000 Keskkonnaministeerium, jurist

Peamised uurimisvaldkonnad

Rahvusvaheline õigus, diplomaatiline ja konsulaarõigus, relvastatud jõu kasutamine, relvakonfliktioigus

Publikatsioonide loetelu

Raamatud

1. René Värk, *Sissejuhatus rahvusvahelisse õigusesse* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005)
2. René Värk, *Diplomaatiline õigus* (Tallinn: Juura, 2004)

Artiklid

3. Dmitri Zdobnõh & René Värk, "State Immunity from Execution: In Search of a Remedy", 3 *Acta Societatis Martensis* (2009/2010) 161–183
4. René Värk, "Terrorism as a Threat to Peace", 14 *Juridica International* (2009) 216–223
5. René Värk, "Julgeolekunõukogu tõlgendused terrorismi olemusele", 18 *Juridica* (2010), nr 2, 130–144
6. René Värk, "The Siege of the Estonian Embassy in Moscow: Protection of a Diplomatic Mission and Its Staff in the Receiving State", 13 *Juridica International* (2008) 144–153
7. René Värk, "Kollektiivne enesekaitse: ajalugu, teooria ja praktika", 3 *Acta Societatis Martensis* (2007/2008) 98–118
8. René Värk, "Diplomaatilise esinduse ja selle personali kaitse vastuvõtjariigis", 16 *Juridica* (2008), nr 1, 46–56
9. René Värk, "State Responsibility for Private Armed Groups in the Context of Terrorism", 11 *Juridica International* (2006) 184–193
10. René Värk, "Diplomaatiline õigus, üks kindel kants rahvusvahelises õiguses?", *Diplomaatia* (2008), nr 2, 19–21
11. Rain Liivoja & René Värk, "Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi rakendamine Eesti õigussüsteemis", *Riigikogu Toimetised* (2006), nr 13, 165–171
12. Rain Liivoja, René Värk & Merri Kastemäe, "Implementation of the Rome Statute in Estonia", 16 *Finnish Yearbook of International Law* (2005) 79–101
13. René Värk, "Terrorismi definitsioon: kas tänane tegelikkus või kättesaamatu Püha Graal?", 1 *Acta Societatis Martensis* (2005) 139–157
14. René Värk, "Iisraeli turvatara legaalsus: mõned kommentaarid Rahvusvahelise Kohtu ja Iisraeli Kõrgeima Kohtu seisukohtadele", 13 *Juridica* (2005), nr 10, 731–742
15. René Värk, "The Status and Protection of Unlawful Combatants", 10 *Juridica International* (2005) 191–198
16. René Värk, "Diplomatic Agents, Civil Actions and Jurisdictional Immunity" — René Värk (ed.), *Estonian Law Reform and Global Challenges: Essays Celebrating the Tenth Anniversary of the Institute of Law, University of Tartu* (Tartu University Press, 2005), 25–42
17. René Värk, "Terrorism and Use of Force: From Defensive Reaction to Pre-Emptive Action?", 22 *Sicherheit und Frieden* (2004), no 3, 146–151
18. René Värk, "The Use of Force in the Modern World: Recent Developments and Legal Regulation of the Use of Force", 10 *Baltic Defence Review* (2003), No 2, 27–44
19. René Värk, "Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in respect of Serious Crimes", 8 *Juridica International* (2003) 110–119
20. René Värk, "Liitlaste sõda Iraagis: kas legitiimne reaktsioon või illegaalne agressioon?", 11 *Juridica* (2003), nr 7, 496–500
21. René Värk, "Humanitaarne interventsioon", 11 *Juridica* (2003), nr 2, 127–137
22. René Värk, "Sõjalise jõu kasutamine: rahvusvaheline õigus ning praktika", 10 *Juridica* (2002), nr 7, 487–501

CURRICULUM VITAE

Personal Details

Name: René Värk
Date and Place of Birth: 10 December 1977, Rae, Estonia
Contacts: Kaarli pst 3, 10119 Tallinn, Estonia
rene.vark@ut.ee
Languages: Estonian, English, French

Education

Since 2009 Tallinn University, master's studies in history
Since 2002 University of Tartu, doctoral studies in law
2006–2009 Tallinn University, Bachelor of Humanities (History)
2000–2001 Stockholm University, Master of Law
1996–2000 Institute of Law, Bachelor of Law

Employment

Since 2010 Estonian National Defence College, Lecturer of Constitutional Law
Since 2002 University of Tartu, Faculty of Law, Lecturer of International Law
2001–2002 Institute of Law, Lecturer of Public International Law
1999–2000 Ministry of the Environment, Lawyer

Main Areas of Research

International Law, Diplomatic and Consular Law, Use of Armed Force, Law of Armed Conflict

List of Publications

Books

1. René Värk, *Sissejuhatus rahvusvahelisse õigusesse [Introduction to International Law]* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005)
2. René Värk, *Diplomaatiline õigus [Diplomatic Law]* (Tallinn: Juura, 2004)

Articles

3. Dmitri Zdobnõh & René Värk, "State Immunity from Execution: In Search of a Remedy", 3 *Acta Societatis Martensis* (2009/2010) 161–183
4. René Värk, "Terrorism as a Threat to Peace", 14 *Juridica International* (2009) 216–223
5. René Värk, "Julgeolekunõukogu tõlgendused terrorismi olemusele" [The Security Council's Interpretations on the Nature of Terrorism], 18 *Juridica* (2010), nr 2, 130–144
6. René Värk, "The Siege of the Estonian Embassy in Moscow: Protection of a Diplomatic Mission and Its Staff in the Receiving State", 13 *Juridica International* (2008) 144–153
7. René Värk, "Kollektiivne enesekaitse: ajalugu, teooria ja praktika" [Collective Self-Defence: History, Theory and Practice], 3 *Acta Societatis Martensis* (2007/2008) 98–118
8. René Värk, "Diplomaatilise esinduse ja selle personali kaitse vastuvõtjariigis" [Protection of Diplomatic Mission and Its Personnel in the Receiving State], 16 *Juridica* (2008), nr 1, 46–56
9. René Värk, "State Responsibility for Private Armed Groups in the Context of Terrorism", 11 *Juridica International* (2006) 184–193
10. René Värk, "Diplomaatiline õigus, üks kindel kants rahvusvahelises õiguses?" [Diplomatic Law, One Firm Stronghold in International Law?], *Diplomaatia* (2008), nr 2, 19–21
11. Rain Liivoja & René Värk, "Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi rakendamine Eesti õigussüsteemis" [Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court in the Estonian Legal System], *Riigikogu Toimetised* (2006), nr 13, 165–171
12. Rain Liivoja, René Värk & Merri Kastemäe, "Implementation of the Rome Statute in Estonia", 16 *Finnish Yearbook of International Law* (2005) 79–101
13. René Värk, "Terrorismi definitsioon: kas tänane tegelikkus või kättesaamatu Püha Graal?" [The Definition of Terrorism: Today's Reality or the Unattainable Holy Grail?], 1 *Acta Societatis Martensis* (2005) 139–157
14. René Värk, "Iisraeli turvatara legaalsus: mõned kommentaarid Rahvusvahelise Kohtu ja Iisraeli Kõrgeima Kohtu seisukohtadele" [Legitimacy of Israel's Security Fence: Some Comments on the Positions of the International Court of Justice and the Supreme Court of Israel], 13 *Juridica* (2005), nr 10, 731–742
15. René Värk, "The Status and Protection of Unlawful Combatants", 10 *Juridica International* (2005) 191–198
16. René Värk, "Diplomatic Agents, Civil Actions and Jurisdictional Immunity" — René Värk (ed.), *Estonian Law Reform and Global Challenges: Essays Celebrating the Tenth Anniversary of the Institute of Law, University of Tartu* (Tartu University Press, 2005), 25–42
17. René Värk, "Terrorism and Use of Force: From Defensive Reaction to Pre-Emptive Action?", 22 *Sicherheit und Frieden* (2004), No 3, 146–151
18. René Värk, "The Use of Force in the Modern World: Recent Developments and Legal Regulation of the Use of Force", 10 *Baltic Defence Review* (2003), No 2, 27–44
19. René Värk, "Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in respect of Serious Crimes", 8 *Juridica International* (2003) 110–119

20. René Värk, "Liitlaste sõda Iraagis: kas legitiimne reaktsioon või illegaalne agressioon?" [The War of the Allies in Iraq: A Legitimate Reaction or an Illegal Aggression?], 11 *Juridica* (2003), nr 7, 496–500
21. René Värk, "Humanitaarne interventsioon" [Humanitarian Intervention], 11 *Juridica* (2003), nr 2, 127–137
22. René Värk, "Sõjalise jõu kasutamine: rahvusvaheline õigus ning praktika" [Resort to Military Force: International Law and Practice], 10 *Juridica* (2002), nr 7, 487–501

DISSERTATIONES IURIDICAE UNIVERSITATIS TARTUENSIS

1. **Херберт Линдмяэ.** Управление проведением судебных экспертиз и его эффективность в уголовном судопроизводстве. Tartu, 1991.
2. **Peep Pruks.** Strafprozesse: Wissenschaftliche “Lügendetektion”. (Instrumentaldiagnostik der emotionalen Spannung und ihre Anwendungsmöglichkeiten in Strafprozess). Tartu, 1991.
3. **Marju Luts.** Juhuslik ja isamaaline: F. G. v. Bunge provintsiaalõigusteadus. Tartu, 2000.
4. **Gaabriel Tavits.** Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Tartu, 2001.
5. **Merle Muda.** Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel. Tartu, 2001.
6. **Margus Kingisepp.** Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Tartu, 2002.
7. **Vallo Olle.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu, 2002.
8. **Irene Kull.** Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Tartu, 2002.
9. **Jüri Saar.** Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid (Eesti 1985–1999 longituuduurimuse andmetel). Tartu, 2003.
10. **Julia Laffranque.** Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Tartu, 2003.
11. **Hannes Veinla.** Ettevaatusprintsipi keskkonnaõiguses. Tartu, 2004.
12. **Kalev Saare.** Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Tartu, 2004.
13. **Meris Sillaots.** Kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses. Tartu, 2004.
14. **Mario Rosentau.** Õiguse olemus: sotsiaalse käitumise funktsionaalne programm. Tartu, 2004.
15. **Ants Nõmper.** Open consent – a new form of informed consent for population genetic databases. Tartu, 2005.
16. **Janno Lahe.** Süü deliktiõiguses. Tartu, 2005.
17. **Priit Pikamäe.** Tahtluse struktuur. Tahtlus kui koosseisupäraste asjaolude teadmine. Tartu, 2006.
18. **Ivo Pilving.** Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu, 2006.
19. **Karin Sein.** Ettenähtavus ja rikutud kohustuse eesmärk kui lepingulise kahjuhüvitise piiramise alused. Tartu, 2007.
20. **Mart Susi.** Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dünaamilises käsitluses. Tartu, 2008.

21. **Carri Ginter.** Application of principles of European Law in the supreme court of Estonia. Tartu, 2008.
22. **Villu Kõve.** Varaliste tehingute süsteem Eestis. Tartu, 2009.
23. **Katri Paas.** Implications of Smallness of an Economy on Merger Control. Tartu, 2009.
24. **Anneli Alekand.** Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Tartu, 2009.
25. **Aleksei Kelli.** Developments of the Estonian Intellectual Property System to Meet the Challenges of the Knowledge-based Economy. Tartu, 2009.
26. **Merike Ristikivi.** Latin terms in the Estonian legal language: form, meaning and influences. Tartu, 2009.
27. **Mari Ann Simovart.** Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Tartu, 2010.
28. **Priidu Pärna.** Korteriomanike ühisus: piiritlemine, õigusvõime, vastutus. Tartu, 2010.