

MEĐUNARODNOPRAVNA OGRANIČENJA UPORABE PRAVA VETA U VIJEĆU SIGURNOSTI UN-A U SVJETLU AKTUALNIH PRIJETNJI MEĐUNARODNOM MIRU I SIGURNOSTI

*Doc. dr. sc. Rutvica Rusan Novokmet**

UDK: 341.123:341.3

341.76: 341.123

DOI: 10.3935/zpfz.75.1.4

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: siječanj 2025.

Posljednjih nekoliko godina svjedočimo teškim kršenjima ljudskih prava i najtežim međunarodnim zločinima počinjenima na tlu Europe i području Bliskog istoka koji nedvojbeno ugrožavaju međunarodni mir i sigurnost. Istodobno Vijeće sigurnosti, kao glavni i najodgovorniji organ UN-a za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, zbog česte primjene veta ili prijetnje uporabom veta nekih stalnih članica, nije sposobno adekvatno sankcionirati takve situacije. U tom je smislu ključno ispitati postoje li pravila međunarodnoga prava koja nameću ograničenja uporabe prava veta u Vijeću kao političkom i izvršnom organu UN-a. Predmet je ovog rada analiza relevantnih odredaba Povelje UN-a koje predstavljaju temeljni pravni okvir za djelovanje i donošenje odluka u Vijeću sigurnosti i s kojima uporaba veta stalnih članica treba biti usklađena. S druge se strane ispituje učinak kogentnih pravila na uporabu veta kroz analizu zabrane genocida i dužnosti njegova sprječavanja kao apsolutno obvezatnih normi međunarodnoga prava. U radu se upozorava da stalne članice Vijeća sigurnosti i kao države članice UN-a i kao stranke Konvencije o genocidu trebaju biti podvrgnute pravnim ograničenjima utemeljenima u Povelji i u kogentnim pravilima međunarodnoga prava pri odlučivanju o mjerama nužnim za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Zaključuje se da bi se stalne članice Vijeća trebale suzdržati od uporabe veta pri odlučivanju u situacijama u

* Dr. sc. Rutvica Rusan Novokmet, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; rutvica.rusan@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0002-6235-1012

kojima postoji očiti rizik od najtežih kršenja ljudskih prava, odnosno ne protiviti se usvajanju prisilnih mjera kojima se mogu suzbiti najteži međunarodni zločini na štetu civilnog stanovništva.

Ključne riječi: Vijeće sigurnosti UN-a; pravo veta; Povelja UN-a; jus cogens norme međunarodnoga prava; međunarodni mir i sigurnost

1. UVOD

“Naglašavajući važnost osiguravanja poštovanja međunarodnog humanitarnog prava, kao i temeljnu odgovornost država članica da sprječavaju i okončaju nekažnjivost za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine (...), ponavljajući zajedničku predanost spašavanju ljudi od razaranja prouzročenih oružanim sukobima, potvrđujući lekcije koje treba izvući iz neuspjeha preventivnih napora koji su prethodili tragedijama poput genocida u Ruandi i masakra u Srebrenici, i odlučivši poduzeti odgovarajuće mjere u okviru svojih nadležnosti i zajedno s naporima država članica kako bi se spriječilo ponavljanje takvih tragedija (...), Vijeće sigurnosti izražava odlučnost slijediti cilj prevencije oružanih sukoba kao integralni dio njegove prvenstvene odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.”¹ To su samo neke od poruka Vijeća sigurnosti sadržane u rezoluciji 1366 (2001) koja se referira na prevenciju oružanih sukoba i dužnosti država članica UN-a u tom kontekstu. U današnje doba, kad primamo informacije o najstrašnijim zločinima i kršenjima ljudskih prava počinjenima u oružanom sukobu u Ukrajini, kao i zastrašujuće podatke o civilnim žrtvama napada na Izrael u listopadu 2023. godine te nezamislivim tragedijama civila dok pokušavaju pronaći utočište na području pojasa Gaze, te se riječi doimaju kao prazno slovo na papiru.

Ipak, reakcija međunarodne zajednice na različitim razinama za sada ne manjka. Tako primjerice Opća skupština kontinuirano osuđuje agresiju Rusije protiv Ukrajine te poziva na poštovanje Povelje UN-a i međunarodnoga prava;² Međunarodni je sud u postupku započetom na inicijativu Ukrajine odredio privremene mjere protiv Rusije i Ukrajine s ciljem obustave neprijateljstava;³

¹ Rezolucija Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/RES/1366, 30. kolovoza 2001., preambula, para. 1.

² Vidi rezolucije Opće skupštine UN Doc. A/RES/ES-11/1, 2. ožujka 2022., A/RES/ES-11/2, 24. ožujka 2022., A/RES/ES-11/5, 14. studenoga 2022., A/RES/ES-11/6, 23. veljače 2023.

³ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 16. ožujka 2022.

Vijeće za ljudska prava izvještava o više od 38 000 civilnih žrtava rata (ubijenih i ozlijeđenih),⁴ kršenjima ljudskih prava, ratnim zločinima, mučenju kao zločinu protiv čovječnosti i drugim povredama međunarodnoga prava.⁵ Istodobno, međutim, Vijeće sigurnosti ne uspijeva usvojiti nijednu obvezujuću odluku s ciljem okončanja oružanog sukoba i sankcioniranja navedenih zločina.

Kad je riječ o oružanom sukobu na Bliskom istoku, Opća skupština oštro je osudila napade na civile, ubojstva i otmicu civila počinjene 7. listopada 2023. godine u Izraelu pod vodstvom Hamasa i drugih naoružanih skupina, pozvala na prekid vatre i omogućavanje dostave humanitarne pomoći civilima, upozorila na katastrofalnu humanitarnu situaciju na području Gaze nastalu kao posljedica sukoba koji je slijedio i prouzročio nezamislive patnje palestinskog civilnog stanovništva.⁶ Također, u tijeku je postupak po tužbi Južne Afrike protiv Izraela na temelju Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (Konvencija o genocidu)⁷, u kojem je Međunarodni sud odredio privremene mjere kako bi se spriječilo počinjenje genocida u pojasu Gaze i omogućila hitna dostava humanitarne pomoći.⁸ Nezavisna međunarodna istražna komisija o Okupiranom Palestinskom Teritoriju, uključujući Istočni Jeruzalem i Izrael, izvještava o tisućama ubijenih civila⁹, nekoliko desetaka tisuća ranjenih i nestalih, ratnim zločinima, zločinima protiv čovječnosti.¹⁰ Vijeće sigurnosti s druge strane, iako je u povodu tih događaja usvojilo nekoliko rezolucija i podsjetilo sukobljene strane na njihove obveze prema međunarodnome pravu, do sada nije donijelo nijednu prisilnu mjeru kojom bi se pokušala suzbiti ova teška kršenja ljudskih prava.

⁴ UN News, <https://news.un.org/en/story/2024/10/1155961> (22. 12. 2024.).

⁵ *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, UN Doc. A/79/549, 25. listopada 2024.

⁶ Rezolucija Opće skupštine A/RES/ES-10/22, 19. prosinca 2023. i nacrt rezolucije A/ES-10/L.33, 5. prosinca 2024.

⁷ Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948., Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 8/2023.

⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 26. siječnja 2024.

⁹ Najnoviji podatci govore o više od 45 000 civila ubijenih u posljednjih 14 mjeseci. UN News, <https://news.un.org/en/story/2024/12/1158206> (22. 12. 2024.).

¹⁰ *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, UN Doc. A/79/232, 11. rujna 2024.; *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, UN Doc. A/HRC/56/26, 14. lipnja 2024.

Većina država članica UN-a u Općoj skupštini opravdano kritizira Vijeće sigurnosti odnosno njegovih pet stalnih članica zbog nepostizanja dogovora o usvajanju prisilnih mjera u situacijama u kojima se događaju najteža kršenja ljudskih prava, najozbiljnije povrede međunarodnoga prava i najgori zločini koji, u skladu s izvještajima Vijeća za prava čovjeka, potiču sumnju na zločin genocida, što u najmanju ruku predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti. Jasno je da razlog takve zlouporabe prava veta leži u političkim interesima kojih su ciljevi očigledno u suprotnosti ne samo s temeljnim načelima međunarodnoga prava sadržanima u samom ustavnom aktu UN-a, Povelji¹¹ nego i s apsolutno obvezatnim normama međunarodnoga prava, zabranom ratnih zločina, zabranom zločina protiv čovječnosti, zabranom genocida.

Iako je realnost takva da se odluke u Vijeću sigurnosti u okolnostima prijetnji ili narušenja međunarodnog mira i sigurnosti donose upravo u korelaciji s političkim odnosom snaga pet stalnih članica Vijeća, ovim radom želimo podsjetiti na temelje međunarodnopravnog poretka utkane u Povelju UN-a koji označavaju osnovu mirnodopskih odnosa suvremenog svijeta utemeljenu nakon Drugoga svjetskoga rata. Ta bi načela međunarodnoga prava trebala činiti okvir djelovanja Vijeća sigurnosti i omogućiti mu da djeluje učinkovito radi sprječavanja najtežih kršenja ljudskih prava. U nastavku se tako nakon analize relevantnih odredaba Povelje kao temelja donošenja odluka u Vijeću sigurnosti analiziraju i alternativni mehanizmi djelovanja UN-a u situacijama prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti, kada je Vijeće sigurnosti zbog kontinuirane uporabe veta na predložene rezolucije blokirano u donošenju odluka koje mogu pridonijeti suzbijanju takvih prijetnji. Središnji dio rada posvećen je ispitivanju pravnih ograničenja prava veta stalnih članica nametnutih samim ustavnim aktom Organizacije, odnosno ograničenja utemeljenih u apsolutno obvezatnim normama međunarodnoga prava (*jus cogens*) od kojih ne bi trebalo biti odstupanja ni u kojim okolnostima, a osobito u situacijama u kojima se krše temeljna ljudska prava.

2. MEĐUNARODNOPRAVNI OKVIR DJELOVANJA VIJEĆA SIGURNOSTI UN-A

Vijeću sigurnosti je Poveljom UN-a povjereno izvršavanje jedne od najvažnijih zadaća Organizacije, a to je održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Tako je

¹¹ Povelja Ujedinjenih naroda, 1945., Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 15/1993, 7/1994. Za tekst Povelje UN-a na hrvatskom jeziku vidi i Lapaš, D.; Šošić, T. M. (ur.), *Međunarodno pravo – izbor dokumenata*, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2005., str. 3 – 42.

u čl. 24., st. 1. propisano: "Da bi se osigurala brza i djelotvorna akcija Ujedinjenih naroda, njihovi članovi povjeravaju Vijeću sigurnosti prvenstvenu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, i pristaju da Vijeće sigurnosti radi u njihovo ime kad obavlja svoje dužnosti na temelju te odgovornosti."¹² Dakle, upravo su Vijeću sigurnosti Poveljom dodijeljeni i pravo ali i odgovornost odlučivanja o mjerama važnima za uspostavu i održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Vidjet ćemo da je i Općoj skupštini, kao plenarnom organu u radu kojega svaka država članica ima pravo sudjelovati, također dana nadležnost raspravljanja i donošenja preporuka o tim pitanjima.¹³

Međutim, poznato je da djelovanje Vijeća sigurnosti odnosno donošenje odluka o mjerama koje bi trebale pridonijeti uspostavljanju međunarodnog mira i sigurnosti u stvarnosti nije ni jednostavno, a ni lišeno kritika u krugovima međunarodnih pravnika i država članica UN-a. Naime, Poveljom usvojene odredbe koje se odnose na strukturu i način glasovanja u Vijeću sigurnosti, a koje u prvi plan stavljaju moć i utjecaj privilegiranih pet stalnih članica (Francuske, Kine, Rusije, SAD-a i Ujedinjenog Kraljevstva)¹⁴, već nekoliko desetljeća izazivaju kritike upravo u pogledu neadekvatnosti sastava Vijeća¹⁵, ali i načina donošenja obvezujućih odluka. One su, naime, u određenim situacijama bile dvojbene što se tiče njihove usklađenosti s međunarodnim pravom, ili pak

¹² Čl. 24., st. 1. Povelje, *ibid.*

¹³ Opća nadležnost Opće skupštine propisana je čl. 10. Povelje koji kaže: "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 i članovima Ujedinjenih naroda i Vijeću sigurnosti, uz izuzetak predviđen u članku 12." Vidi *ibid.*, čl. 10. Više o nadležnostima Opće skupštine (općoj, supsidijarnoj i konkurirajućoj) u: Andrassy, J.; Bakotić, B.; Lapaš, D.; Seršić, M.; Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 2, Školska knjiga, Zagreb, 2012., str. 148 – 149.

¹⁴ Uz pet stalnih članica, u skladu s Poveljom UN-a, još je deset nestalnih država članica koje bira Opća skupština na mandat od dvije godine, svake godine polovicu, prema kriterijima pravične geografske raspodjele i doprinosu države održavanju međunarodnog mira i sigurnosti. Vidi čl. 23. Povelje, *ibid.*

¹⁵ Jedna od kritika je ta da s obzirom na povećanje broja članica UN-a, a osobito na radikalne promjene u ravnoteži političkih snaga u odnosu na situaciju iz doba nakon Drugoga svjetskog rata, Vijeće sigurnosti gubi svoj legitimitet. Vidi Henderson, Ch., *The Use of Force and International Law*, 2. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2024., str. 138. O nužnosti reforme Vijeća sigurnosti vidi Runjić, Lj., *Reform of the United Nations Security Council: The Emperor Has No Clothes*, Brazilian Journal of International Law, sv. 14, br. 2, 2017., str. 268 – 284.

neadekvatnosti postupanja Vijeća u situacijama koje su tražile hitne i odlučne mjere za sprječavanje zločina i zaštitu ljudskih prava.¹⁶

Ključ privilegiranog položaja stalnih članica Vijeća sigurnosti nalazi se u odredbama Povelje koje propisuju način donošenja odluka važnih za međunarodni mir i sigurnost. Tako je u glavi V, u čl. 27. propisano da je za usvajanje određene odluke u Vijeću sigurnosti potrebno devet potvrdnih glasova, s time da je za tzv. proceduralne odluke dovoljan broj od devet glasova bilo kojih država članica Vijeća, dok se za ostale, tzv. meritorne odluke traži zastupljenost svih stalnih država članica među devet potvrdnih glasova.¹⁷ Upravo prisilne mjere u okviru sustava kolektivne sigurnosti o kojima Vijeće sigurnosti ima pravo odlučivati u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije (čl. 39. Povelje) spadaju u kategoriju meritornih odluka kod kojih je negativan glas (veto) samo jedne od stalnih članica dovoljan da spriječi usvajanje predložene odluke.¹⁸

Zanimljivo je i za ovu raspravu relevantno ukratko prikazati povijest dogovora država osnivačica UN-a o načinu odlučivanja u Vijeću sigurnosti koja objašnjava zašto je konsenzus za postojeće uređenje bilo moguće postići jedino na način da se najmoćnijim državama saveznicama u Drugome svjetskom ratu dodijeli povlastica prava veta u pitanjima o kojima ovisi opstojnost međunarodnog mira i sigurnosti. Naime, poučeni neučinkovitošću prijašnjeg uređenja odlučivanja u prethodnici UN-a, Ligi naroda¹⁹, predstavnici SAD-a, Ujedinjenog Kraljevstva i SSSR-a, Roosevelt, Churchill i Staljin, uvidjeli su da je u dogovorima o osnivanju nove, ali ovaj put učinkovitije svjetske organizacije nužno modificirati način odlučivanja kako se države članice ne bi ponovno našle pred zidom zbog

¹⁶ Opširnije o problematičnim odlukama Vijeća sigurnosti u pogledu uporabe sile Johnstone, I., *When the Security Council is Divided: Imprecise Authorizations, Implied Mandates, and the 'Unreasonable Veto'*, u: Weller, M. (ur.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 227 – 250.

¹⁷ Vidi čl. 27. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11.

¹⁸ O mehanizmu odlučivanja u Vijeću sigurnosti vidi Andrassy *et al.*, *op. cit.* u bilj. 13, str. 164 – 166. Za detaljniju raspravu o pravnoj naravi i obvezatnosti rezolucija Vijeća sigurnosti vidi Henderson, Ch.; Lubell, N., *The Contemporary Legal Nature of UN Security Council Ceasefire Resolutions*, Leiden Journal of International Law, sv. 26, br. 2, 2013., str. 369 – 398 i Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda *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, 21. lipnja 1971., para. 114.

¹⁹ U Ligi naroda je za usvajanje odluke bilo potrebno postići jednoglasnost i u Skupštini i u Vijeću. Vidi čl. 5., st. 1. Pakta Lige Naroda. Tekst Pakta dostupan je na: The United Nations Office in Geneva, *The Covenant of the League of Nations*, 1919., https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179 (7. 11. 2024.).

nemogućnosti postizanja jedinstva među stalnim članicama Vijeća. Na taj način, isticalo se, tražena bi većina glasova trebala osigurati postizanje dvojake svrhe: učinkovitost dogovaranja o mjerama za uspostavu međunarodnog mira i sigurnosti i zadržavanje određene moći i kontrole stalnih članica Vijeća sigurnosti nad ključnim pitanjima za novu organizaciju. Konsenzus o većinskom odlučivanju u Vijeću sigurnosti, uz priznavanje prava veta stalnih članica (koje se, doduše, u Povelji ne spominje izrijekom), u konačnici je osigurao sudjelovanje spomenutih najmoćnijih pet država u novoj svjetskoj organizaciji.²⁰ Može se zaključiti da je takav rezultat pregovora omogućio postizanje ravnoteže između načela suverenosti i pravne jednakosti država s jedne strane, a s druge nesporne ovisnosti malih te politički i vojno slabijih država o vojnoj pomoći velikih sila u slučajevima kada dođe do ugrožavanja međunarodnog mira i sigurnosti.²¹

Međutim, Vijeće sigurnosti već je u prvim godinama djelovanja pokazalo kako se teško nosi s izazovima polariziranog svijeta, što se manifestiralo u svojevrsnoj blokadi Vijeća kad je bilo nužno poduzeti odlučne mjere i postići složnost stalnih članica u kriznim situacijama. Naime, do 1950. godine, u doba kad se tzv. hladni rat počeo zahuktavati, tadašnji SSSR je kao stalni član Vijeća sigurnosti iskoristio svoje pravo veta 45 puta, što je među ostalim članicama UN-a izazvalo opravdani strah da će Organizaciju snaći ista sudbina kao njezinu prethodnicu.²² U tom je smislu Opća skupština u nekoliko navrata apelirala na stalne članice Vijeća da "postupno prošire suradnju i suzdrže se od uporabe veta kako bi Vijeće sigurnosti učinile učinkovitijim instrumentom za održavanje

²⁰ Trahan, J., *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020., str. 10 – 11.

²¹ *Ibid.*, str. 16 – 21. U tom kontekstu ilustrativno je spomenuti dio govora predstavnika Ujedinjenog Kraljevstva na osnivačkoj konferenciji UN-a u San Franciscu 1945. godine koji je, među ostalim, upozorio da bi bez sustava koji podrazumijeva jednoglasnost stalnih članica, odnosno pravo veta uspostavljeni mir bio vrlo krhak, samo "slovo na papiru". Vidi *Documents of the United Nations Conference on International Organization San Francisco, 1945*, Commission III, Security Council, sv. XI, United Nations Information Organizations, London, New York, 1945., str. 475.

²² Trahan, *ibid.*, str. 21. Pitanja koja su u to vrijeme bila na dnevnom redu Vijeća, a u kojima je upravo SSSR blokirao usvajanje odluke, su se odnosila na poduzimanje mjera protiv fašističkog režima tijekom Francove vladavine, primanje novih država članica u UN, poput Jordana, Irske, Portugala i Italije, incident u Krfskom kanalu, smanjenje naoružanja i zabranu uporabe atomskog oružja i dr. Vidi *Security Council Report*, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_theveto-7.pdf (11. 11. 2024.).

mira”.²³ U sljedećim desetljećima, osobito do 1990-ih godina, mnogo se puta koristilo vetom; do današnjeg dana više od 200 puta, u čemu su prednjačili Rusija i SAD.²⁴ Jasno je da su stalne države članice povlasticu uporabe veta, ni u kojim odredbama Povelje *explicite* ograničenu, shvatile kao pogodno sredstvo za ostvarivanje svojih i interesa njima politički bliskih država.²⁵ I danas se čini da stalne članice svoje pravo glasa odnosno mogućnost da uporabom veta izravno utječu na usvajanje ili neusvajanje meritorne odluke i dalje još tumače u smislu da to pravo nije ni na koji način ograničeno, te da ga mogu rabiti na koji god način im odgovara.²⁶

Međutim, kako smo naveli prije, iako je prema tekstu Povelje odgovornost Vijeća sigurnosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti prvenstvena, ono nije jedini nositelj te odgovornosti. Naime, i Opća skupština nesumnjivo ima nadležnost donositi odluke koje unatoč neobvezujućem karakteru mogu utjecati na pitanja mira i sigurnosti, uzimajući u obzir i ograničenja u pogledu davanja preporuka dok Vijeće sigurnosti raspravlja o određenim pitanjima.²⁷ Upravo je ta činjenica, ali još više bojazan da Vijeće sigurnosti zbog nesloge svojih članica (ponajprije stalnih) nije sposobno učinkovito djelovati u situacijama koje ugrožavaju međunarodni mir i sigurnost, potaknula države članice Opće skupštine da na neki način unaprijede mehanizam UN-a za očuvanje mira,

²³ Rezolucija Opće skupštine *Essentials for Peace*, UN Doc. A/RES/290 (IV), 1. prosinca 1949., para. 10. Vidi i ranije rezolucije Opće skupštine A/RES/40 (I), 13. prosinca 1946., u kojoj se Vijeće poziva da osigura da pravo veta stalnih članica ne ometa u neodložnom donošenju odluka; A/RES/117 (II), 21. studenoga 1947., u kojoj Opća skupština poziva stalne članice Vijeća da se konzultiraju radi postizanja dogovora o mjerama za brzo i učinkovito izvršavanje funkcija Vijeća sigurnosti.

²⁴ United Nations, Dag Hammarskjöld Library, *UN Security Council Meetings & Outcome Tables*, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> (11. 11. 2024). Vidi i Butler, R., *Reform of the United Nations Security Council*, Penn State Journal of Law & International Affairs, sv. 1, br. 1, 2012., str. 31.

²⁵ Trahan, *op. cit.* u bilj. 20, str. 30.

²⁶ Slično i Butler, *op. cit.* u bilj. 24, str. 31.

²⁷ U tom smislu je u čl. 12. Povelje riječ o iznimci od konkurirajuće nadležnosti prema kojoj je Općoj skupštini zabranjeno davati bilo kakve preporuke glede nekog spora ili situacije o kojima raspravlja Vijeće sigurnosti, osim ako to Vijeće sigurnosti to zatraži. No, u praksi se često događa da Opća skupština usvaja rezolucije o nekom pitanju u isto vrijeme kada o njemu raspravlja Vijeće sigurnosti. White, N. D., *The Relationship between the UN Security Council and General Assembly in Matters of International Peace and Security*, u: Weller, *op. cit.* u bilj. 16, str. 303.

odnosno usvoje alternativni, modificirani oblik sustava kolektivne sigurnosti, o kojem će biti riječi u sljedećem poglavlju.²⁸

3. REZOLUCIJA “UNITING FOR PEACE”

Iako je ideja o usvajanju rezolucije koja bi Općoj skupštini, uvjetno rečeno, predala ovlasti iz djelokruga Vijeća sigurnosti naišla na protivljenje onih koji su u tome vidjeli kršenje Povelje²⁹, odnosno sustava koji je održavanje međunarodnog mira i sigurnosti temeljio na jednoglasnosti stalnih članica Vijeća sigurnosti³⁰, ipak je Opća skupština 1950. godine velikom većinom³¹ usvojila rezoluciju pod nazivom *Uniting for Peace* (Zajednička akcija za mir), kojom je na određeni način na sebe preuzela odgovornost donošenja odluka relevantnih za međunarodni mir i sigurnost. Kao obrazloženje za donošenje Rezolucije istaknuto je da propust Vijeća sigurnosti u ispunjavanju njegovih odgovornosti ne oslobađa države članice UN-a njihovih obveza i odgovornosti utvrđenih Poveljom da održavaju međunarodni mir i sigurnost, te da je dužnost stalnih država članica Vijeća da ograniče uporabu veta.³² Dakle, rješenje za paralizu Vijeća sigurnosti zbog nesloge njegovih stalnih članica nastojalo se pronaći u organu u kojem se može čuti glas svake države članice, a koji bi na pravno utemeljeni način bio sposoban utjecati na Vijeće i održati važnu ulogu UN-a u održavanju međunarodnog mira.³³

Međutim, potrebno je imati na umu da, usprkos tome što je rezolucijom *Uniting for Peace* omogućeno sazivanje hitnog izvanrednog zasjedanja Opće skupštine radi raspravljanja i donošenja odluke o pitanjima međunarodnog mira

²⁸ White, *ibid.*, str. 309.; Andrassy, J., *Uniting for Peace*, The American Journal of International Law, sv. 50, br. 3, 1951., str. 563.

²⁹ To se ponajprije odnosi na odredbe o izmjeni Povelje koje ne propisuju mogućnost njezinih izmjena i dopuna pukim usvajanjem rezolucije u Općoj skupštini. Vidi čl. 108. i 109. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11.

³⁰ Opširnije o tome vidi Andrassy, *op. cit.* u bilj. 28, str. 563.

³¹ U Općoj skupštini bilo je 50 glasova za, pet suzdržanih i dva glasa protiv usvajanja rezolucije. Trahan, *op. cit.* u bilj. 20, str. 22.

³² Rezolucija Opće skupštine, *Uniting for Peace*, UN Doc. A/RES/377 (V), 3. studenoga 1950., preambula. Detaljnije o okolnostima u kojima je usvojena ta Rezolucija vidi Reicher, H., *The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of Its Passage*, Columbia Journal of Transnational Law, sv. 20, br. 1, 1982., str. 6 – 9.

³³ Carswell, A. J., *Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution*, Journal of Conflict & Security Law, sv. 18, br. 3, 2013., str. 455.

i sigurnosti u roku od 24 sata od postavljanja takvog zahtjeva³⁴, Opća skupština tom Rezolucijom nije u potpunosti nadomjestila Vijeće sigurnosti ni preuzela njegove ovlasti propisane Poveljom. Naime, Rezolucija propisuje sljedeće: "(...) ako Vijeće sigurnosti zbog nedostatka jednoglasnosti stalnih članova propusti udovoljiti svojoj prvenstvenoj odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti u slučaju svake prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije, Opća skupština mora odmah razmotriti taj predmet kako bi članovima dala odgovarajuće preporuke za kolektivne mjere uključujući, u slučaju narušenja mira ili čina agresije, i uporabu oružanih snaga kada je to potrebno za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti (...)." ³⁵ Iako, dakle, rezultat hitnog izvanrednog zasjedanja Opće skupštine ne može biti pravno obvezujuća odluka o prisilnim mjerama protiv države čiji postupci predstavljaju narušenje mira ili agresiju, njezino hitno sazivanje odražava činjenicu da je održavanje međunarodnog mira i sigurnosti od interesa za čitavu međunarodnu zajednicu, a ne samo za članice Vijeća sigurnosti.³⁶ Stoga bismo mogli govoriti ne samo o pravu nego i o dužnosti Opće skupštine da aktivira Rezoluciju *Uniting for Peace* u svakoj situaciji u kojoj je očito da stalne članice Vijeće sigurnosti kontinuirano opstruiraju postizanje dogovora o prisilnim mjerama, pogotovo kad se svijet suočava s najtežim međunarodnim zločinima koji nesumnjivo predstavljaju prijetnju i narušenje međunarodnog mira i sigurnosti.

Rezolucija se u razdoblju od njezina usvajanja do danas, dakle u razdoblju od nešto više od 70 godina, rabila relativno malo puta; sazvano je i održano svega 11 hitnih izvanrednih zasjedanja³⁷, a najrecentnije sjednice održale su

³⁴ Za sazivanje hitnog izvanrednog zasjedanja Opće skupštine potreban je zahtjev barem devet (bilo kojih) članica Vijeća sigurnosti ili većine članica UN-a. *Uniting for Peace*, *op. cit.* u bilj. 32, dio A, para. 1. Takva odluka smatra se proceduralnom što znači da stalne članice nemaju pravo veta. Tomuschat, Ch., *Uniting for Peace*, Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2008., str. 2, <https://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html> (11. 11. 2024.).

³⁵ *Uniting for Peace*, *ibid.*

³⁶ Slično i Reicher, *op. cit.* u bilj. 32, str. 37.

³⁷ Pitanja o kojima je Opća skupština raspravljala na sjednicama sazvanima prema Rezoluciji 377 (V) iz 1950. odnosila su se na rješavanje krize nastale blokadom prometa Sueskim kanalom 1956.; suzbijanje represivnih postupaka SSSR-a protiv civilnog stanovništva u Mađarskoj 1956.; izraelsko-arapski šestodnevni rat 1967.; sovjetsku intervenciju u Afganistanu 1980.; rješavanje desetljetne bliskoistočne krize između Izraela i Palestine; južnoafričku nezakonitu okupaciju Namibije uz potvrđivanje prava naroda na samoodređenje 1981.; agresiju Rusije protiv Ukrajine 2022.; ponovno razbuktavanje rata između Izraela i Hamasa te tešku humanitarnu krizu u Pojasu Gaze od 2023. godine, te Savjetodavno mišljenje

se 2022., 2023. i 2024. godine u povodu ruske agresije na teritorij Ukrajine, najnovijeg oružanog sukoba i najtežih povreda ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava na području Pojasa Gaze započetog oružanim napadom skupine Hamas na izraelske oružane snage i civile u listopadu 2023. godine, priznanja Palestine kao države i pitanje njezina primitka u članstvo UN-a te Savjetodavnog mišljenja Međunarodnog suda iz 2024. godine o pravnim posljedicama izraelske politike i prakse na Okupiranom Palestinskom Teritoriju, uključujući Istočni Jeruzalem, i nezakonitosti kontinuirane izraelske prisutnosti na Okupiranom Palestinskom Teritoriju.³⁸

Očito je, međutim, da preporuke Opće skupštine uglavnom imaju ograničeni doseg upravo zbog svojeg pravno neobvezujućeg učinka u odnosu na države članice i druge međunarodne subjekte. Čak i vrlo jasno i odlučno osuđivanje određenih postupanja država članica, poput izričitog spominjanja Rusije kao agresora u Ukrajini³⁹, ili izražavanje zabrinutosti zbog katastrofalne humanitarne situacije u Pojasu Gaze i zahtijevanje hitne i kontinuirane pomoći nužne za preživljavanje civilnog stanovništva, u skladu s pravilima međunarodnog humanitarnog prava⁴⁰, kako vidimo, ne dovode do uspostave mira i sigurnosti, a civilnih žrtava je iz dana u dan sve više. Svjedočimo nečemu čemu se svijet sigurno nije nadao nakon proživljenih strahota Drugoga svjetskog rata – ponovnim kršenjima osnovnih ljudskih prava i sloboda temeljenih na etničkoj, vjerskoj i nacionalnoj pripadnosti, ozbiljnim kršenjima međunarodnog humanitarnog prava, zločinima protiv čovječnosti i potencijalnim genocidnim djelima protiv civila. Opravdano se tako postavljaju pitanja zašto se u Vijeću sigurnosti ne donosi odluka određenim prisilnim mjerama protiv svih aktera koji čine spomenute

Međunarodnog suda iz 2024. godine o pravnim posljedicama izraelskih politika i praksi na Okupiranom Palestinskom Teritoriju. Detaljno o svim hitnim izvanrednim zasjedanjima Opće skupštine i usvojenim rezolucijama od 1950. godine vidi službenu stranicu UN-a: United Nations, Dag Hammarskjöld Library, *UN General Assembly Resolution Tables*, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency#s-lg-box-31828426> (11. 11. 2024.).

³⁸ Vidi rezolucije Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-10/21, 30. listopada 2023., A/RES/ES-10/22, 19. prosinca 2023., A/RES/ES-10/23, 14. svibnja 2024., A/RES/ES-10/24, 19. rujna 2024., A/RES/ES-11/1, 18. ožujka 2022., A/RES/ES-11/2, 28. ožujka 2022., A/RES/ES-11/3, 8. travnja 2022., A/RES/ES-11/6, 2. ožujka 2023. Vidi i *Legal Consequences Arising From the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 19. srpnja 2024.

³⁹ Rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-11/1, 18. ožujka 2022., para. 2.

⁴⁰ Rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/ES-10/21, 30. listopada 2023., preambula, para. 3 *et seq.*

povrede međunarodnoga prava. Zašto stalne članice kontinuirano rabe veto ili prijete uporabom veta u ovako ekstremnim situacijama koje ne samo da očito predstavljaju prijetnju miru i narušenje mira nego je i riječ o situacijama u kojima se krše kogentne norme međunarodnoga prava.

Iako se, nažalost, političkim i drugim interesima često daje prednost pred primjenom prava i temeljnih načela čovječnosti, upravo ćemo radi ponovnog osvještavanja o nužnosti zaštite temeljnih zasada modernog međunarodnopravnog poretka u sljedećim poglavljima raspravljati je li uporaba veta ili čak i sama prijetnja uporabom veta u situacijama u kojima svjedočimo vrlo ozbiljnim političkim, sigurnosnim i humanitarnim krizama, ali i najtežim međunarodnim zločinima u suprotnosti s međunarodnopravnim obvezama stalnih članica. I to prije svega onima koje su sadržane u samoj Povelji, a onda i apsolutno obvezatnim normama međunarodnoga prava poput zabrane genocida, zabrane zločina protiv čovječnosti i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava (ratnih zločina).

4. OGRANIČENJA PROPISANA POVELJOM UN-A

“Da bi se osigurala brza i djelotvorna akcija Ujedinjenih naroda, njihovi članovi povjeravaju Vijeću sigurnosti prvenstvenu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, i pristaju da Vijeće sigurnosti radi u njihovo ime kad obavlja svoje dužnosti na temelju te odgovornosti. U obavljanju tih dužnosti Vijeće sigurnosti djeluje u skladu s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda (...).” Već smo *supra* naglasili ovu odredbu čl. 24. Povelje u kojoj se *explicite* govori o prvenstvenoj odgovornosti Vijeća za mir i sigurnost; u ovom poglavlju posvetit ćemo se analizi stavka 2. koji je važan upravo za razmatranje međunarodnopravnih ograničenja uporabe veta stalnih članica.

Temeljna je pretpostavka da iako su države potpisavši Povelju i postavši članicama UN-a na Vijeće sigurnosti prenijele ovlast odlučivanja u pitanjima održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, prihvativši tako i njihov povlašteni položaj⁴¹, one time nisu članicama Vijeća dale *carte blanche* da odlučuju potpuno slobodno, lišene bilo kakvih ograničenja. Jasno je da je pravo veta politički instrument kojim stalne članice mogu manipulirati odlukama i već samom prijetnjom uporabe veta utjecati na ostale članice Vijeća da se priklone

⁴¹ U skladu s čl. 25. Povelje “Članovi Ujedinjenih naroda suglasni su da prihvate i izvršavaju odluke Vijeća sigurnosti u skladu s ovom Poveljom.” Vidi čl. 25. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11.

njihovom stavovima i interesima⁴², međutim, potrebno je stalno podsjećati da su stalne članice podložne ograničenjima koja proizlaze iz temeljnih pravnih načela međunarodnoga prava. To je uostalom potvrdio i Međunarodni sud u Savjetodavnom mišljenju o Namibiji, u kojem je rekao da ovlasti Vijeća sigurnosti u skladu s čl. 24. Povelje nisu ograničene odredbama glava VI, VII, VIII i XII Povelje u kojima se specificiraju nadležnosti Vijeća, ali da su ograničene temeljnim načelima i ciljevima navedenima u glavi I Povelje.⁴³ I Međunarodni kazneni sud za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) u slučaju *Tadić* ustvrdio je da je bez obzira na to koliko su široke ovlasti Poveljom UN-a povjerene Vijeću sigurnosti, ono ipak podvrgnuto određenim ustavnim ograničenjima; naime, ni iz teksta ni duha Povelje ne proizlazi da je Vijeće zamišljeno kao organ koji ne bi bio vezan pravom.⁴⁴

S druge strane postoje tumačenja prema kojima samo drugi dio odredbe čl. 1., t. 1. Povelje, "(...) ostvarivati mirnim sredstvima i u skladu s načelima pravde i međunarodnoga prava, uređenje ili rješenje međunarodnih sporova ili situacija koje bi mogle dovesti do narušenja mira", upućuje na obvezu Vijeća sigurnosti da djeluje u skladu s pravilima međunarodnoga prava, dok prvi dio te odredbe koji se odnosi na djelovanje Vijeća u sustavu kolektivne sigurnosti odnosno poduzimanje prisilnih mjera, "Održavati međunarodni mir i sigurnost i u tu svrhu: poduzimati djelotvorne kolektivne mjere radi sprječavanja i otklanjanja prijetnji miru, i radi suzbijanja čina agresije i drugih narušenja mira (...)", ne podrazumijeva da Vijeće u svojem djelovanju treba biti podvrgnuto pravnim ograničenjima.⁴⁵ Argumenti za takvo tumačenje mogli bi se tražiti u činjenici da je Vijeće sigurnosti politički, a ne pravni organ, kojega zadaća nije održavanje ili uspostava prava, nego održavanje i uspostava mira, što ne znači nužno i

⁴² Carswell, *op. cit.* u bilj. 33, str. 470.

⁴³ ICJ Reports, 1971., *op. cit.* u bilj. 18, para. 110. Slično je ponovio i sudac Lauterpacht u odvojenom mišljenju uz odluku o privremenim mjerama u slučaju *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, Further Requests for the Indication of Provisional Measures, Order, ICJ Reports, 13. rujna 1993., Separate Opinion of Judge Lauterpacht, para. 101.

⁴⁴ Vidi *Prosecutor v. Dushko Tadić a/k/a "Dule"*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2. listopada 1995., para. 28. Odluka je dostupna na ICTY, <file:///D:/ICTY/Tadi%C4%87,%20Decision%20on%20the%20Defence%20Motion%20for%20Interlocutory%20Appeal%20on%20Jurisdiction,%201995.htm> (12. 11. 2024.).

⁴⁵ Reinisch, A., *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, American Journal of International Law, sv. 95, br. 4, 2001., str. 856.

da je taj mir u skladu s pravom.⁴⁶ Takvo suženo čitanje čl. 24. ipak smatramo neodgovarajućim i protivnim samoj svrsi Povelje koja, među ostalim, već u preambuli ističe odlučnost UN-a da se stvore uvjeti potrebni za održavanje pravde i poštovanje obveza, koje proistječu iz ugovora i ostalih izvora međunarodnoga prava.⁴⁷ Pozivanje na nužnost poštovanja međunarodnopravnih obveza već u prvim, uvodnim odredbama konstitutivnog akta Organizacije jasno upućuje na to da se cijela Organizacija, dakle njezine države članice koje djeluju putem njezinih organa, podvrgavaju međunarodnomu pravu.⁴⁸ Dakle, ako je odlučivanje članova Vijeća ograničeno temeljnim pravnim načelima, možemo zaključiti i da uporaba veta također mora biti u skladu s ciljevima i načelima UN-a. To osobito vrijedi u slučajevima kad se međunarodna zajednica suočava s najtežim kršenjima međunarodnoga prava.

Uz napomenu da je nezamislivo da Vijeće sigurnosti djeluje bez ikakvih pravnih granica, čak i u pitanjima međunarodnog mira i sigurnosti, skrećemo pozornost na to da je sama Povelja izvor ograničenja u izvršavanju povjerenih mu ovlasti, iz čega proizlazi zaključak da je Vijeće sigurnosti pri izvršavanju svojih dužnosti vezano pravilima međunarodnoga prava te da od njih može odstupiti jedino ako ga sama Povelja za to ovlašćuje.⁴⁹ Vijeće je u najmanju ruku vezano ciljevima i načelima UN-a koja uključuju poštovanje temeljnih prava čovjeka (čl. 1., t. 3. Povelje).⁵⁰ Takvo stajalište poduprla je i većina izaslanika država na osnivačkoj Konferenciji u San Franciscu 1945. godine na kojoj je posebice istaknuto da se Povelja treba promatrati u cjelini, što znači da ako Vijeće sigurnosti povrijedi ciljeve i načela iz Povelje, ono djeluje *ultra vires*.⁵¹ Tomu u prilog navodimo i tekst čl. 25. Povelje prema kojoj su "Članovi Ujedinjenih naroda suglasni

⁴⁶ Kelsen, H., *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*, Stevens, London, 1951., str. 294. Vidi i Henderson, *op. cit.* u bilj. 15, str. 140.

⁴⁷ Preambula Povelje, *op. cit.* u bilj. 11.

⁴⁸ Slično Reinisch, *op. cit.* u bilj. 45, str. 857.

⁴⁹ Slično i Akande koji napominje da Vijeće sigurnosti, tako, može odstupiti od opće zabrane o uporabi oružane sile jedino u skladu s odredbama Povelje navedenima u glavi VII. No, i u tim okvirima Vijeće sigurnosti treba djelovati u skladu s pravilima međunarodnoga prava oružanih sukoba. Akande, D., *The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations*, International and Comparative Law Quarterly, sv. 46, br. 2, 1997., str. 314 – 320.

⁵⁰ Peters, A., *The Security Council's Responsibility to Protect*, International Organizations Law Review, sv. 8, br. 1, 2011., str. 31.

⁵¹ Citirano prema Trahan, *op. cit.* u bilj. 20, str. 183.

da prihvate i izvršavaju odluke Vijeća sigurnosti u skladu s ovom Poveljom.”⁵² Iz tako sročene odredbe, ali i odredbe iz čl. 24., st. 1. prema kojoj Vijeće djeluje “u njihovo ime”, također proizlaze ograničenja u djelovanju i odlučivanju Vijeća sigurnosti; dužnost je Vijeća sigurnosti da djeluje u skladu s Poveljom, odnosno u skladu s ciljevima i načelima UN-a.⁵³ U slučajevima u kojima nije tako, ostale članice UN-a javno u okviru Opće skupštine iskazuju svoje nezadovoljstvo neodgovarajućom ili nepostojećom reakcijom Vijeća u situacijama teških kršenja ljudskih prava i ugrožavanja međunarodnog mira i sigurnosti.⁵⁴

U kontekstu rasprave o dužnosti djelovanja Vijeća sigurnosti u skladu s ciljevima UN-a osobito nas zanima ostvarivanje međunarodne suradnje i razvijanje i poticanje poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez ikakve diskriminacije (čl. 1., t. 3. Povelje). Naime, očuvanje mira i sigurnosti kao primarni cilj UN-a i osnovna zadaća Vijeća sigurnosti ne može se ostvariti ako se pritom postupa protivno nekim drugim ciljevima, poput zaštite prava čovjeka.⁵⁵ Pa se postavlja pitanje što se to od stalnih članica Vijeća očekuje kad raspravljaju o donošenju odluke koja za cilj ima spriječiti masovna kršenja ljudskih prava i najteže međunarodne zločine koji su, očito, protivni ciljevima same Organizacije, a jedna ili više stalnih članica prijeti uporabom veta. Prema našem mišljenju, stalne članice Vijeća bi se i pri uporabi veta ili prijetnji uporabom veta trebale voditi istim onim ograničenjima koja smo analizirali *supra*. Drugim riječima, ako prihvatimo da je pravo veta kao jedna od ovlasti Vijeća sigurnosti *implicite* sadržano u odredbi čl. 27., st. 3. Povelje u kojoj se govori o broju glasova potrebnih za usvajanje meritornih odluka, to znači da se ono mora rabiti u skladu s odredbom čl. 24., st. 2., prema kojoj u obavljanju svojih dužnosti održavanja međunarodnog mira i sigurnosti “Vijeće sigurnosti djeluje

⁵² Čl. 25. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11. Vidi i ICJ Reports, 1971., *op. cit.* u bilj. 18, para. 115.

⁵³ Tako i Doebling, K., *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, sv. 1, 1997., str. 108. Vidi i Paust, J., *U. N. Peace and Security Powers and Related Presidential Powers*, Georgia Journal of International and Comparative Law, sv. 26, br. 1, 1996., str. 15 – 16.

⁵⁴ Vidi, primjerice, rezoluciju Opće skupštine iz 2012. godine vezanu uz teška stradanja civila u Siriji u kojoj države članice izražavaju “duboku zabrinutost zbog izostanka napretka u implementaciji plana u šest točaka i žaljenje zbog neuspjeha Vijeća sigurnosti da postigne suglasnost o mjerama koje bi osigurale da Sirija poštuje njegove odluke”. Rezolucija Opće skupštine, UN Doc. A/RES/66/253 B, 7. kolovoza 2012., preambula.

⁵⁵ Henderson, *op. cit.* u bilj. 15, str. 149 – 150. Prema Whiteu, kad Vijeće sigurnosti ispunjava svoju primarnu zadaću održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, mora imati u vidu zaštitu ljudskih prava. White, *op. cit.* u bilj. 27, str. 298, 306.

u skladu s ciljevima i dužnostima Ujedinjenih naroda”.⁵⁶ Ako, dakle, ovlasti Vijeća sigurnosti “ne mogu prelaziti granice nadležnosti Organizacije u cjelini”, što je potvrdio MKSJ u odluci slučaju *Tadić*⁵⁷, vrijedi analogija da pojedine (stalne) članice Vijeća zasigurno ne mogu imati veće ovlasti od onih koje su dodijeljene samom Vijeću kao organu UN-a; to uostalom vrijedi i za sve ostale države članice Vijeća sigurnosti.

Povrh toga, čini nam se da se kontinuirana uporaba veta u situacijama koje rezultiraju očitim masovnim kršenjima ljudskih prava, kao primjerice u Siriji⁵⁸, čak i onima koje ispunjavaju obilježja najtežih međunarodnih zločina poput zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina protiv civila ili genocida, na što upućuju trenutačni izvještaji o oružanom sukobu na području Ukrajine a pogotovo u Pojasu Gaze⁵⁹, protivi i načelu postupanja u dobroj vjeri navedenom u čl. 2., t. 2. Povelje. Ovdje nije riječ o pukom formalističkom iskazivanju jednog od najvažnijih pravnih načela. Naime, tekst spomenute odredbe u dijelu koji kaže “(...) članovi moraju u dobroj vjeri ispunjavati obveze koje su preuzeli u skladu s ovom Poveljom”⁶⁰ ne govori samo o ispunjavanju obveza sadržanih u samoj Povelji nego ima i šire značenje – države članice imaju dužnost ispunjavati sve svoje obveze preuzete prema pravilima međunarodnoga prava, što upućuje na potrebu tumačenja ove odredbe kao putokaza prema ostvarivanju osnovnog cilja UN-a, a to je održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.⁶¹

⁵⁶ Čl. 24., st. 2. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11. Vidi i Trahan, *op. cit.* u bilj. 20, str. 192.

⁵⁷ ICTY, 1995, *op. cit.* u bilj. 44, para. 28.

⁵⁸ Navodimo primjere prijedloga rezolucija Vijeća sigurnosti koje nisu izglasane zbog ulaganja veta Rusije i Kine: UN Doc. S/2011/612, 4. listopada 2011., u kojoj se zahtijeva od sirijskih vlasti da prekinu s uporabom sile protiv civila; S/2012/538, 19. srpnja 2012., u kojoj se, pozivajući se na glavu VII Povelje, sirijske vlasti pozivaju na punu suradnju s UN-om i humanitarnim organizacijama u pružanju humanitarne pomoći civilima; S/2016/846, 8. listopada 2016., u kojoj se ponovno pozivaju sirijske vlasti i različite naoružane skupine na prekid nasilja i prekid zračnih napada na grad Alep; S/2017/172, 28. veljače 2017., kojom se strogo osuđuje uporaba toksičnog i kemijskog oružja koje predstavlja kršenje međunarodnog humanitarnog prava; S/2019/961, 20. prosinca 2019., kojom se adresira teška humanitarna kriza u kojoj se našlo više od 11 milijuna ljudi i koja se kvalificira kao prijetnja miru i sigurnosti u regiji.

⁵⁹ Vidi *supra* uz bilj. 4, 5, 9 i 10.

⁶⁰ Ta odredba propisuje: “Da bi se svim članovima osigurala prava i blagodati koje proistječu iz članstva, članovi moraju u dobroj vjeri ispunjavati obveze koje su preuzeli u skladu s ovom Poveljom.” Čl. 2., t. 2. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11.

⁶¹ Više o načelu dobre vjere u Povelji UN-a i pripadajućim obvezama država članica u: Simma, B.; Mosler, H.; Randelzhofer, A.; Tomuschat, Ch.; Wolfrum, R. (ur.), *The*

To svakako potvrđuje i Deklaracija o načelima međunarodnoga prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom UN-a iz 1970. godine, jedan od ključnih međunarodnih kodifikacijskih instrumenata o pravima i dužnostima država, koja u preambuli ističe sljedeće: "Smatrajući da je savjesno poštovanje načela međunarodnoga prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država i ispunjavanje u dobroj vjeri obveza prihvaćenih od država u skladu s Poveljom od najveće važnosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti i za ostvarivanje ostalih ciljeva Ujedinjenih naroda (...)." ⁶² Također, mnoge izjave predstavnika država u samom Vijeću sigurnosti kojima ne samo da iskazuju nezadovoljstvo nego i snažno pozivaju stalne članice da se suzdrže od uporabe veta radi zaštite međunarodnog mira i sigurnosti, osobito u situacijama u kojima najteža kršenja ljudskih prava, počinjenje masovnih zločina i teške humanitarne krize predstavljaju jasnu prijetnju i narušenje međunarodnog mira i sigurnosti, odražavaju stajalište država članica UN-a da bi se odluka o aktivaciji prava veta trebala donositi s najvećom mogućom odgovornošću, u okvirima koje postavljaju ciljevi i načela UN-a, u skladu s načelom dobre vjere. ⁶³

5. OGRANIČENJA PROPISANA JUS COGENS NORMAMA MEĐUNARODNOGA PRAVA

Osim što se ograničenja prava na uporabu veta stalnih članica Vijeća sigurnosti mogu promatrati u okvirima koje određuju ciljevi i načela Povelje UN-a, potrebno je razmotriti i druge međunarodnopravne obveze kojih su nositelji stalne članice Vijeća sigurnosti, a koje mogu utjecati na legitimnost uporabe prava veta u situacijama kada se međunarodna zajednica suočava s najtežim kršenjima međunarodnoga prava. Riječ je o kogentnim, imperativnim normama međunarodnoga prava.

Charter of the United Nations, A Commentary, Oxford University Press, Oxford, 1995., str. 90 – 92.

⁶² Rezolucija Opće skupštine *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, UN doc. A/RES/2625 (XXV), 24. listopada 1970., preambula.

⁶³ Trahan, *op. cit.* u bilj. 20, str. 196, 203 – 204. Vidi i, primjerice, raspravu u Vijeću sigurnosti u povodu nemogućnosti Vijeća da donese obvezujuću odluku koja je mogla spriječiti teška kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava u Siriji u: Security Council, *Upholding international law within the context of the maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/PV.8262, 17. svibnja 2018. Vidi i UN News, *Global perspective Human stories, Security Council debates Gaza crisis*, <https://news.un.org/en/story/2024/07/1152196> (15. 11. 2024.).

Kogentnu odnosno apsolutno obvezatnu normu međunarodnoga prava Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine definira kao normu “koju je čitava međunarodna zajednica priznala i prihvatila kao normu od koje nije dopušteno nikakvo odstupanje i koja se može izmijeniti samo novom normom općeg međunarodnoga prava iste prirode”.⁶⁴ Službeni popis kogentnih normi ne postoji, no na njih upućuju sudska praksa i naučavanja uglednih publicista koja tumače pravila međunarodnoga prava i pridonose njegovu razvoju.⁶⁵ Tako je Komisija za međunarodno pravo, radeći na kodifikaciji materije o identifikaciji i pravnim posljedicama apsolutno obvezatnih normi općeg međunarodnoga prava, u Nacrtu zaključaka iz 2022. godine objasnila da je značaj kogentnih normi u tome što one odražavaju i čuvaju temeljne vrijednosti međunarodne zajednice. One su, navodi Komisija, univerzalno primjenjive i hijerarhijski nadređene ostalim pravilima međunarodnoga prava⁶⁶, a neka od tih pravila izrijekom navedena u Nacrtu su zabrana agresije, zabrana genocida, zabrana zločina protiv čovječnosti, temeljna pravila međunarodnog humanitarnog prava, zabrana rasne diskriminacije i apartheida, zabrana ropstva, zabrana mučenja, pravo na samoodređenje.⁶⁷

U kontekstu analize povezanosti prava na uporabu veta u Vijeću sigurnosti i kogentnim normama postavljenih ograničenja tog prava osvrnut ćemo se na dužnost stalnih članica Vijeća da kao stranke Konvencije o genocidu⁶⁸ poštuju

⁶⁴ Čl. 53. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, 1969., Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 16/1993.

⁶⁵ U čl. 38., st. 1., t. d) Statuta Međunarodnog suda sudske rješidbe i naučavanja najpoznatijih publicista navode se kao “pomoćno sredstvo za tumačenje i iznalaženje međunarodnoga prava”. Statut Međunarodnog suda dio je Povelje UN-a, *op. cit.* u bilj. 11.

⁶⁶ *Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law*, Report of the International law Commission, UN Doc. A/77/10, 12. kolovoza 2022., str. 18.

⁶⁷ Komisija za međunarodno pravo u Zaključku br. 23 ostavlja mogućnost postojanja drugih i nastanka novih kogentnih pravila međunarodnoga prava. Zaključkom br. 9 ističe se da prvenstvena uloga u određivanju apsolutno obvezatnog karaktera normi općeg međunarodnoga prava leži na međunarodnim sudovima i tribunalima, osobito Međunarodnom sudu, ali i radovima stručnih tijela koja osnivaju države i međunarodne organizacije, kao i naučavanjima najpoznatijih publicista. Vidi *ibid.*, kao i *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Yearbook of International Law Commission, sv. II, UN Doc. A/56/10, 2001., str. 112 – 113, o odgovornosti država za ozbiljne povrede obveza koje proizlaze iz kogentnih normi općeg međunarodnoga prava, među kojima se također kao primjeri navode zabrana genocida, ropstva, mučenja, rasne diskriminacije.

⁶⁸ Konvencija o genocidu, *op. cit.* u bilj. 7.

obveze koje proizlaze iz Konvencije. Postavlja se, dakle, pitanje jesu li stalne članice Vijeća sigurnosti pri glasanju o nekoj odluci, odnosno pri odlučivanju o (ne)korištenju veta na predloženu rezoluciju vezane obvezama koje im nameće Konvencija, a tiču se same zabrane genocida kao pravila *jus cogens*, kao i obveze da spriječe genocid. Potrebno je odgovoriti i na pitanje kako pomiriti te obveze s odredbom čl. 103. Povelje UN-a koja propisuje da obveze koje za države članice proizlaze iz Povelje imaju prednost pred drugim ugovornim obvezama država članica UN-a.⁶⁹

Prije negoli ponudimo odgovore na postavljena pitanja, potrebno je posvetiti nekoliko riječi okolnostima u kojima je usvojena Konvencija i ciljevima njezina donošenja. Usvajanjem Konvencije o genocidu nakon završetka Drugoga svjetskoga rata učinjen je značajan iskorak međunarodne zajednice u smislu postavljanja definicije i pravne regulacije jednog od najtežih zločina koji se mogu počinuti protiv određenih skupina ljudi, odnosno rasnih, vjerskih, etničkih i nacionalnih skupina pripadnici kojih su bili najveće žrtve rata. Osim toga, ona se može shvatiti i kao pokazatelj osvještavanja tadašnje međunarodne zajednice da ozbiljna kršenja temeljnih ljudskih prava i sloboda ne smiju ostati nesankcionirana. Tako je i Međunarodni sud u Savjetodavnom mišljenju iz 1951. godine, prije negoli je zabrana genocida kasnijom praksom Suda i znanstvenim radovima potvrđena kao pravilo *jus cogens*, svrhu donošenja Konvencije povezao s temeljnim vrijednostima čovječanstva, napomenuvši da je zabrana genocida inspirirana opredijeljenošću država da “osude i kazne genocid kao zločin po međunarodnom pravu koji znači negiranje prava na postojanje čitavim grupama ljudi; negiranje koje potresa savjest čovječanstva i koje rezultira velikim gubicima za čovječanstvo, protivno je zakonu morala i duhu i ciljevima Ujedinjenih naroda”.⁷⁰

Prema čl. 1. Konvencije o genocidu: “Ugovorne stranke potvrđuju da je genocid, bilo da je počinjen u vrijeme mira ili u vrijeme rata, zločin po međunarodnom pravu, koji se obvezuju spriječiti i kazniti.”⁷¹ Prvu presudu o genocidu Međunarodni je sud donio 2007. godine u slučaju tužbe Bosne i Hercegovine protiv Srbije i Crne Gore, u kojoj je obrazložio da su načela na kojima se Konvencija temelji ona koja su civilizirani narodi priznali kao obvezujuća za države, te je potvrdio univerzalnost osude genocida i suradnje država u sprječavanju i

⁶⁹ Čl. 103. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11.

⁷⁰ *Reservations to the Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 28. svibnja 1951., str. 23.

⁷¹ Čl. 1. Konvencije o genocidu, *op. cit.* u bilj. 7.

kažnjavanju genocida.⁷² Da su obveze država o zabrani počinjenja genocida i o sprječavanju genocida kogentne naravi, ali ujedno i obveze *erga omnes* (one koje obvezuju svaku državu prema čitavoj međunarodnoj zajednici)⁷³, Međunarodni je sud potvrdio i u nekim drugim odlukama, primjerice u presudi u slučaju tužbe Hrvatske protiv Srbije iz 2015. za genocid⁷⁴, prije u presudi o oružanim aktivnostima na području Demokratske Republike Konga iz 2006.⁷⁵, te u novije doba u odluci o privremenim mjerama i presudi o prethodnim prigovorima u slučaju tužbe Gambije protiv Mjanmara, u kojima je ponovio da sve države stranke Konvencije o genocidu imaju zajednički interes osigurati sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje zločina genocida.⁷⁶ Prema tumačenju Suda, to podrazumijeva obvezu svake države stranke prema svakoj drugoj državi stranci Konvencije na poštovanje obveza iz Konvencije.⁷⁷ I Komisija za međunarodno pravo je u Zaključku br. 17 Nacrta iz 2022. godine pojasnila da upravo kogentne norme

⁷² *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, ICJ Reports, 26. veljače 2007., para. 161.

⁷³ U slučaju *Barcelona Traction* Međunarodni je sud objasnio da su obveze *erga omnes* po samoj svojoj prirodi od interesa za sve države i da sve države imaju pravni interes tražiti njihovu zaštitu. *Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Judgment, ICJ Reports, 5. veljače 1970., para. 33. O teorijskom razvoju *erga omnes* obveza, pravilima *jus cogens* u međunarodnome pravu i odgovornosti prema međunarodnoj zajednici u cjelini vidi Villalpando, S., *The Legal Dimension of the International Community: How Community Interests Are Protected in International Law*, *European Journal of International Law*, sv. 21, br. 2, 2010., str. 387 – 420.

⁷⁴ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, ICJ Reports, 3 veljače 2015., para. 87.

⁷⁵ *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Reports, 3. veljače 2006., para. 64.

⁷⁶ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order, 23. siječnja 2020., para. 41; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Judgment on the Preliminary Objections, ICJ Reports, 22 srpnja 2022., para. 107.

⁷⁷ To je potvrđeno i u Odluci o privremenim mjerama donesenoj 2024. godine u postupku po tužbi Južne Afrike protiv Izraela. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 26. siječnja 2024., para. 33.

općeg međunarodnoga prava dovode do obveza prema međunarodnoj zajednici u cjelini, dakle, imaju učinak *erga omnes*.⁷⁸

Iz svega navedenoga proizlazi da su i stalne članice Vijeća sigurnosti dužne poštovati kogentnu normu o zabrani genocida – ali ne samo u smislu zabrane počinjenja genocida nego i obveze o sprječavanju i kažnjavanju genocida.⁷⁹ Naime, one su dužne poštovati tu obvezu ne samo kao individualne države stranke Konvencije o genocidu nego i kao članice Vijeća sigurnosti koje ima nadležnost odlučivati upravo o mjerama kojima je cilj spriječiti genocid, zločin koji osuđuje čitavo čovječanstvo, i kojima one kao nositeljice prvenstvene odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti mogu i trebaju ispuniti svoju obvezu propisanu Konvencijom. Stalne članice Vijeća, naime, nemaju pravo postaviti se iznad prava, osobito iznad apsolutno obvezatnih normi.⁸⁰

U tom smislu trebamo promatrati i granice uporabe prava veta i obveze koje za države članice UN-a proizlaze iz Povelje i druge obveze propisane međunarodnim pravom. Naime, člankom 103. Povelje propisano je da “u slučaju sukoba između obveza članova Ujedinjenih naroda na temelju ove Povelje i njihovih obveza na temelju bilo kojega drugoga međunarodnog sporazuma prevladavaju njihove obveze na temelju ove Povelje”.⁸¹ To znači da su članice UN-a, među ostalim, dužne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz pravno obvezujućih odluka Vijeća sigurnosti kao organa UN-a i koji svoje odluke donosi na temelju odredaba Povelje. Međutim, znači li to da samo Vijeće sigurnosti, koje u svojoj nadležnosti ima ovlast donošenja obvezujućih odluka, smije djelovati kršeći *jus cogens* norme? Odgovor na to pitanje nudi nam Komisija za međunarodno pravo koja u Zaključku br. 16 Nacrta zaključaka o identifikaciji i pravnim posljedicama apsolutno obvezatnih normi općeg međunarodnoga prava jasno propisuje: “Rezolucija, odluka ili drugi akt međunarodne organizacije koji bi imao obvezujući učinak, ne stvara obveze po međunarodnom pravu ako i u

⁷⁸ Zaključak br. 17., *Draft conclusions, op. cit.* u bilj. 66. Govoreći o zabrani određenih međunarodnih zločina kao kogentnim normama međunarodnoga prava Bassiouni tu zabranu povezuje s načelom aut *dedere aut judicare*, s ukidanjem zastare tih zločina, univerzalnom jurisdikcijom za suđenje počiniteljima, s nepriznavanjem imuniteta za počinjenje takvih zločina. Bassiouni, Ch., *International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes*, Law and Contemporary Problems, sv. 59, br. 4, 1996., str. 65 – 66.

⁷⁹ Čl. 1. Konvencije o genocidu, *supra* uz bilj. 7.

⁸⁰ Trahan, *op. cit.* u bilj. 20, str.

⁸¹ Čl. 103. Povelje, *op. cit.* u bilj. 11.

mjeri u kojoj su u sukobu s kogentnom normom općeg međunarodnog prava.”⁸² Postavlja se i obrnuto pitanje, je li u skladu s međunarodnim pravom postupanje stalnih članica Vijeća prema kojem one svojim aktiviranjem prava veta u situacijama koje očigledno predstavljaju prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti, ili predstavljaju kršenje kogentnih normi međunarodnoga prava, poput genocida ili zločina protiv čovječnosti, na određeni način olakšavaju počinjenje tih zločina. Jesu li kogentne norme hijerarhijski nadređene ostalim normama međunarodnoga prava?

Komisija za međunarodno pravo jasno odgovara i na to pitanje Zaključkom br. 2 Nacrta koji u drugoj rečenici tumači: “One su univerzalno primjenjive i hijerarhijski nadređene ostalim pravilima međunarodnoga prava.”⁸³ O njihovoj superiornosti u odnosu na druga pravila svjedoče i odluke međunarodnih sudova poput MKSJ-a koji je u odluci u slučaju *Furundžija* rekao da je *jus cogens* norma: “(...) norma koja uživa viši rang u međunarodnoj hijerarhiji negoli ugovorno pravo, pa čak ‘obično’ običajno pravo”.⁸⁴ Najuočljivija posljedica takvog povišenog ranga je, prema MKSJ-u, ta da od takvog pravila države ne smiju odstupiti ni putem međunarodnih ugovora ni putem pravila običajnog prava koja nemaju istu normativnu snagu.⁸⁵

Odredba čl. 103. ipak ovu raspravu čini malo kompleksnijom jer propisuje superiorniji položaj obveza koje proizlaze iz Povelje u odnosu na druge međunarodne obveze.⁸⁶ No, Komisija za međunarodno pravo razjasnila je ovakvu situaciju podsjetivši da u skladu sa Zaključkom br. 16 odluka međunarodne organizacije koja je u suprotnosti s kogentnom normom ne stvara obveze prema međunarodnome pravu i izrijekom navodi da se takvo tumačenje odnosi i na

⁸² U komentaru Nacrta zaključaka izrijekom se u tom kontekstu navode rezolucije Vijeća sigurnosti usvojene prema glavi VII Povelje ili odluke Opće skupštine o primtku novih država u članstvo UN-a. No, Zaključak br. 16 ima i širi doseg; on se odnosi na bilo koje obvezujuće odluke bilo kojih međunarodnih organizacija koje ne bi bile u skladu s apsolutno obvezujućim normama međunarodnoga prava. Vidi *Draft conclusions*, *op. cit.* u bilj. 66, str. 62 – 63.

⁸³ *Ibid.*, Zaključak br. 2, str. 18.

⁸⁴ *Prosecutor v. Anto Furundžija*, Judgment, Case No. IT-95-17/I-T, 10. prosinca 1998., para. 153.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Iako se u čl. 103. govori samo o drugim obvezama iz međunarodnih ugovora, u teoriji prevladava stajalište da se ta odredba odnosi i na pravila međunarodnog običajnog prava, ali i na rezolucije i druge odluke nekih drugih međunarodnih organizacija. Vidi *Draft conclusions*, *op. cit.* u bilj. 66, str. 64.

obvezujuće rezolucije Vijeća sigurnosti.⁸⁷ S druge strane, nedonošenje (obvezujuće) rezolucije u kontekstu kršenja kogentnih normi (počinjenjem genocida ili zločina protiv čovječnosti), a koja bi mogla pridonijeti, na primjer, sprječavanju genocida protivno je upravo obvezi sadržanoj u čl. 1. Konvencije o genocidu. Naime, Međunarodni je sud ustvrdio da obveza države da spriječi genocid znači “primjenu svih razumnih i dostupnih sredstava da se spriječi genocid koliko je moguće”.⁸⁸

Čini nam se da odgovor na pitanje postoji li obveza stalnih članica Vijeća sigurnosti da se suzdrže od uporabe veta u situacijama koje predstavljaju prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti, a obilježene su činima koji predstavljaju genocid ili upućuju na mogućnost ili vjerojatnost počinjenja genocida (ali i drugih najtežih povreda međunarodnoga prava koje su kogentne naravi), možemo pronaći upravo u odlukama Međunarodnog suda koji je zbog svojeg autoriteta i ugleda, ali i prema odredbama same Konvencije o genocidu (čl. 9.), najpozvaniji tumačiti i primjenjivati njezine odredbe. U tom kontekstu, indikativno je tumačenje Međunarodnog suda o sadržaju obveze prevencije genocida koji u presudi iz 2007. godine kaže: “Obveza države da spriječi genocid, i odgovarajuća dužnost djelovanja, nastaje u trenutku kad država sazna ili je uobičajeno trebala saznati da postoji ozbiljan rizik da će biti počinjen genocid.”⁸⁹ Od tog trenutka postoji dužnost države da ako ima na raspolaganju sredstva za koja postoji vjerojatnost da imaju odvrćajući učinak na one za koje se sumnja da pripremaju genocid, ili za koje postoji opravdana sumnja da gaje genocidnu namjeru, uporabi ta sredstva u mjeri u kojoj okolnosti to dopuštaju.⁹⁰ U skladu s tumačenjem Međunarodnog suda, obveza sprječavanja podrazumijeva standard dužne pažnje, odnosno uporabu svih razumno dostupnih sredstava za sprječavanje genocida s obzirom na sposobnost države da utječe na one koji mogu počiniti genocid, a što se, pak, procjenjuje ovisno o snazi njihovih političkih veza, kao i drugih

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ ICJ Reports, 2007, *op. cit.* u bilj. 72, para. 429.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 431.

⁹⁰ *Ibid.* Vidi i Schabas, W. A., *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*, 2. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2009., str. 521. Tako je Međunarodni sud u odluci o privremenim mjerama naložio Srbiji da poduzme sve u svojoj moći da spriječi počinjenje bilo kojeg čina genocida u budućnosti od strane svih organizacija i osoba koje mogu biti pod njezinim utjecajem. *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order, ICJ Reports, 8. travnja 1993., paras. 45, 52. O obvezi dužne pažnje u kontekstu ispunjenja obveze sprječavanja genocida vidi i ICJ Reports, 2020., *op. cit.* u bilj. 76, paras. 79 *et seq.*

veza između vlasti države i glavnih aktera u određenom događaju.⁹¹ I Komisija za međunarodno pravo potvrdila je da je jedna od pravnih posljedica ozbiljnih povreda obveza koje proizlaze iz apsolutno obvezatnih normi dužnost država da surađuju s ciljem okončanja takvih povreda zakonitim sredstvima, posebno spominjući u komentaru Nacrta suradnju organiziranu pod okriljem neke međunarodne organizacije, poput UN-a.⁹²

Imajući u vidu predmet i svrhu Konvencije o genocidu, a to je zaštita određenih skupina ljudi od najgorih kršenja njihovih ljudskih prava odnosno zaštita temeljnih humanih i moralnih načela i vrijednosti, smatramo da države članice Konvencije o genocidu nisu samo nositeljice dužnosti da poduzmu sva moguća sredstva koja su im na raspolaganju da spriječe genocid kao pojedini, zasebni međunarodnopravni subjekti. One su to više pozvane odgovoriti toj obvezi kao stalne članice Vijeća sigurnosti jer Vijeće kao izvršni organ svjetske organizacije koja raspolaže institucionalnim, strukturnim i pravnim mehanizmima kojima može pridonijeti sprječavanju genocida i drugih najtežih kršenja kogentnih međunarodnih pravila ima pravno uporište u glavi VII Povelje za donošenje prisilnih mjera za uspostavu mira i sprječavanje najgorih patnji ljudi.⁹³ Osim toga, i sama Konvencija u čl. 8. predviđa angažman nadležnih organa UN-a u kontekstu sprječavanja i suzbijanja djela genocida.⁹⁴ Ujedinjeni narodi su kao međunarodnopravna osoba podvrgnuti međunarodnopravnom poretku, što vrijedi i za Vijeće sigurnosti ovlasti kojega proizlaze iz prava. Dakle, i Vijeće sigurnosti mora biti podvrgnuto pravnim normama, pogotovo apsolutno obvezatnim normama međunarodnoga prava.⁹⁵ Kad je riječ o blokadi Vijeća sigurnosti zbog aktiviranja veta neke ili nekih od stalnih članica, a situacija poziva na primjenu prisilnih mjera Vijeća sigurnosti zbog postojanja rizika od počinjenja najtežih zločina, zaključujemo da bi se stalne članice trebale suzdržati od primjene veta

⁹¹ ICJ Reports, 2007., *ibid.*

⁹² Čl. 41., st. 1. i Komentar Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, str. 113 – 114., *op. cit.* u bilj. 67.

⁹³ Slično i Nollkaemper, A., “Failures to Protect” in *International Law*, u: Weller, *op. cit.* u bilj. 16, str. 449 – 450.

⁹⁴ Članak 8. Konvencije propisuje: “Svaka ugovorna stranka može zatražiti od nadležnih organa Ujedinjenih naroda poduzimanje takve radnje prema Povelji Ujedinjenih naroda koju smatra prikladnom za sprječavanje i suzbijanje djela genocida ili bilo kojeg drugog djela navedenog u članku 3.” Čl. 8. Konvencije o genocidu, *op. cit.* u bilj. 7.

⁹⁵ Reinisch tumači vezanost Vijeća sigurnosti kogentnim normama na sličan način, povezujući to s načelom *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*. Vidi Reinisch, *op. cit.* u bilj. 45, str. 858 – 859.

kad takvo glasanje protiv predložene odluke makar neizravno produljuje kršenje temeljnih ljudskih prava i patnju civilnog stanovništva. Sprječavanje genocida je obveza svih država i obveza *erga omnes*, a osobito država koje drže stalna mjesta u Vijeću sigurnosti i koje u okviru UN-a raspolažu puno učinkovitijim i raznovrsnijim sredstvima za ostvarenje te obveze u odnosu na druge države.⁹⁶

6. ZAKLJUČAK

Pravni okvir Povelje koji se odnosi na djelokrug, sastav i način donošenja odluka u Vijeću sigurnosti usvojen je u okolnostima u kojima je bilo nužno osigurati konsenzus u pitanjima međunarodnog mira i sigurnosti, primarnog cilja koji je trebalo postići i koji je trebalo moći održavati pod vodstvom politički, ekonomski i vojno najmoćnijih država – stalnih članica Vijeća sigurnosti. Intencija usvojenog pravila o pravu na veto u postupku donošenja meritornih odluka bila je stalnim članicama omogućiti da zadrže moć u najvažnijim pitanjima s kojima se UN susreće, onima koja traže odgovarajuće odluke i reakcije u situacijama kad su ugroženi međunarodni mir i sigurnost. U usporedbi s pravnim uređenjem neuspješne Lige naroda u kojoj se tražila jednoglasnost odluka, ideja o usvajanju odluka većinom glasova u novoj Organizaciji činila se ispravnom.

Međutim, u desetljećima nakon formiranja nove Organizacije, a kako vidimo, i u suvremeno doba najnovijih prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti, pokazuje se sva nesposobnost stalnih država članica Vijeća sigurnosti da se, čak i kad je riječ o najozbiljnijim kršenjima ljudskih prava odnosno najgorim međunarodnim zločinima protiv civila, riješe svojih sebičnih, političkih interesa i priklone usvajanju odluka koje bi mogle pridonijeti uspostavi mira.

Temeljni ciljevi i načela međunarodnoga prava zabilježeni u uvodnim odredbama Povelje UN-a, koje su prihvatile sve države članice, trebali bi biti temelj postupanja stalnih članica Vijeća sigurnosti koje su dužne, osobito pri donošenju odluka o obvezatnim mjerama nužnima za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, dakle, i pri primjeni prava veta, postupati u okvirima ustavnog akta Organizacije. Suvremene prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti kojima čitava međunarodna zajednica svjedoči gotovo svakodnevno – ratni zločini i zločini protiv čovječnosti počinjeni u oružanom sukobu u Ukrajini, masovna kršenja ljudskih prava počinjena protiv izraelskog stanovništva u listopadu 2023. godine, zločini protiv čovječnosti i naznake zločina genocida na području pojasa Gaze – ostaju neriješene, glavni akteri nesankcionirani, međunarodni

⁹⁶ Milanović, M., *State Responsibility for Genocide: A Follow-up*, European Journal of International Law, sv. 18, br. 4, 2007., str. 691.

mir u potpunosti narušen. Suprotstavljena politička stajališta i interesi stalnih članica, kao i potpuno drukčiji omjer političkih i vojnih snaga država članica UN-a u odnosu na doba kad je Organizacija nastala, čini se, stavljaju međunarodno pravo u podređenu poziciju ili ga u potpunosti zaobilaze. Stalne države članice Vijeća sigurnosti zlorabe pravo veta u dnevnopolitičke svrhe, zaboravljajući pritom ne samo na temeljna načela pravde i međunarodnoga prava o razvijanju prijateljskih odnosa, međunarodnoj suradnji, poštovanju ljudskih prava, postupanju u dobroj vjeri nego i na apsolutno obvezatne norme međunarodnoga prava koje ih iznad svega obvezuju kao norme od kojih nije dopušteno nikakvo odstupanje.

Stalne članice su zbog svoje prvenstvene odgovornosti održavanja međunarodnog mira i sigurnosti pozvane na aktivno djelovanje i dogovaranje o usvajanju mjera u situacijama u kojima bi blokiranje obvezujuće odluke bilo u suprotnosti s njihovim Poveljom ustanovljenim obvezama s jedne strane, a s druge kogentnim normama međunarodnoga prava. One bi se trebale suzdržati od uporabe veta u situacijama u kojima postoji očiti rizik od najtežih kršenja ljudskih prava, odnosno ne protiviti se usvajanju obvezujućih mjera usmjerenih prema suzbijanju najtežih međunarodnih zločina na štetu civilnog stanovništva. Zaista je teško promatrati kako upravo zbog zlorabe prava veta stalnih članica UN gubi povjerenje mnogih aktera u međunarodnoj zajednici, a temelji međunarodnopravnog poretka stvarani stoljećima, kako se čini, ozbiljno su uzdrmani.

LITERATURA

Knjige i članci:

- Akande, D., *The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations*, International and Comparative Law Quarterly, sv. 46, br. 2, 1997., str. 309 – 343.
- Andrassy, J., *Uniting for Peace*, The American Journal of International Law, sv. 50, br. 3, 1951., str. 563 – 582.
- Andrassy, J.; Bakotić, B.; Lapaš, D.; Seršić, M.; Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 2, Školska knjiga, Zagreb, 2012.
- Bassiouni, Ch., *International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes*, Law and Contemporary Problems, sv. 59, br. 4, 1996., str. 63 – 74.
- Butler, R., *Reform of the United Nations Security Council*, Penn State Journal of Law & International Affairs, sv. 1, br. 1, 2012., str. 23 – 39.

- Carswell, A. J., *Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution*, Journal of Conflict & Security Law, sv. 18, br. 3, 2013., str. 453 – 480.
- Doehring, K., *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, sv. 1, 1997., str. 91 – 110.
- Henderson, Ch., *The Use of Force and International Law*, 2. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2024.
- Henderson, Ch.; Lubell, N., *The Contemporary Legal Nature of UN Security Council Ceasefire Resolutions*, Leiden Journal of International Law, sv. 26, br. 2, 2013., str. 369 – 398.
- Johnstone, I., *When the Security Council is Divided: Imprecise Authorizations, Implied Mandates, and the 'Unreasonable Veto'*, u: Weller, M. (ur.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 227 – 250.
- Kelsen, H., *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*, Stevens, London, 1951.
- Lapaš, D.; Šošić, T. M. (ur.), *Međunarodno pravo – izbor dokumenata*, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet, Zagreb, 2005.
- Milanović, M., *State Responsibility for Genocide: A Follow-up*, European Journal of International Law, sv. 18, br. 4, 2007., str. 669 – 694.
- Nollkaemper, A., *"Failures to Protect" in International Law*, u: Weller, M. (ur.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 437 – 461.
- Paust, J., *U. N. Peace and Security Powers and Related Presidential Powers*, Georgia Journal of International and Comparative Law, sv. 26, br. 1, 1996., str. 15 – 28.
- Peters, A., *The Security Council's Responsibility to Protect*, International Organizations Law Review, sv. 8, br. 1, 2011., str. 15 – 54.
- Reicher, H., *The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of Its Passage*, Columbia Journal of Transnational Law, sv. 20, br. 1, 1982., str. 1 – 50.
- Reinisch, A., *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, American Journal of International Law, sv. 95, br. 4, 2001., str. 851 – 871.
- Runjić, Lj., *Reform of the United Nations Security Council: The Emperor Has No Clothes*, Brazilian Journal of International Law, sv. 14, br. 2, 2017., str. 268 – 284.
- Schabas, W. A., *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*, 2. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Simma, B., Mosler, H., Randelzhofer, A., Tomuschat, Ch., Wolfrum, R. (ur.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

- Tomuschat, Ch., *Uniting for Peace*, Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2008., str. 1., <https://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html> (11. 11. 2024.)
- Trahan, J., *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.
- Villalpando, S., *The Legal Dimension of the International Community: How Community Interests Are Protected in International Law*, European Journal of International Law, sv. 21, br. 2, 2010., str. 387 – 420.
- White, N. D., *The Relationship between the UN Security Council and General Assembly in Matters of International Peace and Security*, u: Weller, M. (ur.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 293 – 313.

Međunarodni ugovori:

- The United Nations Office in Geneva, The Covenant of the League of Nations, 1919., https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179
- Povelja Ujedinjenih naroda, 1945., Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 15/1993, 7/1994.
- Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948., Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 8/2023.
- Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, 1969., Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 16/1993.

Međunarodna sudska praksa:

- Reservations to the Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 28. svibnja 1951.
- 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, 21. lipnja 1971.
- Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order, ICJ Reports, 8. travnja 1993.
- Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*, Further Requests for the Indication of Provisional Measures, Order, ICJ Reports, 13. rujna 1993., Separate Opinion of Judge Lauterpacht

- Prosecutor v. Anto Furundžija*, Judgment, Case No. IT-95-17/1-T, 10. prosinca 1998.
- Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Reports 3. veljače 2006.
- Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, ICJ Reports, 26. veljače 2007.
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, ICJ Reports, 3. veljače 2015.
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order, ICJ Reports, 23. siječnja 2020.
- Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 16. ožujka 2022.
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Judgment on the Preliminary Objections, ICJ Reports, 22. srpnja 2022.
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 26. siječnja 2024.
- Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "Dule"*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2. listopada 1995., para. 28. Odluka je dostupna na ICTY, file:///D:/ICTY/Tadi%C4%87,%20Decision%20on%20the%20Defence%20Motion%20for%20Interlocutory%20Appeal%20on%20Jurisdiction,%201995.htm (12. 11. 2024.)
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Order on Provisional Measures, ICJ Reports, 26. siječnja 2024.
- Legal Consequences Arising From the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 19. srpnja 2024.

Akti Ujedinjenih naroda:

- Documents of the United Nations Conference on International Organization San Francisco, 1945*, Commission III, Security Council, sv. XI, United Nations Information Organizations, London, New York, 1945.

Rezolucije Opće skupštine, UN Doc. A/RES/117 (II), 21. studenoga 1947., *Essentials for Peace* A/RES/290 (IV), 1. prosinca 1949., A/RES/40 (I), 13. prosinca 1949., *Uniting for Peace*, UN Doc. A/RES/377 (V), 3. studenoga 1950., *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* A/RES/2625 (XXV), 24. listopada 1970., A/RES/66/253 B, 7. kolovoza 2012., A/RES/ES-11/1, 18. ožujka 2022., A/RES/ES-11/2, 28. ožujka 2022., A/RES/ES-11/3, 8. travnja 2022., A/RES/ES-11/5, 14. studenoga 2022., A/RES/ES-11/6, 2. ožujka 2023., A/RES/ES-10/21, 30. listopada 2023., A/RES/ES-10/22, 19. prosinca 2023., A/RES/ES-10/23, 14. svibnja 2024., A/RES/ES-10/24, 19. rujna 2024.

Rezolucija Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/RES/1366, 30. kolovoza 2001.

Security Council, *Upholding international law within the context of the maintenance of international peace and security*, UN Doc. S/PV.8262, 17. svibnja 2018.

Prijedlozi rezolucija Vijeća sigurnosti, UN Doc. S/2011/612, 4. listopada 2011., S/2012/538, 19. srpnja 2012., S/2016/846, 8. listopada 2016., S/2017/172, 28. veljače 2017., S/2019/961, 20. prosinca 2019.

Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of International Law Commission, sv. II, UN Doc. A/56/10, 2001.

Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, UN Doc. A/HRC/56/26, 14. lipnja 2024.

Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, UN Doc. A/79/232, 11. rujna 2024.

Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, UN Doc. A/79/549, 25. listopada 2024.

Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law, Report of the International Law Commission, UN Doc. A/77/10, 12. kolovoza 2022.

Security Council Report, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF-CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_theveto-7.pdf (11. 11. 2024.)

Mrežni izvori:

UN News, <https://news.un.org/en/story/2024/10/1155961> (22. 12. 2024.)

UN News, <https://news.un.org/en/story/2024/12/1158206> (22. 12. 2024.)

United Nations, Dag Hammarskjöld Library, *UN General Assembly Resolution Tables*, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency#s-lg-box-31828426> (11. 11. 2024.)

United Nations, Dag Hammarskjöld Library, *UN Security Council Meetings & Outcome Tables*, <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> (11. 11. 2024.)

UN News, Global perspective Human stories, *Security Council debates Gaza crisis*, <https://news.un.org/en/story/2024/07/1152196> (15. 11. 2024.)

Summary

Rutvica Rusan Novokmet*

INTERNATIONAL LEGAL LIMITATIONS OF THE USE OF
THE VETO RIGHT IN THE UN SECURITY COUNCIL IN LIGHT
OF THE CURRENT THREATS TO INTERNATIONAL PEACE
AND SECURITY

In the last few years, we have witnessed serious violations of human rights, as well as the most serious international crimes committed on the territory of Europe and the Middle East, which undoubtedly threaten international peace and security. At the same time, the Security Council as the main and the most responsible organ of the UN for the maintenance of international peace and security, due to the frequent use of veto or threat to use veto by some permanent members, is incompetent to adequately sanction these situations. In this context, it is crucial to examine whether there are rules of international law, which impose restrictions of the use of the veto right within the Council as a political and executive organ of the UN. Therefore, the subject of this paper is the analysis of the relevant provisions of the UN Charter, which represent the fundamental legal framework for the activities and the decision-making process in the Council, with which the use of veto of the permanent Members should be harmonized. On the other hand, the author questions the effect of jus cogens norms on the use of the veto right through the analysis of the prohibition of genocide as well as the duty to prevent genocide as imperative norms of international law. The author warns that permanent members of the Security Council both as member states of the UN as well as parties to the Genocide Convention should be subjected to the international legal limitations founded in the Charter and in imperative norms of international law when making decisions on measures necessary for the maintenance of international peace and security. It is concluded that the permanent members of the Council should refrain from using the veto in situations where there is an obvious risk of the most serious human rights violations; in other words, they should not oppose the adoption of coercive measures intended for the suppression of the most serious international crimes against the civilian population.

Key words: Security Council of the UN; right to veto; UN Charter; jus cogens norms of international law; international peace and security

* Rutvica Rusan Novokmet, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; rutvica.rusan@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0002-6235-1012