

Koncept kolektivne sigurnosti i mirovne operacije Ujedinjenih naroda

UDK: 327(100)
341.123

Sažetak

Težište ovog rada je na sustavnom prikazu koncepta kolektivne sigurnosti, kao Poveljom Ujedinjenih naroda zamišljenim načinom rješavanja sukoba, i razlozima neuspjeha tog koncepta. Zatim slijedi analiza razvoja i nastanka mirovnih operacija s ciljem prikaza današnje realnosti koja je u bitnome drugačija od slova Povelje Ujedinjenih naroda. Na kraju se kao rezultat analize koncepta kolektivne sigurnosti, kao zamišljenog sustava, i mirovnih operacija, kao postojećeg načina ostvarenja težnje za mirom, želi doći do odgovora na pitanja da li je situacija u kojoj se odredbe Povelje ne primjenjuju u daljnjoj budućnosti i dalje održiva.

Ključne riječi: Ujedinjeni narodi, Vijeće sigurnosti, Povelja Ujedinjenih naroda, koncept kolektivne sigurnosti, mirovne operacije

1. Uvod

Ujedinjeni narodi predstavljaju univerzalnu međunarodnu organizaciju država čiji je temeljni cilj uspostava i održanje mira u svijetu. Nastala kao rezultat težnje za pronalaskom načina mirnog rješenja sporova i tenzija među državama, ona danas čini jedan od najvažnijih faktora u rješavanju sporova čija bi eskalacija mogla negativno utjecati na druge države, bilo regionalno bilo na svjetskoj razini. Tim više se ističe važnost sistema i načina kojima Ujedinjeni narodi svoje ciljeve i zadaće ostvaruju.

Kako prema Povelji Ujedinjenih naroda uspostava i održanje mira predstavljaju temeljne ciljeve organizacije, možemo zaključiti da i pojedine Glave Povelje koje uređuju postupke i načine provedbe tih temeljnih ciljeva, ujedno predstavljaju i njene ključne dijelove. Povelja unutar Glave VII. uređuje načine postupanja u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije, te je time uspostavljen koncept kolektivne sigurnosti čija je temeljna zamisao upotreba nevojnih i vojnih mjera s ciljem sankcioniranja prekršitelja odredaba Povelje kao i općenito svih narušitelja mira. Nadležnost u provođenju takvih mjera povjerena je Vijeću sigurnosti koje donosi konačnu odluku o poduzimanju pojedine akcije, a sve to u suradnji s tzv. Odborom vojnog štaba čija je svrha organizacijski provesti samu akciju. Planirano je i formiranje oružanih snaga Ujedinjenih naroda koje bi pod zapovjedništvom Odbora vojnog štaba bile neutralne i od vlastite nacionalne pripadnosti

odvojene vojne snage. Međutim uslijed nastalih nesuglasja unutar Vijeća sigurnosti te blokovske podjele svjetskih sila, do realizacije koncepta kolektivne sigurnosti nikada nije došlo, vlastite oružane snage Ujedinjenih naroda nisu formirane te nijedna akcija po Glavi VII. Povelje nije provedena.¹

Unatoč takvom neuspjehu sustava kolektivne sigurnosti, Ujedinjeni narodi ne mogu odustati od ostvarenja ciljeva koje se njime željelo postići. Kao rezultat takvoga razvoja događaja u praksi se postepeno i empirički razvijaju drugačiji, realnim okolnostima prilagođeni načini postizanja istog cilja. Riječ je o mirovnim operacijama, običajnim pravom razvijenim pomoćnim organima Ujedinjenih naroda, koje već desetljećima služe kao sredstvo sprječavanja i rješavanja sukoba sa svrhom održanja mira.

Cilj ovoga rada jest sustavni prikaz koncepta kolektivne sigurnosti kao Poveljom Ujedinjenih naroda zamišljenim načinom rješavanja sukoba i sprječavanja agresije među međunarodnim subjektima uređenim Glavom VII. Povelje, razlozima neuspjeha tog koncepta, te s time povezanim posljedicama.

Zatim slijedi analiza razvoja i nastanka mirovnih operacija, načina njihove uspostave, pravnog temelja, karakteristika, te naposljetku i načina njihova financiranja, a sve to s ciljem prikaza današnje realnosti koja je u bitnome drugačija od slova Povelje Ujedinjenih naroda.

Na kraju se kao rezultat analize koncepta kolektivne sigurnosti, kao zamišljenog sustava, i mirovnih operacija, kao postojećeg načina ostvarenja težnje za mirom, želi doći do odgovora na pitanja o tome da li je situacija u kojoj se odredbe Povelje ne primjenjuju u daljnjoj budućnosti i dalje održiva, te da li je za očekivati da će do oživljavanja sustava kolektivne sigurnosti u budućnosti ipak doći, odnosno da li možemo očekivati reviziju Povelje kojom bi se postavio čvrst pravni temelj mirovnim operacijama.

2. Ujedinjeni narodi

Već na samom početku Drugoga svjetskoga rata sve velike države svijeta, predvođene Sjedinjenim Američkim Državama i Ujedinjenom Kraljevinom, uviđaju neophodnost formiranja svjetske organizacije (saveza) koja će spriječiti buduće ratove velikih razmjera te osigurati i očuvati mir.

Većina država, poučena iskustvima Prvoga svjetskog rata, te odlučna u sprječavanju budućih takvih sukoba, složna je oko misli da je u interesu čitavog civiliziranog svijeta udruživanje na razini formirane organizacije, u okviru čijih organa bi se raspravljalo i pregovaralo s ciljem sprječavanja agresije bilo kakve vrste.

Međutim ono za što je svijet sada, u odnosu na početak Prvoga svjetskoga rata i tadašnji pokušaj formiranja organizacije takve vrste, bio bogatiji jest upravo iskustvo formiranja i postupnog raspada Lige naroda. Zbog toga je postojala svijest o nužnosti istinske i čvrste povezanosti svih velesila kako bi zajednički naponi u očuvanju mira polučili uspjeh. Isto tako se kao nužan preduvjet ostvarenja zajedničkih ciljeva formirala i misao o apsolutnoj zabrani rata i upotrebi sile koja nije bila zastupljena u Paktu Lige naroda, a koja zauzima ključno mjesto u Povelji Ujedinjenih naroda.

¹ Čl. 42 Povelje Ujedinjenih naroda: *"Ako Vijeće sigurnosti smatra da mjere predviđene u članku 41. ne bi odgovarale ili ako se pokazalo da ne odgovaraju, ono može, pomoću zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga, poduzeti takvu akciju kakvu smatra potrebnom za održavanje ili uspostavljanje Međunarodnog mira i sigurnosti. Ta akcija može obuhvatiti demonstracije, blokadu i druge operacije zračnih, pomorskih i kopnenih snaga Ujedinjenih naroda."*
 Čl. 43 st. 1 Povelje Ujedinjenih naroda: *"Da bi pridonijeli održavanju Međunarodnog mira i sigurnosti, svi se članovi Ujedinjenih naroda obvezuju da će staviti na raspolaganje Vijeću sigurnosti, na njegov poziv i u skladu s posebnim sporazumom ili sporazumima, oružane snage, pomoć i olakšice, uključujući pravo prolaska, potrebne za održavanje Međunarodnog mira i sigurnosti."*

Već 1941. američki predsjednik Roosevelt i britanski premijer Churchill zajedničkom izjavom tzv. Atlantskom poveljom izražavaju svoju složnost o nužnosti napuštanja upotrebe sile.² Ta ista misao se zatim sve češće potvrđuje u raznim aktima i izjavama svih velikih sila.

U takvoj se atmosferi 1944. saziva sastanak stručnjaka četiriju velikih sila (Sjedinjenih Američkih država, Ujedinjenog kraljevstva, Sovjetskog Saveza i Kine) čiji je zadatak bio sastaviti nacrt budućeg ustava organizacije. Sastanak je održan u Dumbarton Oaksu, velebnom zdanju u blizini Washingtona, gdje je nacrt ustava i dovršen. Pitanje koje tim nacrtom nije bilo riješeno jest pitanje donošenja odluka Vijeća sigurnosti, svakako jedno od ključnih pitanja same buduće Povelje. Ono je riješeno dogovorom Roosevelta, Churchilla i Staljina godinu dana kasnije na glasovitoj konferenciji na Jalti, čime se još jednom potvrđuje prevlast triju najmoćnijih država.

Sam nacrt iz Dumbarton Oaksa je kasnije na konferenciji u San Franciscu, a uglavnom po prijedlozima četiriju velevlasti, u nizu točaka izmijenjen te se formirala sama Povelja Ujedinjenih naroda koja je kao takva i otvorena za ratifikaciju. Tako je 24. listopada 1945., kada je prikupljen dovoljan broj potpisnika, sama Povelja i stupila na snagu te se taj isti dan kasnije proglašava danom Ujedinjenih naroda.

Ujedinjeni narodi kao organizacija država danas objedinjavaju gotovo sve države svijeta, te je njihova važnost na međunarodnom planu neupitna. U današnjem svijetu je nedvojbena potreba za postojanjem organizacije koja „posjeduje moć usvajanja obvezujućih odluka koje su toliko potrebne rješavanju važnih sukoba“³. Izvorno su ih sačinjavale države potpisnice konferencije u San Franciscu kao i zemlje potpisnice Deklaracije Ujedinjenih naroda iz 1942. te se o tim državama u Povelji govori kao o tzv. iskonskim članovima. Za sve ostale države koje ispunjavaju uvjete iz Povelje, poglavito one iz gore navedenog članka 4., članstvo je dostupno.

Pojedine države primitkom u članstvo zadržavaju svoja osnovna međunarodnim pravom zaštićena prava. Posebno se naglašava pravo na samoobranu, individualno i kolektivnu, kao i pravo unutrašnje nadležnosti svake države u čija pitanja se organizacija nema pravo miješati, a s izuzetkom primjene glave VII. Povelje koja govori o prijetnji i narušenju mira odnosno činu agresije. U takvim bi okolnostima samo upletanje u unutarnju nadležnost bilo posljedica težnje sprečavanju odnosno prekidanju bilo kakve vrste agresije. Tu su naravno i druga, ne manje važna prava kao što su pravo sudjelovanja u organima organizacije ili iznošenje spora pred Vijeće sigurnosti i drugo.

Govoreći o načelima organizacije Povelja u Članku 2. navodi i dužnosti država članica. Uz naglasak na načelo suverene jednakosti svih članova, navodi se i dužnost članova da u dobroj vjeri ispunjavaju sve svoje samim pristupanjem organizaciji i potpisivanjem Povelje preuzete obveze. Kao jedno od ključnih načela navodi se u točki 4. Povelje:

Članovi se u svojim Međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda.

Riječ je o apsolutnoj zabrani agresije koja je u odnosu na Pakt Lige naroda, koji nije sadržavao takvu odredbu, novost. Upravo to načelo u slučaju agresije ili narušenja mira daje legitimitet Ujedinjenim narodima za poduzimanje akcija ili mjera protiv narušitelja mira. Ovo ključno načelo omogućava ostvarenje ili barem pokušaj ostvarenja osnovnog cilja same organizacije Ujedinjenih naroda: osiguranje i ostvarenje mira u svijetu. Članovi

² Eng. *Atlantic Charter*, 14.08.1941. (potpisana na brodu *Augusta* u sjevernom Atlantiku)

³ Orakhelashvili, A. "The Legal Framework of Peace Operations by Regional Organisations". *International Peacekeeping: Yearbook of International Peace Operations*, volume 11, 2006, str. 112

Ujedinjenih naroda su obvezni suzdržati se od agresije bilo kakve vrste, te rješavati svoje sporove mirnim putem.

Ujedinjeni narodi kao organizacija država svakako teže za objedinjavanjem svih zemalja svijeta unutar svoga članstva. „Ta zajednica teži za općenitošću, ali ta općenitost zasad još nije postignuta, iako je već danas tek vrlo malen broj zemalja izvan te organizacije.“⁴

Članak 2. točka 6. Povelje Ujedinjenih naroda:

Organizacija osigurava da države koje nisu Članice Ujedinjenih naroda postupaju u skladu s ovim načelima koliko je to potrebno za održavanje Međunarodnog mira i sigurnosti.

Gore navedeni članak Povelje predstavlja osnovno načelo postupanja Ujedinjenih naroda prema nečlanicama, a omogućava djelovanje i poduzimanje akcija koje mogu biti dobrovoljno prihvaćene, ali isto tako i prinudne, prema državama koje nisu pristupile organizacije i time nisu preuzele obveze iz Povelje. Time je uklonjeno ograničenje koje bi nepostojanjem navedene točke Povelje bitno otežavalo ako ne i onemogućavalo ostvarenje samoga cilja Ujedinjenih naroda.

Osim što Povelja omogućava djelovanje upereno protiv određene države nečlanice, ona isto tako nečlanicama omogućava i korištenje nekih prava članica pri čemu ipak postavlja i uvjete koji se prethodno moraju ispuniti. Nečlanica uživa pravo iznijeti svoj spor s drugom državom pred Vijeće sigurnosti ako prethodno prihvati obveze država članica. Time „Povelja prihvaća načelo formalnog izjednačenja država nečlanica s članicama“⁵. Ako nečlanica svojom izjavom preuzme na sebe obveze na koje su se pristupanjem organizaciji obvezale i države članice, ona je formalno izjednačena s njima.

Organi Ujedinjenih naroda

Organizaciju Ujedinjenih naroda čine njene države članice okupljene unutar pojedinih organa, pri čemu se u smislu zastupljenosti ističe Opća skupština kao organ istovremene zastupljenosti svih članova. Da bi organizacija funkcionirala a države članice mogle utjecati na donošenje odluka, te da bi se, općenito govoreći, mogli postići temeljni ciljevi Povelje, nužna je kvaliteta, funkcionalnost i efikasnost pojedinih organa. U tom se smislu ističe izvanredna važnost odredaba Povelje koje govore o pojedinim organima, načinu njihova formiranja i donošenja odluka unutar istih. Donošenje odluka odnosno poduzimanje pojedinih radnji jest rezultat određene Poveljom propisane procedure. Postavlja se pitanje da li je moguće na tom mjestu do kraja poštivati načelo jednakosti država članica, a da takve odredbe ne ostanu samo mrtvo slovo na papiru. Politička realnost uvijek iznova dokazuje da to nije moguće. „Temeljna misao sadašnje organizacije Ujedinjenih naroda temelji se na pretpostavci da velike države imaju stvarno najveće mogućnosti oružanja i da svjetski mir, zapravo, ovisi o njihovoj volji i njihovoj zajedničkoj akciji.“⁶

Povelja ne izjednačava svoje članice u potpunosti, niti bi to bilo moguće. Tako ne čudi način sastavljanja pojedinih organa kao što je Vijeće sigurnosti ni način donošenja odluka unutar tog i drugih organa. Stalne članice Vijeća sigurnosti mogu utjecati na svaku odluku koja se donosi unutar organizacije. Obzirom da su kolektivne akcije, kao i sve druge radnje sličnih ciljeva, u prvom redu rezultat takve prethodno donesene odluke unutar

⁴ Andrassy, J., Međunarodno pravo, 1990., str. 393.

⁵ Ibid., str. 394.

⁶ Ibid., str. 389.

pojedinih organa Ujedinjenih naroda, posebno je zanimljivo pobliže razmotriti dva glavna organa, njihovu strukturu, kao i načine donošenja odluka unutar njih. Članak 7. Povelje navodi da se kao glavni organi Ujedinjenih naroda ustanovljuju Opća skupština, Vijeće sigurnosti, Ekonomsko i socijalno vijeće, Starateljsko vijeće, Međunarodni sud i Tajništvo. Mi ćemo se na ovom mjestu u prvom redu baviti Općom skupštinom, a zatim Vijećem sigurnosti.

Opća skupština

Opću skupštinu, koju se uz Vijeće sigurnosti često naziva jednim od dva glavna organa Ujedinjenih naroda, možemo definirati kao „povremeni (periodički) sastanak izaslanika svih država članica Ujedinjenih naroda”.⁷ Ona je predstavnički, reprezentativni organ, u kojem svaka članica ima pravo biti predstavljena pri čemu svaka članica ima pravo na jedan glas. Isto tako svaka članica ima i pravo pred Opću skupštinu iznositi prijedloge i raspravljati o predloženim pitanjima. Sve članice su unutar ovog plenarnog organa ravnopravne, te im se pruža mogućnost glasanja i raspravljanja. Pod određenim okolnostima se i državama nečlanicama daje pravo raspravljanja i to kada je riječ o sporu za koji su direktno zainteresirane. Tada im se daje pravo rasprave, ali ne i glasa.

Posebno zanimljiva jest nadležnost Opće skupštine koja je definira jednim općenitim načelom u članku 10. Povelje:⁸

Opća skupština može raspravljati o svim pitanjima ili predmetima koji ulaze u okvir ove Povelje ili se odnose na, ovlasti i funkcije bilo kojeg organa predviđenog u ovoj Povelji, i može o tim pitanjima i predmetima davati preporuke Članovima Ujedinjenih naroda ili Vijeću sigurnosti, ili Članovima Ujedinjenih naroda i Vijeću sigurnosti (..)

Ovako općenita formulacija ograničena je u daljnjem tekstu Povelje odredbom o zabrani raspravljanja i davanja preporuka o pitanjima koja su u nadležnosti Vijeća sigurnosti, a o kojima ono u tom trenutku „obavlja funkcije koje su mu dodijeljene (...) Poveljom“. Iz toga proizlazi izuzetna važnost same Skupštine ona je ovlaštena raspravljati o bilo kojem pitanju te o tome davati preporuke. To znači da je svim članicama pružena mogućnost sudjelovati u raspravi o konkretnoj situaciji, sporu ili akciji, bila to prijetnja ili narušenje mira, te time izraziti svoj stav putem svojih delegata. Sigurno da se preporuke Opće skupštine svojom težinom ne mogu mjeriti obvezatnim odlukama Vijeća sigurnosti, koje je ono u slučaju spora ovlašteno donositi, ali možemo reći da je ovom ovlasti omogućeno svakoj državi da svoje stajalište iznese pred međunarodnu zajednicu putem svoga prava glasa unutar Opće skupštine.

Obzirom da je Vijeće sigurnosti kao jedino ovlašteno donositi obvezatne odluke u slučaju prijetnje ili narušenja mira, postavlja se pitanje kako postupiti u situacijama kada ono iz nekog razloga ne donese odluku o poduzimanju kolektivne akcije kako bi se održao mir? Odgovor je dat 1950. godine kada je Opća skupština prihvatila rezoluciju o zajedničkoj akciji za mir (Uniting for peace). Tom rezolucijom proširena je ovlast Opće skupštine u situaciji da Vijeće sigurnosti ne udovolji zahtjevu za održanjem mira. Opća skupština je ovlaštena na davanje preporuka državama članicama o poduzimanju kolektivnih akcija pa čak i o upotrebi oružanih snaga u slučaju prijetnje ili narušenja mira. Također je riječ o preporuci, čime se opetovano potvrđuje slabija politička moć Skupštine u odnosu na Vijeće sigurnosti no ipak se ovom rezolucijom pokušalo ublažiti negativne

⁷ Ibid., str. 398.

⁸ To će najčešće biti u slučaju upotrebe prava na veto jedne od stalnih članica Vijeća sigurnosti, pobliže infra.

posljedice u slučaju nemogućnosti Vijeća da ispuni svoju zadaću. Do stvarne upotrebe spomenute rezolucije nije došlo, „koncept se pokazao nerealističnim i Uniting for Peace rezolucija nikada nije na taj način upotrijebljena“.⁹

Vijeće sigurnosti

Vijeće sigurnosti kao jedan od organa Ujedinjenih naroda predstavlja kombinirani organ stalne zastupljenosti nekih te privremene zastupljenosti drugih članica. Razlikujemo pet stalnih članica (Sjedinjene države, Francuska, Velika Britanija, Rusija i Kina) te deset izbornih članica koje se biraju u okviru Opće skupštine. Nestalne članice se biraju na razdoblje od dvije godine uzimajući prvenstveno u obzir tzv. geografski ključ, naime teži se ravnomjernoj zastupljenosti svih regija svijeta. Povelja Ujedinjenih naroda navodi uz uvjet geografske podjele i drugi uvjet koji se uzima u obzir prilikom odabira. Riječ je o Članku 23. U kojem stoji: „...doprinosu Članova Ujedinjenih naroda održavanju Međunarodnog mira i sigurnosti i ostalim ciljevima Organizacije“. Unatoč takvoj odredbi „već od početka veća je pažnja obraćena pitanju geografske podjele“¹⁰ te se tom kriteriju i danas daje prednost pred tzv. doprinosom članova.

Najvažnija funkcija Vijeća jest svakako njegova ovlast donošenja obvezatnih odluka. Time i sam postupak glasanja odnosno način donošenja odluka postaje ključna odredba Povelje. Riječ je o članku 27. Povelje koji glasi:

1. Svaki Član Vijeća sigurnosti ima jedan glas.
2. Odluke Vijeća sigurnosti o pitanjima postupka donose se potvrdnim glasovima devetorice Članova.
3. Odluke Vijeća sigurnosti o svim ostalim pitanjima donose se potvrdnim glasovima devetorice Članova, uključujući glasove svih stalnih Članova, time da se stranka spora suzdrži od glasanja kod odluka na temelju glave VI. i na temelju stavka 3. Članka52.

Članak 27. razlikuje dvije vrste odluka Vijeća, s jedne strane odluke o postupku (proceduralne), a s druge strane odluke o biti stvari (meritorne odluke). Kada je riječ o proceduralnim odlukama, Povelja nalaže za izglasavanje takve odluke devet potvrdnih glasova. Pri tome se ne naglašava nužnost potvrdnih glasova stalnih članica. Posljedica toga jest, s obzirom na sastav od deset nestalnih i pet stalnih država članica Vijeća, mogućnost donošenja odluke o proceduralnim pitanjima bez ijednog potvrdnog glasa pet stalnih članica. Bitno drugačije je regulirano glasanje o meritornim pitanjima, što je naravno posljedica političke težine koje takve odluke nose sa sobom te je stoga odlučivanje o takvim uređeno na način pogodan stalnim članicama. U Povelji se navodi da se o pitanjima meritornih zaključaka odlučuje na način da je isto tako potrebno devet potvrdnih glasova, ali pri tome su potrebni i potvrdni glasovi svih pet stalnih članica. Iz toga proizlazi stvarno najveći utjecaj stalnih članica Vijeća sigurnosti u okviru organizacije Ujedinjenih naroda.

Međutim, postavlja se i pitanje o načinu svrstavanja pojedinih pitanja u okvir proceduralnih, odnosno meritornih odluka. Riječ je o vrlo bitnom pitanju jer tek ovom prvom filtracijom uopće može doći do mogućnosti ulaganja tzv. veta stalne članice, s obzirom na to da ako određeno pitanje nije smatrano meritornom odlukom, neće ni biti potrebni potvrdni glasovi stalnih članica kako bi ono stupilo na snagu kao odluka Vijeća sigurnosti. I na ovo pitanje je dat odgovor u prilog velikim silama. Naime, pitanje o tome o kojoj

⁹ Bothe, M. „The concept proved to be unrealistic and the Uniting for Peace Resolution was never used in that way.“, „Peace-keeping“, u: Simma, B. (ur.), *The Charter of the United Nations - A Commentary*, Oxford university press, 1995., str. 573.

¹⁰ Ibid., str. 409.

vrsti zaključka se unutar Vijeća glasuje se također smatra meritornom odlukom, te je time utjecaj i moć stalnih članica dodatno pojačan.

Posljedica načina na koji Vijeće sigurnosti donosi svoje odluke te načina na koje je ono sastavljeno jest da nije moguće donijeti ni jednu bitnu odluku bez pristanka pet stalnih članica Vijeća. Ipak, prilagođavajući tekst Povelje stvarnim okolnostima, možemo reći da današnja praksa ipak izgleda nešto drugačije. „Vrlo često su se velike sile ustezale od glasa (..) pa se tako stvoreni zaključak ipak smatrao pravovaljanim“.¹¹ Mogli bi takav postupak nazvati običajnim pravom stvorenim pravilom koje proizlazi iz neophodnosti prilagodbe slova na papiru živim okolnostima.

Točka 3. Članka 27. donosi ipak neke izuzetke kada nije potreban potvrdni glas svih pet stalnih članica. Navodi se da u glasanju ne sudjeluju članice spora o kojemu se raspravlja pred Vijećem sigurnosti. Međutim, ovdje se misli na Glavu VI. Povelje koja govori o mirnom rješavanju sporova. To znači da bi jedna od stalnih članica Vijeća u slučaju rješavanja njenog spora s drugom državom bila prisiljena uzdržati se od glasa. Takvo ograničenje ne pogađa bitno stalne članice uzimajući u obzir da se ono odnosi samo na konkretno navedene sporove. Situacija na koju se takva restrikcija ne odnosi jest glava VII. Povelje koja govori o prijetnje miru, narušenju mira ili činu agresije. Riječ o jednoj od ključnih glava Povelje koja govori o mjerama koje Ujedinjeni narodi poduzimaju u cilju uspostave i održanja mira. Time monopolski položaj velikih sila nije otkrnut u području odlučivanja o mjerama koje u slučaju prijetnje ili narušenja mira treba poduzeti te time nijedna mjera ili akcija u cilju uspostave mira ne može biti provedena bez suglasnosti stalnih članica Vijeća.

3. Koncept kolektivne sigurnosti i mirovne operacije

3.1. Pakt Lige naroda i očuvanje mira

Do uspostave Lige naroda došlo je, slično kao što će to kasnije biti i sa Ujedinjenim narodima, u jeku Prvoga svjetskog rata kada se uviđa nemogućnost održanja dotada vladajuće međunarodne politike. Teži se uspostavi, a potom i održanju mira kako bi se svi ratovi, a pogotovo oni svjetskih razmjera spriječili već u samom nastanku spora. Cilj je pronaći način mirnog rješavanja sporova, a to je naravno moguće ostvariti samo pod uvjetom prijetnje sankcijama svakoj onoj državi koja bi se odupirala takvom mirnom načinu pregovora.

Iako je jasno da su osnovni ciljevi Lige naroda u biti istovjetni onima Ujedinjenih naroda, do njenog raspada dolazi već 1939.¹² Razlozi neuspjeha ovoga prvog pokušaja udruživanja država u jedan svjetski savez su zasigurno najvećim dijelom politički, posebno se to odnosi na nepristupanje nekih od najvećih država organizaciji, ali pri tome ne treba zanemariti ni pojedine odredbe samoga Pakta Lige naroda iz kojih jasno proizlaze nedostaci toga temeljnog akta organizacije.

U prvom redu Pakt Lige naroda nije u potpunosti zabranjivao rat ni upotrebu sile, što je jedna od najvećih razlika prema Povelji Ujedinjenih naroda u kojoj je zastupljeno načelo apsolutne zabrane rata. Pakt je dozvoljavao upotrebu sile protiv države koja suprotno pravilima Pakta započne agresiju i to na način da države članice samostalno, bez prethodne odluke Lige naroda, odrede sankciju protiv takve države. Uz takve sankcije bi po Paktu automatski bile vezane i gospodarske sankcije, u obliku prekida bilo kakvih gospodarskih ili finansijskih transakcija, a koje bi sve ostale članice Lige naroda bile obvezne provoditi.

¹¹ Ibid., str. 417.

¹² Iako je Skupština Lige naroda takvu formalnu odluku donijela tek 1946.

Druga bitna razlika prema Povelji Ujedinjenih naroda odnosi se na vojne snage koje su države članice u okviru Lige naroda bile dužne staviti na raspolaganje. Vijeće Lige naroda nije imalo ovlast donositi obvezujuće odluke, ono je moglo jedino preporučiti državama koje bi vojne snage i sredstva trebalo staviti na raspolaganje, a time je svakoj državi članici bilo ostavljeno da odluči o potrebi i opsegu vojnih sredstava koje bi od slučaja do slučaja trebala staviti na raspolaganje¹³. Time su ovlasti Lige naroda u bitnome ograničene jer ona nije raspolagala vojnim resursima koje bi članice bile dužne staviti na raspolaganje te time nije mogla u bitnome utjecati na pojedine akcije usmjeren protiv agresora i drugih narušitelja mira.

Na kraju ključna razlika prema Povelji zasigurno jest nemogućnost donošenja obvezatnih odluka o upotrebi vojnih resursa kao i o samom pokretanju pojedinih akcija u cilju osiguranja mira od strane organa Lige naroda. Središnje, centralizirano upravljanje akcijama takve vrste jest preduvjet za njihovu uspješnost te se „smatra da mehanizam Pakta nije bio uspješan“¹⁴ upravo zbog nepostojanja takvog upravljanja.

3.2. Glava VII. Povelje Ujedinjenih naroda

Pod naslovom „Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije“ Povelja govori o načinu postupanja Ujedinjenih naroda u slučaju prijetnje odnosno postojanja opasnosti po održanju mira unutar međunarodne zajednice. Na samom se početku utvrđuje da je Vijeće sigurnosti nadležno utvrditi postojanje svake prijetnje miru ili narušenje mira. Ono odlučuje¹⁵ o potrebi i vrsti mjera koje se poduzimaju protiv takvog narušitelja mira kada može uputiti preporuku ili obvezatnu odluku, ovisno o konkretnoj situaciji.

Samoj Glavi VII. Povelje prethodi Glava VI pod naslovom „Mirno rješavanje sporova“. Uvedena je obveza svake članice da svaki svoj spor prije svega pokuša riješiti mirnim putem.¹⁶ I u ovom slučaju je Vijeće sigurnosti tijelo nadležno za ispitivanje takvih sporova, te se naglašava i mogućnost iznošenja svakoga spora pred Vijeće sigurnosti s ciljem pokušaja njegovog mirnog rješavanja. Vijeće u takvim slučajevima ima mogućnost dati svoju preporuku, time pospješiti smirivanje napetosti te na kraju i rješenje spora. Vijeću na neki konkretni spor mogu ukazati sve države članice Ujedinjenih naroda, ali isto tako i sve ostale države kada smatraju da je riječ o sporu potencijalno opasnom za održanje međunarodnog mira i sigurnosti. Vijeće je naposljetku nadležno za utvrđivanje pojedinih situacija kao potencijalno opasnih, te na kraju ono ima ovlast prosuditi uspjeh odnosno neuspjeh pojedinog pokušaja mirnog rješenja spora te time i odlučiti o daljnjem postupanju u datim okolnostima. Tek kada se pokušaj mirnog rješenja spora iz Glave VI. Povelje Ujedinjenih naroda proglasi neuspješnim, dolazi do mogućnosti korištenja Glavom VII. što znači mogućnosti poduzimanja konkretnih mjera protiv odnosne države.

Reakcija na prijetnju miru može biti preventivna¹⁷ u obliku tzv. privremenih mjera koje Vijeće može donijeti prije donošenja preporuka ili odluka u određenoj stvari.¹⁸ Nakon što

¹³ Vajić, N., „Od koncepta kolektivne sigurnosti do mirovnih operacija Ujedinjenih naroda - i natrag?“, *Zbornik PFZ*, 46 (1) 15-26, 1996., str. 17

¹⁴ Ibid.

¹⁵ U obliku meritorne odluke, vidi supra.

¹⁶ Članak 33. Točka 1. Povelje: „*Stranke svakog spora kojeg bi nastavljanje moglo dovesti u opasnost održavanje Međunarodnog mira i sigurnosti moraju prije svega tražiti rješenje pomoću pregovora ankete, posredovanja, mirenja, arbitraže, sudskog rješavanja, obraćanja regionalnim ustanovama ili sporazumima. ili pomoću drugih mirnih sredstava prema vlastitom izboru.*“

¹⁷ „...da bi se spriječilo pogoršanje situacije“, članak 40. Povelje Ujedinjenih naroda.

¹⁸ Neki pisci u članku 40. Povelje Ujedinjenih naroda vide i opravdanje mirovnih operacija svrstavajući ih među privremene mjere, više o tome infra.

je utvrđena prijetnja miru odnosno samo narušenje mira, Vijeće sigurnosti odlučuje o mjerama koje se u tom slučaju imaju poduzeti. Povelja takve mjere dijeli u dvije vrste, s jedne strane gospodarske, prometne i diplomatske sankcije kao nevojne, te s druge strane vojne akcije. Tek kada Vijeće sigurnosti smatra da nevojne mjere ne bi polučile željeni rezultat, ono primjenjuje vojne akcije. „Vijeće sigurnosti može sve moguće mjere kombinirati, imajući na umu, pri izboru postupka, što bolje uspostavljanje mira i sigurnosti.“¹⁹ Samo vojne akcije uključuju korištenje kopnenih, zračnih odnosno pomorskih snaga Ujedinjenih naroda te su države članice, na osnovu posebnih u tu svrhu sklopljenih sporazuma, obvezane organizaciji određen broj takvih snaga staviti na raspolaganje kako bi se formirale jedinstvene, zajedničke vojne snage Ujedinjenih naroda. Svaka država članica bi tako trebala držati u stanju pripravnosti određen broj vojnih kontingenata kako bi se oni u slučaju potrebe mogli koristiti u okviru međunarodnih prisilnih akcija, time bi oni postali kontingenti Ujedinjenih naroda te izgubili svoju nacionalnu pripadnost.

Kako bi se uspješno utvrdio potreban broj i vrsta takvih vojnih kontingenata te istovremeno i njime uspješno koordiniralo, Povelja najavljuje formiranje Odbora vojnog štaba. Odbor se sastoji od načelnika štabova pet stalnih članica Vijeća sigurnosti te djeluje pod njegovim okriljem. Njegova odgovornost bi uz savjetovanje Vijeća sigurnosti, bila strateško vođenje svih oružanih snaga stavljenih na raspolaganje Vijeću sigurnosti. U slučaju potrebe, načelnici stalnih članica s ciljem uspješnog provođenja svojih zadataka mogu pozivati i predstavnike svih ostalih, nestalnih, članica Ujedinjenih naroda kako bi svojom suradnjom pridonijeli uspješnom okončanju pojedinih akcija.

Usljed toga bi se međunarodne prisilne vojne akcije, kada Vijeće sigurnosti donese odluku o provođenju takvih, izvršavale jedinstvenom, vlastitom vojskom Ujedinjenih naroda koja bi po svom karakteru bila neutralna u odnosu na narodnosti od kojih je sastavljena te bi time činila jedinstvene vojne snage odgovorne samim Ujedinjenim narodima. Takvi vojni kontingenti bili bi stavljeni pod zapovjedništvo Odbora vojnog štaba te time izravno pod zapovjedništvo načelnika stalnih članica Vijeća sigurnosti koji ponovno za svoje postupke u okviru Odbora odgovaraju Vijeću sigurnosti.

3.3. Koncept kolektivne sigurnosti i razlozi njegova neuspjeha

Osnivanjem Ujedinjenih naroda željelo se spriječiti buduća razaranja, žrtve i netrpeljivosti bilo kakve vrste s kojima su se Europa, ali i čitav svijet sredinom prošlog stoljeća morali nositi. Dva svjetska rata bila su znak za uzbunu svim državama svijeta posljedicom čega se rađa svijest o nužnosti uvođenja velikih promjena. Teži se za pronalaskom načina za mirnim rješenjima sporova, pregovorima i konsenzusom, kako bi se spriječilo da se povijest svjetskih ratova ponovi te osnivanja Ujedinjenih naroda kao organizacije čiji je temeljni cilj uspostava i održanje mira. Dolazi do formiranja sustava kolektivne sigurnosti kao „institucionaliziranog sustava, postupka ili mehanizma osiguranja mira u kojem su se države članice Ujedinjenih naroda sporazumjele da se zajednički postavie naspram svakog čina agresije ili drugog zabranjenog oblika upotrebe sile prema jednoj od država članica“²⁰ „To je, dakle, sustav koji bi u suvremenom međunarodnom javnom pravu trebao postaviti granice i način primjene sile koja po tom pravu ne samo dopustiva nego koju su (...) države vezane sustavom kolektivne sigurnosti dužne primijeniti.“²¹

¹⁹ Andrassy, J., Bakotić, B., Seršić, M., Vukas B., „Međunarodno pravo“, sv. 3, Zagreb, Školska knjiga, 2006., str. 78.

²⁰ Vajić, o.c., str. 16.

²¹ Ibler, V., „Koliko vrijedi međunarodno pravo?“, Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija republike Hrvatske, Zagreb, 2006., str. 285.

Povelja Ujedinjenih naroda stupila je na snagu kao temeljni akt organizacija nudeći odgovore na sva ključna pitanja o redosljedu i načinu na koji će međunarodna zajednica reagirati na svaki pokušaj ugrožavanja mira ili provođenja agresije. Kao što je ranije izloženo, Povelja načine rješavanja sporova bilo kakve vrste dijeli u dvije osnovne skupine. S jedne strane imamo Glavu VI. koja govori o mirnom rješavanju sporova te zatim Glavu VII. koja sadrži nevojne i vojne akcije koje će se odlukom Vijeća sigurnosti provesti protiv odnosne države.

„Bit je takvog koncepta (...) da se u slučaju neuspjeha sredstava mirnog rješavanja sporova mogu primijeniti prisilne mjere predviđene u glavi VII.“²² Pri tome nije bitno da li je riječ o članici ili nečlanici Ujedinjenih naroda, svjetski mir ne smije biti doveden u pitanje i pri tome nije bitno o kojoj državi je riječ.

Nakon što je u sklopu članica Ujedinjenih naroda došlo do konsenzusa o temeljnom i zajedničkom cilju organizacije, moralo se i pristupiti reguliranju odlučivanja i upravljanja samim provođenjem toga cilja. Smatralo se da svjetski mir nije moguć održati bez suradnje i potpore svih velikih sile tadašnjeg svijeta. Ne samo da najveće države raspoložu najvećim prirodnim resursima i bogatstvom, nego isto tako i najvećim vojnim kontingentima te, ništa manje bitnom, političkom moći nemjerljivom sa svim ostalim „malim“ državama svijeta. Pod takvim činjeničnim okolnostima moguć je samo jedan način uspostavljanja temelja upravljanja organizacijom Ujedinjenih naroda- velike svjetske sile moraju i po slovu Povelje zauzimati središnje mjesto u organima organizacije kako bi se osiguralo njihovo članstvo u organizaciji.

Pitanje tzv. povlaštenog položaja pet velikih sila tadašnjeg svijeta (Sjedinjen Američke Države, Francuska, Velika Britanija, Sovjetski Savez i Kina) riješeno je s jedne strane njihovim stalnim članstvom u Vijeću sigurnosti, a s druge strane njihovim pravom veta²³ čime je stvoren sustav čiji je temelj stalan konsenzus pet najvećih članica Ujedinjenih naroda. Jedini način da se osigura mir jest sudjelovanje najvećih država svijeta u uspostavljanju istoga, međutim jedini način da se osigura njihovo sudjelovanje u takvom procesu uspostave i održanja mira jest ravnopravan položaj tih pet najvećih sila u okvirima organizacije.

Tako je stvoren sustav čiji je temeljni cilj uspostava mira za sve države, a koji se temelji na suradnji pet velesila. Već pri samoj takvoj konstataciji očita je nestabilnost takvog sustava, posebno uzimajući u obzir da sve stalne članice Vijeća sigurnosti uz zajednički interes svih članica Ujedinjenih naroda imaju i svaka svoje, često oprečne interese. Međutim unatoč takvim opasnostima možemo reći da „mehanizam kolektivne sigurnosti ne treba, u načelu, efektivno djelovati da bi bio uspješan“.²⁴ Naime jednako tako bi svakoga prekršitelja mogla odvratiti već sama opasnost od kolektivne reakcije međunarodne zajednice na pokušaj agresije, te bi time sustav bio jednako uspješan.

Postavlja se pitanje što je potrebno da bi takav „sustav zastrašivanja“ funkcionirao? Svakako bi to bila „izvjesnost o tome da će raspoloživa sredstva zaista biti primijenjena“²⁵, da će se kolektivitet suprotstaviti svakome onome tko ga izazove te u tome ne smije biti nikakve sumnje. Počeci takve sumnje u efikasnost sustava kolektivne sigurnosti javljaju se vrlo brzo nakon samog osnivanja Ujedinjenih naroda. Svijetom se širio hladni rat i uspostavljala se blokovska podjela koja je za sljedećih nekoliko desetljeća interese stalnih članica postavila na oprečne strane.

Kao što smo ranije konstatirali, sustav se temelji na konsenzusu stalnih članica, a sada se javlja situacija u kojoj je takav konsenzus gotovo nemoguće ostvariti. Vijeće sigurnosti

²² Vajić, o.c., str. 17.

²³ Nije moguće donijeti o meritornu odluku bez suglasnosti svih pet stalnih članica Vijeća sigurnosti, vidi supra.

²⁴ Vajić, o.c., str. 16.

²⁵ Ibid.

je gotovo paralizirano u donošenju svojih odluka bez čega sustav kolektivne sigurnosti nije moguće provesti. Jednako tako se kao posljedica hladnoga rat javlja i nemogućnost formiranja zajedničkih vojnih snaga Ujedinjenih naroda te tako nije ni došlo do sklapanja sporazuma predviđenih Poveljom na temelju kojih bi države članice stavile na raspolaganje svoje vojne resurse. Sami temelji sustava o čijem uspjehu ovisi postizanje temeljnih ciljeva, osnova koje povezuju članice Ujedinjenih naroda i na kojima organizacija stoji, poljuljani su hladnim ratom. „Prije ili kasnije, naime, svaka država ulazi u krug zaštite jedne od velesila“²⁶ te je stoga, dodajući tome suprotstavljene interese stalnih članica Vijeća sigurnosti, gotovo nemoguće postići konsenzus o akcijama koje protiv prekršitelja odredaba Povelje treba primijeniti.

Uslijed ovakvih okolnosti na svjetskoj političkoj sceni, dolazi do kolapsa sustava kolektivne sigurnosti, on gubi svoj kredibilitet i doživljava neuspjeh. Tako nije došlo do formiranja zajedničke neutralne vojske Ujedinjenih naroda niti su se Ujedinjeni narodi ikada pozvali na članak 42. Povelje koji govori o prisilnim međunarodnim vojnim akcijama.

Sustav kakav je zamišljen Poveljom nije uspio, a Ujedinjeni narodi prisiljeni su prilagoditi se datim okolnostima, jer iako unutar same organizacije dolazi do promjene odnosa, svijetom i dalje tinja stalna opasnost širenja oružanih sukoba. Nakon neuspjeha sustava kolektivne sigurnosti morao se pronaći način prilagodbe postojećeg ili pronalaska novog načina uspostave mira prilagođen stvarnim činjenicama - tada se polako javljaju mirovne operacije kao odgovor na promjene koje su zadesile svijet.

3.4. Mirovne operacije (peace-keeping operations)

3.4.1. Definicija i podjela

U težnji za pronalaskom novih načina uspostave i održanja mira, a uslijed neuspješnog pokušaja postizanja toga cilja kroz sustav kolektivne sigurnosti, postepeno i običajnim putem te razvijajući se kroz praksu, javljaju se mirovne operacije²⁷ Ujedinjenih naroda. „Nije moguće navesti neko autoritativno tumačenje mirovnih operacija, jer Ujedinjeni narodi nikad nisu formulirali njihovu točnu definiciju.“²⁸ Unatoč tome ih možemo opisati kao „akcije ili mjere koje uključuju upotrebu multinacionalnih oružanih snaga pod kontrolom Ujedinjenih naroda u svrhu održanja mira sprečavanjem izbijanja oružanog sukoba ili uspostavljanja mira, u situacijama (unutrašnjih ili međunarodnih) nemira, na temelju pristanka ili zahtjeva svih stranaka i bez upotrebe oružja, osim u samoobrani.“²⁹

Riječ je o radnjama čiji je cilj jednak onome sustava kolektivne sigurnosti, a njihova svrha jest uspostava i održanje mira. Međutim ono što mirovne operacije bitno razlikuje od odluka koje se u okviru glave VII. Povelje mogu provesti u djelo jest činjenica da one nisu prisilne vojne akcije. Iako mirovne operacije uključuju sudjelovanje vojnog osoblja, one nisu akcije ofenzivnog karaktera te se njima ne želi provoditi prisilne sankcije bilo kakve vrste. Mirovne operacije su mjere privremenog karaktera pomoću kojih se želi djelovati mirnim putem na određeni spor na način da ga se preventivno spriječi ili, u slučaju

²⁶ Ibid., str. 19.

²⁷ „Sam naziv mirovnih operacija ustalio se (...) u šezdesetim godinama, a popularno ih se udomaćilo nazivati *plavim šljemovima*.“, Vajić, N., „Mirovne operacije Ujedinjenih naroda- Plavi šljemovi“, Zbornik PFZ, 41 (6) 541-555 (1991).

²⁸ Ibid., str. 542

²⁹ Suy, E., „United Nations Peacekeeping System“, in: Bernhardt (ur.) *Encyclopaedia of Public International Law*, instalment 4 (1982), 259; *Peacekeeper's handbook*, International peace Academy, New York, Pergamon Press, 1984, 22; „The Blue Helmets“. A Review of United Nations peace-keeping, second edition, United Nations, 1990, 4.

da je do sukoba već došlo, da se spriječi „prerastanje napetih situacija u potpuni rat“.³⁰ One „nisu prisilna akcija protiv prekršitelja mira, već se temelje na dobrovoljnosti, tj. pristanku zainteresiranih država.“³¹

Možemo reći da su mirovne operacije, vrlo općenito promatrajući, doista slične sustavu Glave VII. Povelje. U prvom redu one su isto tako akcije Ujedinjenih naroda koje se provode na temelju odluke organa Ujedinjenih naroda, te time čin kolektiviteta, organizacije, a ne pojedinačne ili grupe država. Isto tako se ovdje radi o tzv. operativnim akcijama, znači akcijama upućivanja vojnog i drugog osoblja izravno na teren. S druge strane su razlike između njih vrlo velike. Kao što je već naglašeno, mirovne operacije su neprisilne privremene mjere, one su dobrovoljne, te se za uspostavu takve operacije traži pristanak država o čijem je sporu riječ.

Obzirom na dobrovoljni i nepristrani karakter mirovnih operacija, može ih se i lako usporediti s mirnim rješavanjem sporova Glave VI. Povelje. One doista jesu akcije za čiju je provedbu potreban pristanak stranaka spora, te ih izvršava vojno osoblje Ujedinjenih naroda koje je na terenu u svojstvu neutralnih izaslanika. Međutim ključna razlika je u tome da mirovne operacije ne rješavaju izravno spor ili sukob zaraćenih strana, te se uslijed toga ne mogu svrstati pod odredbe Povelje Ujedinjenih naroda koje govore o mirnom rješavanju spora. Možemo zaključiti da bi mirovnim operacijama obzirom na svoje istovremene sličnosti sa pojedinim odredbama Glave VI. te nekim odredbama Glave VII. moglo pripasti „mjesto Glave ‘Šest i pol’, kako je to izrazio tadašnji glavni tajnik Ujedinjenih naroda Dag Hammarskjöld“³²

Kako su se same mirovne operacije razvijale kroz praksu i empirički, tako su se tokom godina iskristalizirale tri vrste mirovnih operacija. Na prvom mjestu su tzv. klasične mirovne operacije čija je temeljna funkcija nadzor nad sukobljenim strana, a primjenjuju se najčešće „nakon prekida vatre, ali prije nego što je postignuto rješenje konkretnog sukoba“.³³ Zatim se krajem 80-tih razvijaju tzv. multifunkcionalne mirovne operacije koje donose kombinaciju vojnih i civilnih funkcija, te se primjenjuju kada je rješenje pronađeno i spor okončan, te kada se stranama u sukobu želi pomoći, primjerice pri razminiravanju, smještaju izbjeglica, provođenju izbora i dr. Na kraju imamo i tzv. mirovne operacije treće generacije koje su specifične po proširenju ovlasti Ujedinjenih naroda na način da je vojnom osoblju pod određenim okolnostima dopuštena upotreba sile.³⁴

Osim navedene podjele mirovnih operacija na tri tipa, možemo pojam mirovnih operacija (peace-keeping operations) podijeliti i na mirovne snage (peace-keeping forces), koje se uglavnom sastoje od lako naoružanog vojnog osoblja, i mirovne misije (peace-keeping missions) koje se najčešće sastoje od nenaoružanog časnika. Pri tome je bitno naglasiti da nije riječ o dvije odvojene operacije koje su povezane, te se djelujući na terenu međusobno nadopunjuju.

3.4.2. Uspostava i upravljanje

Da bi došlo do formiranja i upućivanja određene mirovne operacije na teren, potreban je pristanak države na čije se područje šalju vojne snage, kao i država iz čijih se redova regrutira vojno osoblje koje djeluje na terenu. Do dolaska mirovnih operacija može doći tek

³⁰ Vajić, “Mirovne operacije...”, o.c., str. 542.

³¹ Vajić, o.c., str. 20.

³² Vajić, “Mirovne operacije...”, o.c., str. 542.

³³ Vajić, o.c., str. 21.

³⁴ *Mirovne operacije treće generacije* provedene su i u Bosni i Hercegovini u 90-tim godinama prošlog stoljeća, te su Ujedinjeni narodi tada bili ovlašteni upotrijebiti silu u svrhu ostvarenja svog humanitarnog mandata kao što je npr. dostava humanitarne pomoći ili zaštita sigurnosnih zona.

nakon dobivenog pristanka države na čijem teritoriju se one izvršavaju, te isto tako nema pravnog temelja da one na tom teritoriju nastave svoje djelovanje u slučaju povlačenja odnosno nedavanja ponovljenog pristanka te države. Upravo s ciljem sprječavanja povlačenja pristanka uslijed promjene stajališta države na čijem tlu se operacije provode, uvedeno je vremensko ograničavanje mirovnih operacija na kraća razdoblja od primjerice šest mjeseci do najviše godine dana. Time se daje pristanak na relativno kratko razdoblje, te se državama protekom istoga otvara mogućnost ponovne potvrde pristanka. Postavlja se pitanje da li bi ipak mogla postojati mogućnost djelovanja određene misije na tlu države bez njenog pristanka? Na osnovu dosadašnjeg iskustva i prakse Ujedinjenih naroda možemo reći da je zamislivo da bi „Vijeće sigurnosti - i protiv volje jedne ili svih zainteresiranih snaga – moglo odlučiti da mirovnim snagama koje djeluju na određenom području produži mandat.“³⁵

Mirovne operacije uspostavljaju se na inicijativu strane spora, bilo koje države članice Ujedinjenih naroda, nekog organa Ujedinjenih naroda ili na inicijativu samog glavnog tajnika. Konačnu odluku o uspostavi operacije donosi Vijeće sigurnosti. Ono o ovom pitanju odlučuje kao o meritornom pitanju³⁶ što znači da je potrebno devet potvrdnih glasova, a od toga potvrdni glasovi svih pet stalnih članica Vijeća sigurnosti. Tako je i odluka o uspostavi mirovnih operacija podložna pravu veta velikih država, te time u opasnosti da iz raznih političkih razloga ne dođe do njenog donošenja.

Nakon donošenja odluke o uspostavi mirovne operacije, ona dolazi pod nadležnost glavnog tajnika koji njome upravlja. U kratkom roku od donošenja odluke (uglavnom u roku 24 sata) glavni tajnik podnosi konkretan izvještaj o provedbi akcije. Izvještaj glavnog tajnika se potom ponovno podvrgava kontroli Vijeća sigurnosti koje i o njemu odlučuje kao o meritornom pitanju. Nakon dobivanja suglasnosti Vijeća sigurnosti, glavni tajnik pristupa samim pripremama mirovne operacije te odlučuje o zapovjednim snagama, obraća se državama članicama pozivajući ih na ustupanje vojnog osoblja, te poduzima sve ostale, za realizaciju same operacije, potrebne radnje.

„Mirovne operacije su pomoćni organi Vijeća sigurnosti ili Opće skupštine“³⁷, a riječ je o operacijama o kojima Vijeće sigurnosti samostalno odlučuje. I u pitanju mirovnih operacija je povlašten status stalnih članica Vijeća sigurnosti još jednom potvrđen, te do formiranja operacije ne može doći ako samo jedna od njih uskrati svoju suglasnost. Iako je za upućivanje operacije na teritorij određene države potreban njen pristanak, možemo pretpostaviti da bi Vijeće svojom političkom moći operaciju moglo unatoč tome provesti. Ne treba zanemariti niti široke mogućnosti pritiska i utjecaja koju velike sile mogu vršiti na bilo koju malu državu stranku spora.

3.4.3. Pravni temelj

Nakon izlaganja sličnosti mirovnih operacija s nevojnim i vojnim akcijama iz glave VII. Povelje te s radnjama mirnog rješavanja spora iz glave VI. Povelje Ujedinjenih naroda, došli smo do zaključka da bi ih mogli smjestiti pod prethodno spominjanu tzv. glavu „Šest i pol“ naglašavajući da su one doista operacije posebne vrste o kojima se u Povelji ne govori izravno. Ipak, unatoč nepostojanju izričite odredbe o mirovnim operacijama, te nepostojanju pravne naravi odluka Vijeća sigurnosti o njihovoj provedbi, moguće je u okviru Povelje pronaći odredbu koja predstavlja svojevrsni pravni temelj samim mirovnim operacijama.

³⁵ Vajić, N., „Mirovne operacije...“, o.c., str. 545.

³⁶ O meritornim i proceduralnim pitanjima unutar Vijeća sigurnosti i načinu donošenja odluka o njima vidi supra.

³⁷ Vajić, N., „Mirovne operacije...“, o.c., str. 546.

Riječ je o članku 40. glave VII. Povelje koji glasi:

Da bi se spriječilo pogoršanje situacije, Vijeće sigurnosti, prije nego što dađe preporuke ili odluči o mjerama predviđenima u Članku 39, može pozvati odnosne stranke da se pridržavaju privremenih mjera koje ono smatra potrebnima ili poželjnim. Te privremene mjere nipošto ne diraju u prava, zahtjeve ili položaj odnosnih stranaka. Vijeće sigurnosti uzima primjereno u obzir neprihvatanje tih privremenih mjera.

Članak 40. govori o privremenim mjerama koje Ujedinjeni narodi mogu poduzeti u slučaju da se čini izvjesnim uspjeh održanja ili uspostave mira pomoću takvih neprisilnih i dobrovoljnih radnji. Kao pravni temelj mirovnih operacija članak 40. može poslužiti u kombinaciji bilo sa člankom 25. Povelje³⁸ koji govori o dužnosti poštivanja odluka Vijeća sigurnosti, bilo s člankom 29. Povelje³⁹ koji govori o mogućnosti formiranja pomoćnih organa Vijeća sigurnosti. Tako privremene mjere mogu biti vrlo raznolike: od pozivanja na prekid vatre do embarga na uvoz oružja, te se u tu svrhu mogu formirati i organi za nadzor provedbe takvih mjera.

Iako iz članka 40. slijedi da se privremene mjere donose u obliku preporuke, one su u „praksi zapravo obveza i teško je ne pokoriti im se“.⁴⁰ Ne treba zanemariti ni da se odredba o privremenim mjerama nalazi u okviru glave VII. Povelje koja govori o djelovanju u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i čina napada te se i obzirom na to može govoriti o njihovoj obvezatnosti. Stoga se privremene mjere unatoč svojoj neobvezatnosti „najčešće poštuju, a to uglavnom ovisi o političkim pritiscima“.⁴¹

Na kraju možemo zaključiti da su mirovne operacije, bez obzira na svoj pravni temelj, „potpuno prihvaćena stvarnost“⁴² te su u skladu s ciljevima same Povelje i njenih temeljnih načela, a time i s duhom Ujedinjenih naroda.

3.4.4. Narav i karakteristike

Po svojoj naravi mirovne operacije su uvijek i u potpunosti neutralne akcije čiji je zadatak spriječiti ili riješiti spor te pritom zadržati nepristranost. Pripadnici snaga Ujedinjenih naroda dužni su svoj posao izvršiti bez favoriziranja niti jedne strane u sukobu. Isto tako radnje osoblja mirovne operacije moraju postići svoj cilj, a da pri tome ne dođe do miješanja u unutarnje poslove odnosne države.

Vojno osoblje mirovnih operacija pri izvršavanju svojih naredbi nije ovlašteno koristiti silu. Ono je opremljeno lakim naoružanjem, ali se ono ne smije upotrijebiti osim u iznimnim slučajevima izravnog napada na vojnika, odnosno u slučaju pokušaja sprječavanja vojnika u izvršenju njegovih zadataka.

Kada ipak dođe do upotrebe oružja, vojno osoblje dužno je pridržavati se općih međunarodnih konvencija o vojnom osoblju.

Vojno osoblje je na takav način bitno ograničeno u obavljanju svojih zadataka, a kako bi mirovna operacija zadržala svoju efikasnost, na značaju dobivaju svi ostali faktori koji čine jednu mirovnu operaciju. U prvom redu su to sama fizička prisutnost vojnika na terenu, te mogućnost upotrebe oružja, makar ona bila izuzetak, te autoritet Ujedinjenih

³⁸ „Članovi Ujedinjenih naroda suglasni su da prihvate i izvršavaju odluke Vijeća sigurnosti u skladu s ovom Poveljom.“, članak 25. Povelje Ujedinjenih naroda.

³⁹ „Vijeće sigurnosti može ustanoviti pomoćne organe koje smatra potrebnima za obavljanje svojih funkcija.“, članak 29. Povelje Ujedinjenih naroda.

⁴⁰ Vajić, N., „Mirovne operacije...“, o.c., str. 547.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid., str. 547.

naroda i politički pritisak velikih država. Jednako važan je konsenzus koji mora vladati unutar Opće skupštine kako bi mandat same mirovne operacije bio točno određen i kako bi uživao neophodnu potporu većine. Glavna obilježja misije moraju biti točno određena kako bi se njeni ciljevi ostvarili. U prvom redu to se odnosi na prostor na kojemu će se ona odvijati, a zatim i na zadatke koje će osoblje izvršavati. Pojedini vojnici moraju biti vrlo dobro upućeni u zadatke i ciljeve koji se njima žele postići. Na kraju je isto tako važno vremensko ograničenje same misije kako bi osoblje imalo određeni orijentir o tempu djelovanja.

Osim što se određena obilježja misije određuju jednostrano unutar Vijeća sigurnosti, djelomično se prava i obveze pripadnika misije uređuju i posebnim sporazumom između države domaćina i Ujedinjenih naroda, tzv. Sporazumom o pravnom položaju snaga (Status of Force Agreement). Takvim sporazumom se uređuju pitanja poput slobode kretanja osoblja misije, njihove dužnosti pridržavanja zakona države primateljice, pitanje njihove sudbenosti i drugo. Međutim sklapanje takvih sporazuma nije uvijek jednostavan zadatak, te se Ujedinjeni narodi nerijetko zadovoljavaju „usmenim izjavama koje čak ne dolaze uvijek od strane zemlje domaćina, već ih daje predstavnik Ujedinjenih naroda po uzoru na slične slučajeve drugih operacija UN.“⁴³

3.4.5. *Financiranje*

Mirovne operacije Ujedinjenih naroda obično se financiraju putem posebnih računa koji se nalaze izvan redovitog proračuna. Takvi računi pune se doprinosima država članica i dobrovoljnim priložima. U praksi su se javljali slučajevi uskrate takvih doprinosa od strane pojedinih država koji su uglavnom politički motivirani u smislu da određena država ne podupire konkretnu mirovnu misiju, te ne želi sudjelovati u njenom financiranju iako je članica Ujedinjenih naroda.

Tako je pitanje obvezatnosti takvih doprinosa došlo i pred Međunarodni sud koji je u savjetodavnom mišljenju pod nazivom Neki troškovi Ujedinjenih naroda takve troškove okarakterizirao kao troškove organizacije „koji su u skladu s ostvarivanjem temeljnih ciljeva Ujedinjenih naroda i u okviru ovlasti Organizacije“.⁴⁴ Iz toga slijedi obveza svih članica na sudjelovanje u financiranju svih mirovnih operacija kao akcija provedenih na temelju odluke kolektiviteta, provedenih od strane kolektiviteta te na kraju i financiranih na jednak način.

Ne postoji jedinstven način financiranja mirovnih operacija, te se ono rješava od slučaja do slučaja. Kao što je zadatak Glavnog tajnika da pred Vijeće iznese program provedbe mirovne operacije, tako je na njemu zadatak da pred Vijeće sigurnosti iznese plan financiranja pojedine mirovne operacije o kojem Vijeće potom glasuje te na takav način odlučuje o načinu financiranja.

4. **Primjeri postojećih mirovnih operacija**

U okviru ovoga poglavlja slijedi prikaz dvaju primjera iz postojeće prakse Ujedinjenih naroda. Riječ je o mirovnim operacijama na Haitiju te u Sudanu. Cilj je kroz ova dva primjera prikazati uzroke i ciljeve pojedinih mirovnih operacija s osvrtom na negativne primjere iz prakse koji su posljedica manjka odgovarajuće regulacije mirovnih operacija.

⁴³ Ibid, str. 550.

⁴⁴ Ibid., str. 547.

4.1. The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)

Do dolaska snaga Ujedinjenih naroda na teritorij Haitija prvi put dolazi 1990. kada Ujedinjeni narodi, na zahtjev tadašnje vlade, formiraju skupinu⁴⁵ čiji je cilj bio nadzirati pripremu i provođenje samih izbora na području te države. Međutim već 1991. dolazi do državnog puča, te se situacija u državi pogoršava. Kao odgovor na takav razvoj događaja Ujedinjeni narodi 1993. formiraju prvu mirovnu operaciju na području Haitija, UNMIH.⁴⁶ Zatim između 1994. i 2000. slijedi nekoliko mirovnih operacija kojima je zajednički cilj bio uspostava stabilne demokratske države utemeljene na vladavini prava.⁴⁷

Trenutno se na području Haitija provodi mirovna misija pod nazivom The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) koja je utemeljena rezolucijom Vijeća sigurnosti 2004. Mandat MINUSTAH-a produžen je 2009. za još jednu godinu te je za 2010. bila planirana prvenstvena koncentracija na potporu vladi u provođenju državnih izbora.

Haiti je 12.01.2010. pogođen najvećom prirodnom katastrofom u svojoj povijesti - razornim potresom koji je usmrtio stotine tisuća ljudi, a među njim i 96 pripadnika snaga Ujedinjenih naroda. Zbog takvih izvanrednih okolnosti, funkcije i ciljevi mirovne misije na Haitiju usmjereni su na oporavak i stabilizaciju Haitija, pomoć žrtvama potresa, te je broj osoblja u tu svrhu povećan za nekoliko tisuća pripadnika snaga Ujedinjenih naroda.

Prvenstvenim ciljevima ove mirovne operacije Ujedinjeni narodi ističu pružanje podrške vladi Haitija u provođenju svojih funkcija kako bi se održala vladavina prava, te spriječio eventualni budući val nasilja odnosno neredi bilo kakve vrste. Isto tako se kao bitni ciljevi ističu razoružanje populacije i zaštita osnovnih ljudskih prava.

Iako je neupitno da su težnje Ujedinjenih naroda prema smanjenju nasilja unutar političkog života i među populacijom Haitija te povećanje slobode medija u svakom pogledu pozitivne i vrijedne svake podrške, postavlja se pitanje koliko se te težnje doista ostvaruju u praksi. Svjedoci smo brojnih primjera povreda ljudskih prava koji se navode u medijima i brojnim znanstvenim radovima. Pojedini članovi mirovne misije na Haitiju, koju pretežno čine brazilski vojnici, često su optuživani za neopravdano nasilje i zlostavljanja građana Haitija. Navode se primjeri kao što je vojni napad u Cité Soleil iz 2005. u kojem je „meta (...) bio navodni vođa bande, Dread Wilme, koji je ubijen tijekom operacije skupa sa neodređenim brojem svojih suradnika.“⁴⁸ Broj mrtvih procijenjen je na 30, a od toga čak 20 žena pa čak i jedno dijete. Uz takve velike operacije poput ove u Cité Soleil, „MINUSTAH vojnici počinili su i više manjih napada kao i ubojstva, protupravna zadržavanja i silovanja“⁴⁹. „2007. UN-ovi vojnici upucali su i ubili Berhens Germain, devet. Vojnici su upucali Berhensa u glavu u jutro dok je sjedio na obiteljskom krovu u Cité Soleil igrajući se sa pink igračkom telefonom“⁵⁰. Vojnici su se poslije opravdavali navodeći da su smatrali da je dječak u ruci drži pištolj.

Ovo su samo neki od brojnih primjera povrede ljudskih prava na području Haitija u kojima UN-ovi vojnici iskorištavaju siromaštvo i bespomoćnost Haićana, istovremeno svjesni zaštite koju im pružaju Ujedinjeni narodi. Današnja realnost jest nepostojanja gotovo nikakvih učinkovitih mehanizama zaštite građana Haitija od samih pripadnika mirovne misije. Iako je u svrhu rješavanja ovog problem potpisan sporazum između vlade Haitija i Glavnog tajnika UN-a, tzv. Status of Forces Agreement („SOFA“), na temelju kojega je

⁴⁵ *United Nations Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti* (ONUVEH).

⁴⁶ *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH).

⁴⁷ To su bile: *the United Nations Support Mission in Haiti* (UNSMIH), *the United Nations Transition Mission in Haiti* (UNTMIH) i *the United Nations Civilian Police Mission in Haiti* (MIPONUH)

⁴⁸ Halling, M., Bookey, B., "Peacekeeping in Name Alone: Accountability for the UN in Haiti", *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 31, 2008, str 464

⁴⁹ *Ibid.*, str. 465.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 466

trebala biti formirana komisija za pritužbe⁵¹ građana čija su prava povrijeđena prekomjernim neopravdanim nasiljem pripadnika MINUSTAHA-a, do formiranja takve komisije do danas nije došlo. Kao rezultat nepostojanja takve neovisne komisije koja bi na licu mjesta istraživala pojedine pritužbe, građanima ne preostaje puno mogućnosti kojima su njihova prava realno zaštićena. Teško bi bilo zamisliti da siromašna obitelj s Hatija tuži Ujedinjene narode ili pojedinog njihovog pripadnika, vojnog ili političkog, bilo na međunarodnom sudu ili u vlastitoj zemlji.

Na kraju se postavlja pitanje veze između nedostatka regulacije samih mirovnih operacija Poveljom Ujedinjenih naroda s jedne strane i nedostatka zaštite prava građana zemlje domaćina same mirovne misije. Za pretpostaviti je da bi detaljnijim reguliranjem samih operacija i mehanizmi zaštite građana i time sankcioniranja pripadnika mirovnih operacija bili uređeni na način da se spriječe kršenja međunarodnopravno zajamčenih ljudskih prava. Neupitna je potreba reguliranja takvih mehanizama zaštite kako se ostvarenje samih ciljeva MINUSTAH-a ne bi potpuno osujetilo na način da šteta koju pojedini pripadnici misije počine nadmaši korist koju su Ujedinjeni narodi donijeli Haitiju.

4.2. UNAMID

Oružani sukob između vlade Sudana i militantne skupine zavne Janjaweed izbio je 2003. Procjenjuje se da je otad kao posljedica toga sukoba život izgubilo oko 300.000 ljudi te je više od 2 milijuna ljudi prisiljeno napustiti svoje domove. Od samog izbijanja sukoba pozornost Ujedinjenih naroda je usmjerena na područje Sudana s težnjom uspostave mira na tom području.

Vlada Sudana 2007. odobrava dolazak snaga UN-a te se iste godine rezolucijom Vijeća sigurnosti uspostavlja mirovnu misiju pod nazivom UNAMID, a koja je početno uspostavljena na 12 mjeseci. Rezolucijom je određeno da se misija uspostavlja na temelju poglavlja VII. povelje Ujedinjenih naroda. Mandat prve misije je istekao 31.7.2008. kada je produžen za još 12 mjeseci, do srpnja 2009. te je potom 2009. i 2010. ponovno produljivan po 12 mjeseci.

Radi se o jednoj od najvećih misija UN-a u povijesti te je broj njenog osoblja dosegao broj od preko 20.000 ljudi. Prvenstveni cilj misije jest zaštita civila te promicanje ljudskih prava općenito, međutim isto tako se teži jačanju vladavine prava kako bi se sukob riješio sporazumno te se nadzire situacija na granici Sudana sa susjednim državama.

Mirovna misija UNAMID je, slično kao i MINUSTAH, obilježena brojnim primjerima optužbi članova misije za razne povrede ljudskih prava. Vojnici su optuživani za prekomjerno, neopravdano nasilje, kao i za brojne slučajeve silovanja. Glavni problem i u ovom slučaju predstavlja manjak regulacije mirovnih operacija. Ne postoji efikasan način zaštite građana od samih pripadnika misije, a upravo taj isti manjak regulacije stvara plodno tlo za kršenja prava pojedinca.

5. Zaključak

Koncept kolektivne sigurnosti utemeljen je na zamišljenom odricanju pojedinih država od upotrebe vlastitih oružanih snaga za što im je zauzvrat obećana zaštita zajedničkih vojnih snaga. Do ostvarenja takvog sustava, kao što smo prethodno naglasili, nije došlo. Uzroci bi se pojednostavljeno mogli objasniti velikim promjenama koje su svijet zadesile nakon osnivanja Ujedinjenih naroda, odnosno nakon sastavljanja same Povelje i kreiranja

⁵¹ Tzv. *standing claims commission*.

sustava kolektivne sigurnosti. Dolazi do pojave hladnoga rata, nesuglasje unutar Vijeća sigurnosti postaje sve izraženije, a zbog toga dolazi do pojave gotovo nepremostivih prepreka ostvarenju koncepta kolektivne sigurnosti.

Dolazi i do formiranja mirovnih operacija kao odgovora na političke prilike unutar Ujedinjenih naroda. Do realizacije sustava kolektivne sigurnosti nije moglo doći u postojećim okolnostima, a mirovne operacije se tako svojom fleksibilnošću, te neutralnim i dobrovoljnim karakterom nameću kao odgovor na potrebe međunarodne zajednice. Svijet bez Ujedinjenih naroda i bez njihovih nastojanja u poduzimanju raznih napora sa svrhom održanja i ostvarenja mira bio bi u opasnosti od eskalacije povećanja broja ratova i sukoba svih vrsta. Vjerujem da su mirovne operacije, unatoč svojim manama i poteškoćama, prijeko potrebne međunarodnoj zajednici. Na kraju krajeva one su i nastale kao odgovor na traženja pomoći pojedinih sukobljenih država od samih Ujedinjenih naroda. Njihov karakter dobrovoljnosti samo potvrđuje da su i same stranke sporova svjesne koristi koju mogu imati od treće neutralne i nepristrane strane koja može posredovati u rješavanju spora.

Unatoč potrebi postojanja određenog sustava regulacije upotrebe sile, a sadašnja realnost jest da je to sustav mirovnih operacija, smatram da postoji potreba za nizom promjena unutar takvog sustava kako bi se njegova efikasnost pospješila te pravni temelj učvrstio. U prvom redu to je revizija same Povelje u sklopu koje se mirovne operacije moraju inkorporirati u slovo Povelje. Jedini način da se zaštite građani države primateljice, a time spriječi zlouporaba misije, jest detaljno reguliranje mirovnih operacija na način da su uređeni i načini zaštite prava građana države primateljice. Sasvim drugo je pitanje da li takvom revizijom posve izbrisati sustav kolektivne sigurnosti ili ga samo prilagoditi postojanju mirovnih operacija, te potom u budućnosti očekivati i realizaciju samog sustava kolektivne sigurnosti, no ipak smatram da sama formalna regulacija mirovnih operacija doista jest nužna. Isto tako smatram da se samo uspostavljanje mirovnih operacija kao reakcije na postojanje određenog spora mora ubrzati, čak i kada bi to značilo reagiranje Ujedinjenih naroda prije dobivenih pristanaka odnosnih država. Sprečavanje ljudskih patnji i žrtava mora biti prioritet, a robovanje određenim procedurama i formalnostima nipošto ne smije osujetiti ostvarenje tog cilja.

Na kraju se postavlja pitanje možemo li očekivati ostvarenje koncepta kolektivne sigurnosti u bližoj ili daljoj budućnosti. Da li su Ujedinjeni narodi danas dorasli takvom zadatku ili će na kraju ipak morati priznati potpuni neuspjeh vlastitih ideja? Ne preostaje nam drugo već promatrati daljnji razvoj Ujedinjenih naroda i djelovanja njihovih organa, s nadom postizanja konačnog cilja - trajne uspostave i održanja mira.

Summary:

The main focus of this paper is the systematic overview and the reasons for failure of the concept of collective security as by the United Nation's Charter planned way of resolving conflicts. It is followed by an analysis of the development and the establishment of peacekeeping operations in order to present the reality that substantially differs from the wording of the United Nation's Charter. Finally, as a result of analyzing the concept of collective security and the peacekeeping missions the question is discussed on whether or not the situation of the non-effectiveness of the current provisions of the Charter is sustainable in the future.

Key words: United Nations, Security Council, The Charter of the United Nations, concept of collective security, peace operations