

Dužnost zaštite od zločina "suverenih režima"

Marinko Raos

Svaka pojedina država ima dužnost štititi svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti. Dužnost uključuje sprječavanje takvih zločina, uključujući i poticanje na njih, prikladnim i nužnim sredstvima.

Dužnost zaštite¹ (*Responsibility to Protect – R2P*) razmjerno je nov teorijski i praktični pojam i termin u međunarodnoj politici. Koncept je svjetskoj javnosti prvi put predstavljen krajem 2001. u završnom izvješću Međunarodnog povjerenstva za pitanja intervencije i državne suverenosti (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*). Na takozvanome svjetskom summitu u listopadu 2005. – to jest, na zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda na najvišoj razini šefova država ili vlada – 174 članice UN-a prihvatile su jednoglasno pravno neobvezujući završni dokument u kojemu je dužnost zaštite određena na sljedeći način:

Svaka pojedina država ima dužnost štititi svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti. Dužnost uključuje sprječavanje takvih zločina, uključujući i poticanje na njih, prikladnim i nužnim sredstvima. Mi (šefovi država ili vlada zemalja članica UN, nap. M. R.) prihvaćamo tu dužnost te ćemo djelovati u skladu s njome. Međunarodna zajednica treba, kako je prikladno, poticati države na ispunjavanje te dužnosti te im u tome pomagati i poduprijeti Ujedinjene narode u uspostavi sustava ranog upozoravanja (čl. 138).

Međunarodna zajednica, preko Ujedinjenih naroda, također ima dužnost primjenjivati prikladna diplomatska, humanitarna i druga miroljubiva sredstva u skladu s poglavljima VI. i VII. Povelje (UN-a) kako bi pomogla u zaštiti stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti. U tom smislu spremni zajednički djelovati, pravodobno i odlučno, putem Vijeća sigurnosti, u skladu s Poveljom, uključivši i poglavlje VII, od slučaja do slučaja i u suradnji s nadležnim regionalnim organizacijama (ako je prikladno), ako su miroljubiva sredstva nedovoljna, a državne vlasti očito ne štite svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti te njihovih

Marinko Raos, magistar političkih znanosti, politički savjetnik Stalne misije Republike Hrvatske pri NATO-u u Bruxellesu u rangu ministra savjetnika. E-pošta: marinko.raos@mvpei.hr

posljedica, imajući na umu načela Povelje i međunarodnog prava. Namjeravamo se, također, posvetiti, kad je to nužno i prikladno, pomaganju državama u izgradnji sposobnosti za zaštitu svoga stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkoga čišćenja i zločina protiv čovječnosti te pružanju potpore onima koji su pod pritiskom prije izbijanja kriza i sukoba (čl. 139).²

Dužnost zaštite razmjerno je nov teorijski i praktični pojam i termin u međunarodnoj politici. Koncept je svjetskoj javnosti prvi put predstavljen krajem 2001. u završnom izvješću Međunarodnog povjerenstva za pitanja intervencije i državne suverenosti

Kad se tekst "očisti" od pretjerane rječitosti, ponavljanja i brojnih uvjetovanja i ograđivanja – tako karakterističnih za tekstove što ih proizvodi multilateralna diplomacija, osobito kad se donose općim konsenzusom – ipak ostaje prilično radikalna odredba da "svatko", dakle svaka država, ima dužnost štiti vlastito stanovništvo od nabrojanih zločina. Ako pak državne vlasti ne obavljaju tu dužnost – bilo zato što to ne mogu ili ne žele – dužnost je cijele međunarodne zajednice zaštititi ugroženo pučanstvo djelujući posredstvom UN-a, prije svega miroljubivim sredstvima, a ako to nije dovoljno, i oružanom intervencijom. Kao i većina novih ideja, i ova ima duboke povijesne korijene koje nije naodmet razmotriti.

Povijest ideje

Poštivanje suverenosti neovisnih država, koje je kao načelo ustanovljeno Vestfalskim mirom 1648. godine, u samom je temelju današnjega međunarodnog sustava. Zakoniti vladar, a poslije vlast suverene države na vlastitom području i u odnosu prema svojim podanicima – stanovnicima odnosno državljanima, što nisu istovjetni pojmovi, iz čega proizlaze i određeni problemi kojima se ovdje ne možemo baviti – ima potpunu, neograničenu i nepodijeljenu vlast. Države jedna drugoj priznaju pravo na postojanje i na određeno područje. Pritom manji teritorijalni sporovi ne ometaju funkcioniranje sustava. Ratovi među državama ugrožavaju, doduše, djelovanje međunarodnoga sustava, ali ne i njegov opstanak. Zakoniti su onaj vladar i ona državna vlast koje takvima priznaju drugi vladari i druge države, što se naziva diplomatskim priznanjem koje može biti izričito (*de jure*) ili samo stvarno (*de facto*). Priznanjem države ne priznaje se istodobno i vlada (to jest njezina zakonitost), ali obratno vrijedi.

Iz načela suverenosti proizlazi i načelo nemiješanja u unutarnje poslove drugih država, koje se može i svesti na njega. Grubo rečeno, zakoniti (to jest priznati) vladar (vlada, vlast) neke dr-

žave može sa svojim podanicima odnosno državljanima činiti što ga je volja, pa čak im i oduzeti život i imovinu, bez obzira na razloge. Ipak, suverenost zapravo nikad ni u zamisli, a osobito ne u praksi, nije značila potpunu i neograničenu samovolju vladara odnosno vlasti, čak ni unutar vlastitih granica. U Europi i zapadnome kulturnome krugu – a Europa je rodno mjesto vestfalskoga međunarodnog sustava koji se u njoj postupno širio, dok nije obuhvatio cijeli svijet – postojale su i postoje određene zajedničke temeljne moralne norme utemeljene na kršćanstvu, pri čemu ništa ne mijenja to što se državne vlasti na taj izvor uglavnom više ne pozivaju. Nadalje, što se tiče vladareva "prava" na bezrazložno oduzimanje imovine i života svojim podanicima, važno je koliko često se to događa. Dok je god to rijetko, nailazit će na moralnu osudu, ali teško da će izazvati praktično djelovanje. No prijeđe li takvo postupanje određene granice, često dolazi do reakcije, bilo unutar države bilo izvan nje.

"Otac međunarodnoga prava" Hugo Grotius već je u radovima objavljenima prije Vestfalskoga mira, a na temelju nauka o prirodnome pravu, zastupao stajalište da je vladareva moć (suverenost) ograničena prirodnim pravom – dakle općim moralno-pravnim načelima. On je prvi formulirao nauku o društvenom ugovoru prema kojemu država (načelno, ne povijesno) nastaje ugovorom između naroda i vladara. Pripadnici naroda odnosno stanovnici zemlje (budući podanici) vladaru daju vlast nad sobom i svojim potomcima, a on im zauzvrat obećava osobnu sigurnost i sigurnost njihove imovine. Jasno je, dakle, da podanici ne duguju vladaru bezuvjetnu odanost i pokornost. Prekrši li vladar teško takav hipotetički društveni ugovor, podanici mu više ne duguju poslušnost. Engleski filozofi Thomas Hobbes (*Levijatan*, 1651) i John Locke (*Druga rasprava o vladavini*, 1690) nedugo nakon njega potpuni su razradili teoriju društvenog ugovora, svaki na svoj način i različito jedan od drugoga. Termin "društveni ugovor" popularizirao je poslije ženevski filozof Jean-Jacques Rousseau (*O društvenom ugovoru*, 1762). Premda nikad nije bila općeprihvaćena, teorija društvenog ugovora (kontraktualizam) imala je, a i danas ima, velik utjecaj na teorijsko i praktično promišljanje politike.

Očito je da su načelo suverenosti i iz njega izvedeno načelo nemiješanja u unutarnje poslove drugih država suprotni svim idejama i naučavanjima koja određuju da vladareva (vladina) moć ili suverenost jesu i moraju biti ograničene. To vrijedi neovisno o tome pozivamo li se na zamišljeni društveni ugovor, poput navedenih i mnogih drugih mislilaca, ili jednostavno na opća moralna načela. Praktički, sve društvene i političke doktrine daju pravo državljanima na pobunu protiv državne vlasti pod određenim uvjetima. Takav je i društveni nauk Katoličke crkve, a slična se gledišta mogu pronaći i kod drugih kršćanskih, židovskih i muslimanskih zajednica. Sve političke ideje o demokratskim sustavima snažno se zauzimaju za smjenjivost i odgovornost vlasti prema ljudima kojima vlada i u čije ime vlada.

Istodobno, stoljećima se razvijala i teorija pravednog rata, to jest mišljenje o tome pod kojim uvjetima država smije zaratiti s drugom državom. Dakako, države se tih uvjeta u najvećem broju primjera nisu pridržavale. Pravo na rat i pravo u ratu bili su među prvim područjima na kojima se počelo razvijati međunarodno pravo. Užasi Prvog i osobito Drugog svjetskog rata pridonijeli su još jačem razvoju međunarodnoga humanitarnog

prava. Pridonijeli su i osnutku Društva naroda nakon Prvog i Organizacije ujedinjenih naroda nakon Drugoga svjetskog rata. Pritom ne treba nikada smetnuti s uma da je međunarodno pravo, bilo običajno bilo pisano (ugovorno), zapravo dragovoljno ograničavanje slobode djelovanja država – dakle njihove suverenosti.

Povelja UN-a govori samo o ograničavanju prava na rat, dopuštajući ga samo u samoobrani, a ništa ne govori o zločinima protiv vlastitoga civilnog stanovništva, makar su oni masovno počinjeni u Drugome svjetskom ratu koji je i utjecao na nastanak UN-a. Ipak, Povelja je priznala i pojedinačna i skupna ljudska prava. No na suđenjima pred međunarodnim sudovima pobjedničkih zemalja u Nürnbergu i Tokiju pozvani su na odgovornost, osuđeni i strogo kažnjeni oni koji su zamislili i zapovjedili "zločine protiv čovječnosti" (ili "čovječanstva") Taj su pojam i naziv tada prvi put uvedeni u pravnu teoriju i praksu. Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. i Konvencija o genocidu otišle su i dalje te su izričito dale prednost zaštiti prava na život i drugih temeljnih ljudskih prava pred načelima poštivanja suverenosti i nemiješanja u unutarnje poslove drugih država u najtežim slučajevima kad vlast svojim djelovanjem masovno ugrožava živote svojih građana ili to svojim nedjelovanjem omogućuje.

"Lokalni" sukobi i masovni zločini – građanski ratovi i drugi oblici masovnog ubijanja unutar granica jedne države – ozbiljno ugrožavaju međunarodnu sigurnost, pa i nacionalnu sigurnost zapadnih zemalja

U praksi je tijekom dugih desetljeća Hladnoga rata prevladavalo načelo nemiješanja u unutarnje poslove. Prisjetimo se slučaja kad je novoujedinjena Socijalistička Republika Vijetnam 1979. vojno intervenirala u susjednoj "Kampučiji" (Kambodži) pod vlašću Crvenih Kmera te zbacila s vlasti taj krvavi režim. Premda vijetnamska intervencija nije bila vođena prvenstveno humanitarnim razlozima nego klasičnim *raisons d'état* – hegemonom, nacionalnom sigurnošću te, u manjoj mjeri, ideologijom – činjenica je da su zbacivanje Crvenih Kmera i uspostava "normalnoga" provijetnamskoga komunističkog režima značili kraj masovnih državnih zločina. No Vijetnam za to nitko nije pohvalio! Naprotiv, većina članica UN-a taj je čin osudila.

Razvoj i sve veća dostupnost televizije, osobito satelitske, donio je i donosi strašne prizore genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti u domove i svijest stotina milijuna ljudi diljem svijeta. Posve su normalne reakcija na to zahtjevi: To mora prestati! Nešto se mora učiniti! Netko to mora zaustaviti! U demokratskim, a do neke mjere i u nedemokratskim državama, državna vlast mora makar donekle voditi računa o osjećajima i željama naroda odnosno svojih državljana.

broj 5 - ožujak 2011.

Za nastanak ideje o dužnosti zaštite na neki je način najzaslužnija masovna javna svijest o postojanju problema i nužnosti njegova rješavanja. Također, bogate demokratske zemlje Zapada (ili Sjevera) mogle su se nakon propasti komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj Europi te Istočnoj Aziji, dakle nakon pobjede Zapada u Hladnom ratu, posvetiti i drugim, "manje važnim" pitanjima, kao što je ovo o kojemu je riječ u ovom članku. Kraj Hladnoga rata nikako nije bio i "kraj povijesti" niti kraj ratova, masovnog ubijanja i drugih zločina. Naprotiv! Ne samo što je sve više rastao pritisak javnosti da se poduzmu konkretne i odlučne mjere kako bi se zaustavili masovni zločini, nego je i političkim analitičarima, a onda i vladama, postajalo sve jasnije kako "lokalni" sukobi i masovni zločini – građanski ratovi i drugi oblici masovnog ubijanja unutar granica jedne države – ozbiljno ugrožavaju međunarodnu sigurnost, pa i nacionalnu sigurnost zapadnih zemalja. Uz moralni i humanitarni aspekt, dužnost zaštite ima i sigurnosne, političke i ekonomske aspekte. Ne samo što se "nešto mora poduzeti" kako bi se spasilo ugroženo pučanstvo, što je obično vrlo skupo, nego su i prekinuti ili ugroženi putovi međunarodnog prometa (primjer: gusarstvo uz somalske obale) te opskrba energentima i drugim vitalnim sirovinama. Masovni priljev izbjeglica nije samo golem teret za zemlje koje ih primaju, nego ih i destabilizira. Naposljetku, ali ne i najmanje važno, zemlje i ljudske skupine pogođene masovnim zločinima pravi su rasadnici terorizma.

Sve je to pridonijelo tome da je kanadska vlada, uz pomoć više nevladinih organizacija, 2000. okupila Međunarodno povjerenstvo za pitanja intervencije i državne suverenosti (ICISS). ICISS su vodili alžirski diplomat Mohamed Sahnoun te bivši australski ministar vanjskih poslova Gareth Evans. Evans je i danas aktivan promotor ideje i načela, koju on naziva normom, dužnosti zaštite te jedan od najplodnijih autora u već prilično opsežnoj bibliografiji radova o toj temi. I u ovom je slučaju na neki način praksa prethodila teoriji, kako nerijetko biva. Prisjetimo se da je NATO 1999. bombardirao Srbiju kako bi prekinuo srbijansko etničko čišćenje Albanaca na Kosovu nakon što su se devedesetih godina nanizali mnogi masovni zločini bez pravoga i pravodobnog odgovora međunarodne zajednice.

Kako govori i naziv Povjerenstva, krenulo se od "prava" na humanitarnu vojnu intervenciju koje je već u nazivu ublaženo pozivanjem na državnu suverenost. Ta je dva načela trebalo uskladiti i uravnotežiti. Spasonosno je rješenje pronađeno u tome da se ne govori više o pravu na intervenciju nego o dužnosti zaštite. Sam Evans je to usporedio s pojmom održivog razvoja, koji je danas općeprihvaćen, a "izumila" ga je bivša norveška premijerka Gro Harlem Brundtland, odnosno povjerenstvo pod njezinim vodstvom.

Nauk o društvenom ugovoru između vladara (državne vlasti) i podanika (državljana) te nauk o pravednom ratu izravne su duhovne preteče pojmova "suverenosti kao odgovornosti"¹³ i humanitarne intervencije, a od njih je kratak put koji je doveo najprije do ideje, a potom do načela dužnosti zaštite. Dakle, ako vlast ne jamči temeljnu osobnu sigurnost znatnom dijelu svojih građana, ona se više ne može pozivati na svoju suverenost ako netko drugi (druge države) želi i može obaviti tu dužnost umjesto nje.

Dok neki smatraju dužnost zaštite samo idejom, drugi je već

proglašavaju normom. Ne ulazeći u detaljniju raspravu, recimo samo da je već time što je kao načelo navedena u završnom dokumentu skupa koji su prihvatile sve države članice UN-a, najčešće na razini šefova država ili vlada, dužnost zaštite postala znatno više od puke ideje. No, ne može se još nazvati normom međunarodnoga prava ili međunarodnoga sustava. Ukratko, dužnost zaštite je načelo: više od ideje, manje od norme.

Kritike dužnosti zaštite

Kritičari dužnosti zaštite mogu se razvrstati u nekoliko skupina. Prve bismo mogli nazvati "antiimperijalistima". Uglavnom su to političari sa svjetskoga Juga, iz zemalja u razvoju u kojima po pravilu postoje nedemokratski režimi. Oni ističu tradicionalna načela suverenosti i nemiješanja u unutarnje poslove drugih zemalja. Najveći je problem u tome što u Vijeću sigurnosti UN-a slična stajališta obično zauzimaju i dvije stalne članice toga tijela, Kina i Rusija, a njihov veto onemogućuje svaku akciju. Ti kritičari tvrde da je dužnost zaštite samo dimna zavjesa koju bogati Zapad odnosno Sjever koristi kako bi dobio izliku za napad na neovisne države, svrgnuo tamošnje, njemu nepoćudne režime i uspostavio nove prozapadne vlasti. Mnogi zapadni ljevičari također prihvaćaju takvu argumentaciju. S druge strane, neki pokušaji opravdavanja vojne intervencije u Iraku 2003. dužnošću zaštite nehotice su pomogli takvoj argumentaciji te usporili stvarno opće prihvaćanje i provedbu toga načela.

Nauk o društvenom ugovoru između vladara i podanika, te nauk o pravednom ratu izravne su duhovne preteče pojmova "suverenosti kao odgovornosti" i humanitarne intervencije

Druge bismo mogli nazvati "realistima" ili čak "cincicima". Oni tvrde kako najvećom vojnom i ekonomskom moći raspolažu najbogatije države, te da one neće ništa poduzeti, a kamoli krenuti u vojnu intervenciju, zbog humanitarnih nego samo zbog ekonomskih, sigurnosnih i političkih razloga. Slično tvrde i nešto blaži kritičari, koji prihvaćaju dužnost zaštite kao opće načelo, ali ne smatraju korisnim nikakvu razradu uvjeta za njegovu primjenu, tvrdeći da će o tome ionako odlučivati države (vlade) na temelju više razloga, od kojih humanitarni obično nisu najvažniji. Takvo je gledište prevladalo i na Svjetskom sastanku na vrhu 2005. Dužnost zaštite određena je tek vrlo općenito, dok je izvješće ICISS-a razradilo mjerila, nalik na uvjete za pravedni rat. Za slično se stajalište i danas zauzima Gareth Evans.

Budućnost dužnosti zaštite

Očito je da u navedenim kritikama ima i istine. Ipak, političari koji "načelno" brane suverenost najčešće brane vlastitu ulu

praksu ili praksu sebi bliskih ljudi i režima. A ako se ubuduće diktatori budu bojali da će netko njihove zločine nad vlastitim pučanstvom uzeti kao izliku da ih napadne i svrgne s vlasti, to bolje! To će načelo biti vrlo teško ostvariti i pretočiti u normu međunarodnog prava. No prisjetimo se da se svojedobno i uporaba bojnih otrova u ratu smatrala prihvatljivom, a danas je već praktički općeprihvaćena zabrana proizvodnje, skladištenja i uporabe i protupješačkih mina. Moralne i humanitarne ideje u međunarodnim odnosima nalaze put do primjene, koji je češće dug i težak nego kratak i lagan, ali to ne bi smjela biti izlika za odustajanje od njih. Naravno, teško je očekivati da će se načelo dužnosti zaštite u dogledno vrijeme dosljedno primjenjivati. Štoviše, možda primjena nikada neće biti dosljedna. No samo postojanje načela već je velik korak u pravom smjeru. Čini se da bi razrada mjerila bila dobrodošla, jer je bolje imati mjerila kojih se ne držimo dosljedno nego nemati nikakva.

Bilješke

- 1 Još nema prihvaćena hrvatskog termina za R2P. Premda engleskoj riječi *responsibility* odgovara hrvatska "odgovornost", mislim da je bolji termin "dužnost", jer je težište na dužnosti zaštite, a ne na traženju i kažnjavanju odgovornih.
- 2 *2005 World Summit Outcome*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. Pristupljeno 10. veljače 2011.
- 3 Koncept sudanskog diplomata, pravnika i politologa dr. Francisa Denga, koji trenutačno obavlja dužnost posebnog savjetnika glavnog tajnika UN-a za sprječavanje genocida.

Literatura

- 2005 World Summit Outcome*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. Pristupljeno 10. veljače 2011.
- Bellamy, A. J. (2009). *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity.
- Cooper, R. H., Vořnov Kohler, J. (ur.) (2010). *Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century*. New York: Palgrave MacMillan.
- Etzioni, A. (2006). Sovereignty as Responsibility. *Orbis*. (50) 1:71-85.
- Evans, G. J. (2008). *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington: Brookings Institution Press.
- Mamdani, M. (2010). Responsibility to Protect or Right to Punish? *Journal of Intervention and Statebuilding*. (4) 1:53-67.
- McCormack, T. (2010). The Responsibility to Protect and the End of the Western Century. *Journal of Intervention and Statebuilding*. (4) 1:69-82.
- O'Connell, M. E. (2010). Responsibility to Peace: A Critique of R2P. *Journal of Intervention and Statebuilding*. (4) 1:39-52.
- Pattison, J. (2010). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?* Oxford: Oxford University Press.
- The Responsibility to Protect* (2001). Ottawa: International Development Research Centre i International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). ■