Perspektiva neutralnosti: pravni i politički izazovi nakon ruske agresije na Ukrajinu 2022.

Marin Jašić*

Pregledni članak
Primljeno: 22. siječnja 2025.
Prihvaćeno: 15. svibnja 2025.
DOI: https://doi.org/10.46672/po-mest.28.1-2.4

SAŽETAK

Tradicionalni koncept neutralnosti suočava se s izazovima u suvremenim oružanim sukobima, posebno kada je jedna strana u sukobu jasno identificirana kao agresor i krši temeljne odredbe međunarodnog prava. Ruski napad na Ukrajinu 2022. godine potaknuo je rasprave o održivosti neutralnosti i granicama njezine primjene, osobito u kontekstu opravdanja za pružanje vojne i humanitarne pomoći napadnutoj državi. Ključno istraživačko pitanje ovog rada odnosi se na mogućnost očuvanja neutralnosti u takvim okolnostima te na način na koji se države koje pružaju pomoć Ukrajini usklađuju s načelima neutralnosti i kolektivne samoobrane. Analiza pokazuje da je tradicionalna neutralnost, koja podrazumijeva nesudjelovanje i nepristranost, često dovedena u pitanje u slučajevima jasne agresije. Pojedine države prihvaćaju tzv. kvalificiranu neutralnost, ograničavajući se, primjerice, na gospodarske i političke mjere, čime odstupaju od dosadašnjeg načela stroge nepristranosti i jednakog odnosa prema svim sukobljenim stranama. Analiza pokazuje da neutralnost i dalje može imati značajnu ulogu u međunarodnim odnosima, ali njezina održivost ovisi o sposobnosti prilagodbe suvremenim sigurnosnim izazovima te usklađivanju između zaštite žrtve agresije i poštovanja temeljnih načela međunarodnog prava.

Ključne riječi: neutralnost, međunarodno pravo, kvalificirana neutralnost, kolektivna samoobrana, rat, Ukrajina, Rusija

UVOD

Neutralnost je koncept u međunarodnom pravu koji podrazumijeva nesudjelovanje jedne države u sukobu između drugih država. Prema međunarodnom pravu, neutralna država ne smije pružati vojnu pomoć niti sudjelovati u neprijateljstvima, što je pravno kodificirano u V. i XIII. Haškoj konvenciji iz 1907. godine. Razvoj međunarodnog prava kroz 20. stoljeće, uključujući zabranu agresije, promijenio je način na koji se koncept neutralnosti primjenjuje u suvremenim sukobima.

* Marin Jašić, mag. hist. univ. spec. pol., doktorand, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. marin.jasic@gmail.com

This work is licensed under a CC BY-NC 4.0 license, © author(s).

Sukob između Rusije i Ukrajine, koji je 2022. godine prerastao u izravnu agresiju i invaziju na ukrajinski teritorij, postavio je ozbiljna pitanja o tome kako se neutralnost tumači i provodi u suvremenom međunarodnom poretku. Mnoge države, posebno članice Europske unije i NATO-a, pružile su izravnu vojnu, financijsku i humanitarnu pomoć Ukrajini, kao žrtvi agresije od strane Rusije. Ove su države svoje postupke opravdale kolektivnom samoobranom i zaštitom međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima, tvrdeći da Zakon o neutralnosti ne može biti iznad moralne i pravne odgovornosti za pomoć žrtvi agresije. Ovaj sukob stoga pokreće pitanje je li neutralnost, kako je tradicionalno definirana, još uvijek održiva kao pravni koncept ili je postala opcionalna u određenim situacijama, posebno u slučajevima teške povrede međunarodnog prava. Razvila su se i različita shvaćanja neutralnosti, uključujući pojam kvalificirane neutralnosti, koja dopušta neutralnim državama da poduzmu određene radnje, poput uvođenja ekonomskih sankcija, isporuke vojne i humanitarne pomoći napadnutoj državi ili sudjelovanja u političkim i diplomatskim inicijativama protiv agresora, što bi inače bilo zabranjeno prema strogim odredbama međunarodnog prava koje uređuje status i obveze neutralnih država. Iako kvalificirana neutralnost nije eksplicitno priznata u međunarodnim konvencijama, povijesna praksa pokazuje da su države u prošlosti koristile ovu mogućnost kako bi opravdale svoje djelovanje u sukobima. U kontekstu ruske invazije na Ukrajinu, koncept kvalificirane neutralnosti ponovo dolazi u središte rasprava, dok države balansiraju između pomoći Ukrajini i izbjegavanja otvorenog sukoba s Rusijom.

Metodološki pristup i cilj rada

Ovaj se rad primarno oslanja na normativno-pravni pristup, pri čemu se analiza uglavnom temelji na sekundarnim izvorima koji već interpretiraju relevantne međunarodnopravne akte i praksu. Istodobno se koristi studija slučaja sukoba Rusije i Ukrajine, koji pruža konkretan primjer za preispitivanje smisla i dosega neutralnog statusa u današnjem međunarodnom poretku. Na taj se način testira kako se postojeće pravne norme i tumačenja primjenjuju u aktualnom geopolitičkom kontekstu.

Primarni cilj ovog rada je istražiti pravni i politički okvir neutralnosti u svjetlu suvremenih oružanih sukoba te ispitati može li neutralnost opstati u današnjem međunarodnom poretku ili je, s obzirom na promjene u globalnom sigurnosnom okruženju, nespojiva s temeljnim odredbama međunarodnog prava. Spomenuti cilj uključuje analizu primjene neutralnosti u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu, s posebnim naglaskom na pitanje kako države koje pružaju vojnu pomoć Ukrajini balansiraju između očuvanja neutralnog statusa i pridržavanja svojih međunarodnih obveza. Rad nastoji odgovoriti na sljedeće istraživačko pitanje: u kojoj je mjeri tradicionalna neutralnost održiva u situaciji jasne agresije te može li se reinterpretirati u skladu s međunarodnim političkim i pravnim okolnostima, uzimajući u obzir širi kontekst kolektivne samoobrane i zaštite žrtve agresije?

NEUTRALNOST U MEĐUNARODNOM PRAVU

Rat se definira kao oružani sukob između dviju ili više država u kojem se pravno primjenjuju norme ratnog prava, dok su opće norme međunarodnog prava privremeno suspendirane u odnosu na sukobljene strane (Grlić Radman, 2009: 24, prema Schaubu). U tom kontekstu, neutralnost predstavlja regulirano stanje nesudjelovanja jedne države u ratu između drugih država, čime neutralna država nastoji izbjeći uključenost u ratna zbivanja (Grlić Radman, 2009: 22). Pravo neutralnosti automatski stupa na snagu za treće države, koje su dužne suzdržati se od sudjelovanja u neprijateljstvima i poštovati svoje obveze prema zaraćenim stranama. Međutim, budući da je primjena prava neutralnosti uvjetovana postojanjem formalno priznatog rata, ako nijedna strana službeno ne prizna sukob kao rat, treće države imaju izbor. Naime, mogu nastaviti održavati odnose s obje strane ili se ponašati neutralno. U takvom slučaju, neutralnost ne može imati pravnu snagu, niti se pravo neutralnosti formalno primjenjuje jer njegov opseg ovisi o pravnoj kvalifikaciji sukoba (ibid: 24). Država može biti neutralna prema jednom sukobu, ali istovremeno zauzeti drugačiji stav prema drugom sukobu između trećih država (Andren, 1991: 69).

Politička praksa neutralnosti pravno je kodificirana, a glavni temelj su prilično zastarjele V. i XIII. Haška konvencija iz 1907. godine o pravima i dužnostima neutralnih država i osoba u slučaju kopnenog, odnosno pomorskog rata[1], Ženevski sporazumi[2]

[1] Druga Haška konferencija, sazvana 1907. godine na inicijativu predsjednika Sjedinjenih Američkih Država Theodorea Roosevelta, bila je posvećena ponajprije pitanjima ratovanja na moru i neutralnosti. Izvorno je bila planirana za 1904., no odgođena je zbog Rusko-japanskog rata. Na toj su konferenciji dodatno izmijenjene odredbe donesene 1899. te su usvojene nove konvencije, pri čemu su posebno važne bile one o pravima i obvezama neutralnih država. Među ukupno četrnaest konvencija, ključne su bile V. i XIII. konvencija o pravima i dužnostima neutralnih država i osoba u slučaju kopnenog rata, odnosno pomorskog rata. Njima je definirana odgovornost neutralnih država u sprječavanju povreda njihove neutralnosti od strane zaraćenih strana, uključujući obvezu zaštite vlastitog teritorija. Nadalje, konvencije su regulirale status vojnih osoba koje su se zatekle na neutralnom teritoriju, uključujući dezertere, ratne zarobljenike i pilote prisiljene na slijetanje u neutralnoj zemlji. Dodatno, ograničena su prava ratnih brodova zaraćenih država na opskrbu u neutralnim lukama, pri čemu je maksimalno trajanje boravka određeno na 24 sata.
Haške konvencije predstavljaju multilateralne međunarodne ugovore kojima su prvi put kodificirana pravno obvezujuća pravila o neutralnosti i vođenju ratova. Odmah nakon njihova usvajanja potpisalo ih je više od četrdeset država, a kasnije su ih prihvatile i mnoge druge. Njihova se pravna važnost ogleda u činjenici da su prvi put u povijesti definirale prava i obveze neutralnih država unutar međunarodnog prava. Osim toga, pridonijele su stvaranju međunarodnih pravnih institucija, među kojima je najznačajniji Stalni sud za međunarodnu arbitražu, koji i danas djeluje zajedno s Međunarodnim sudom pravde i Haškom akademijom za međunarodno pravo. Unatoč visoko postavljenim ciljevima o ograničavanju oružanih sukoba i definiranju pravila ratovanja, ove konvencije nisu uspjele spriječiti izbijanje Prvog svjetskog rata (Müller, 2019).

[2] Ženevska konvencija iz 1949. godine donesena je kao odgovor na zločine i kršenja humanitarnih načela tijekom Drugog svjetskog rata. Na konferenciji održanoj 1948. godine u Stockholmu razvijene su četiri konvencije koje su konačno usvojene 12. kolovoza 1949. godine u Ženevi. Prva konvencija odnosi se na poboljšanje uvjeta ranjenih i bolesnih pripadnika oružanih snaga na kopnu, dok je druga konvencija usmjerena na poboljšanje uvjeta ranjenih,

iz 1949. godine, kao i Prvi i Drugi dopunski protokol[3] iz 1977. godine. Ova pravna osobina razlikuje neutralnost od većine drugih vanjskopolitičkih i sigurnosnih politika (Goetschel, 1999: 118). Iz toga slijedi da neutralne države imaju određene obveze prema zaraćenim stranama:

1. **Suzdržavanje**: Neutralna država ne smije favorizirati niti jednu zaraćenu stranu. To konkretno znači da joj nije dopušteno pružiti podršku oružanim snagama, odobravati ili jamčiti zajmove, niti pružati zaštitu njihovim vojnim jedinicama i ratnim brodovima unutar svog teritorija.
2. **Prevencija**: Neutralna država ima obvezu spriječiti bilo kakve aktivnosti zaraćenih strana na svom području, poput novačenja, priprema za ratne operacije ili provođenja ratnih aktivnosti.
3. **Trpljenje (acquiescence)**: Neutralna država mora prihvatiti zakonitost radnji zaraćenih strana prema trgovačkim aktivnostima njezinih građana i pravnih subjekata, pod uvjetom da te radnje poštuju ratno pravo. Primjerice, ovo uključuje zapljenu trgovačkih brodova pod njezinom zastavom ako prevoze kontrabandnu robu, krše blokadu ili pružaju neprijateljsku podršku te priznavanje odluka pljenovnih sudova zaraćenih strana o tim brodovima i teretima.

Obveze zaraćenih strana prema neutralnim državama:

1. **Suzdržavanje**: Zaraćene strane trebaju se suzdržati od vojnih aktivnosti unutar teritorija, teritorijalnih voda ili zračnog prostora neutralne države. Ne smiju ometati trgovinske ili druge odnose koje neutralna država ima s protivnikom osim ako su ti odnosi zabranjeni ratnim pravom. Ako ratno pravo ne nalaže drugačije, te odnose regulira međunarodno pravo primjenjivo u mirnodopsko doba.
2. **Prevencija**: Zaraćena strana ima dužnost spriječiti narušavanje prava diplomatskih predstavnika i zaštititi građane neutralne države unutar svog teritorija

bolesnih i brodolomaca pripadnika oružanih snaga na moru. Treća konvencija regulira postupanje prema ratnim zarobljenicima, zahtijevajući humano postupanje, odgovarajuću prehranu te zabranjujući vršenje pritiska na zarobljenike da daju više informacija od minimalno potrebnih. Četvrta konvencija usredotočena je na zaštitu civilnih osoba u vrijeme rata, uključujući odredbe koje zabranjuju deportacije, uzimanje talaca, mučenje, kolektivno kažnjavanje te druge postupke koji predstavljaju povredu osobnog dostojanstva. Iako četvrta konvencija nije donijela potpuno nove principe, reafirmacija humanitarnih načela nakon zločina počinjenih tijekom Drugog svjetskog rata bila je od iznimne važnosti (Shaw, n.d.).

[3] U kontekstu sve većeg broja antikolonijalnih i unutarnjih sukoba nakon Drugog svjetskog rata, 1977. godine donesena su dva dopunska protokola Ženevskim konvencijama. Prvi dopunski protokol proširuje zaštitu na osobe uključene u ratove za „samoopredjeljenje“, koji su redefinirani kao međunarodni sukobi, te omogućuje osnivanje komisija za utvrđivanje činjenica u slučaju navodnih kršenja konvencija. Drugi dopunski protokol proširuje zaštitu ljudskih prava na osobe uključene u teške građanske sukobe koji nisu bili obuhvaćeni konvencijama iz 1949. godine. Posebno zabranjuje kolektivno kažnjavanje, mučenje, uzimanje talaca, akte terorizma, ropstvo, ponižavajuće i degradirajuće postupanje, silovanje, prisilnu prostituciju i bilo koji oblik nečasnog napada. Važnost Ženevskih konvencija i dopunskih protokola dodatno je potvrđena uspostavom međunarodnih sudova za ratne zločine za bivšu Jugoslaviju 1993. godine i Ruandu 1994. godine, kao i donošenjem Rimskog statuta 1998. godine, kojim je osnovan Međunarodni kazneni sud (Shaw, n.d.).

ili na okupiranom području protivnika.

3. **Trpljenje**: Zaraćena strana mora prihvatiti internaciju na neutralnom teritoriju neprijateljskih trupa koje su tamo našle utočište do završetka rata, pod uvjetom da su razoružane, kao i boravak neprijateljskih ratnih brodova u neutralnim lukama, u skladu sa strogim pravilima o neutralnosti u pomorskom ratu (Degan, 2011: 892–893).

Važno je napomenuti da u slučaju građanskog rata Zakon o neutralnosti ne vrijedi i stoga je opseg djelovanja neutralne države nesmetan i prepušten njezinoj odluci (Greminger i Rickli, 2023: 29).

S vremenskog aspekta neutralnosti razlikuju se klasična (tradicionalna ili obična) i trajna neutralnost. Klasična neutralnost aktivira se prilikom izbijanja rata između trećih država i po pravilu nije kodificirana, dok je trajna neutralnost stanje u kojem se država obvezuje da će u svakom budućem ratu biti neutralna, kao i da u mirnodopsko vrijeme neće raditi ništa što bi njezino vanjskopolitičko načelo moglo kompromitirati (Agius i Devine, 2011: 267–268).

Sekundarne dužnosti neutralnosti, tj. one koje se primjenjuju isključivo na trajno neutralne zemlje, nisu kodificirane u međunarodnim pravnim instrumentima, već su utemeljene samo na običajnom pravu. Prevladavajuća doktrina o ovoj temi sažeta je 1954. godine od strane Ministarstva vanjskih poslova Švicarske, zemlje koja najduže prakticira status trajne neutralnosti i stoga je postala glavni izvor i „model" u tom pogledu, u onome što se naziva „Službena koncepcija neutralnosti" (Raymond, 1997: 125). Prema toj koncepciji, trajno neutralna zemlja je obvezna ne započinjati rat. To se čini samo po sebi razumljivim i doista jest uz iznimku individualne i kolektivne samoobrane prema čl. 51. Povelje UN-a - opća obveza, jer čl. 2, stavak 4. Povelje Ujedinjenih naroda nameće svim članovima dužnost suzdržavanja od svake prijetnje ili uporabe sile u međunarodnim odnosima. Nadalje, obvezna je ne sudjelovati u ratu između trećih država, dok svaka druga država može oružanom silom pomoći bilo kojoj zemlji koja trpi agresiju jer čl. 51. Povelje UN-a priznaje kolektivnu, kao i individualnu samoobranu. Nadalje, trajno neutralna država obvezna je u mirnodopsko vrijeme imati na raspolaganju oružane snage dostatne za obranu svoje neovisnosti i neutralnosti. Trajno neutralna zemlja stoga je dužna osigurati učinkovitu obranu, no procjena konkretnih mjera kojima će to postići prepuštena je njezinoj procjeni. Stvarna provedba te obveze u zapadnoeuropskim trajno neutralnim državama očituje se u njihovim „doktrinama obrane", koje se međusobno znatno razlikuju. Jedan od ključnih problema proizlazi iz goleme količine naoružanja koju su nagomilale supersile te iz iznimne tehničke sofisticiranosti modernih sustava oružja. U konačnici, navedena obveza nužno prestaje onog trenutka kada materijalni kapacitet neutralne zemlje više ne može pratiti njezine obrambene zahtjeve. Naposljetku, trajno neutralna država dužna je provoditi opću politiku neutralnosti kako ne bi bila uvučena u oružani sukob, no način na koji će tu politiku konkretno provoditi ostaje u njezinoj nadležnosti, unutar okvira Zakona o neutralnosti i Povelje UN-a (Hartig, 1983: 37).

Međutim, kako bi neka zemlja bila smatrana stalno neutralnom, ključno je da vodi vanjsku politiku kojom će je ostale države prepoznati kao takvu. Iz tog razloga, neke

od stalno neutralnih europskih država nemaju formalnu potvrdu svog statusa, ali su ipak općeprihvaćene kao neutralne. Također, važno je napomenuti da neutralne države često nastoje potvrditi neutralni status promovirajući mir i dijalog te su često inicijatori mirovnih inicijativa, kao i redovni sudionici sa svojim snagama u mirovnim misijama. Uloga ovih zemalja kao posrednika između zaraćenih strana također je značajna (Novaković, 2011: 9–10).

Status trajne neutralnosti, s druge strane, ne podrazumijeva obvezu prakticiranja ideološke neutralnosti. Naime, načelo nepristranosti ne odnosi se na ideološku sferu politike neutralnosti, već samo na njezinu operativnu razinu. Drugim riječima, neutralna država nije obvezna ostati ravnodušna prema ideološkim pozicijama zaraćenih strana, odnosno, ima puno pravo suosjećati ili se identificirati s jednom od njih. Doista, međunarodno pravo ne zabranjuje neutralnoj državi (da ne govorimo o pojedincima unutar nje) verbalno izražavati simpatiju ili osudu prema zaraćenim stranama. Ali u trenutku kada se ti izrazi prenesu iz verbalne u praktičnu sferu, duh neutralnosti je narušen (Karsh, 2011: 24). Takva bi obveza bila u potpunoj suprotnosti s temeljnim pravom svake države, priznatim od Opće skupštine Ujedinjenih naroda, da prema vlastitoj slobodnoj volji oblikuje svoj politički, ekonomski, socijalni i kulturni poredak. To je pravo ukorijenjeno u međunarodnom pravu i potvrđeno u Deklaraciji o načelima međunarodnog prava u vezi s prijateljskim odnosima i suradnjom među državama u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. Nadalje, to je pravo dodatno osnaženo dvama Međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima koje je Opća skupština UN-a usvojila 16. prosinca 1966. godine, a koji su stupili na snagu početkom 1976. u državama koje su ih ratificirale. Nadalje, ne postoji opća obveza poštovanja ekonomske neutralnosti. Ipak, trajno neutralne države već u mirnodopskom razdoblju moraju osigurati da njihovi gospodarski odnosi, zbog opsega predviđene suradnje ili institucionalne integracije, ne postanu toliko čvrsti da u slučaju rata onemoguće poštovanje Zakona o neutralnosti (Hartig, 1983: 38).

KVALIFICIRANA NEUTRALNOSTI

Kvalificirana ili diferencijalna neutralnost odnosi se na sudjelovanje u gospodarskim sankcijama u okviru sustava kolektivne sigurnosti, ali bez sudjelovanja u vojnim sankcijama, te je stoga kompatibilna s neutralnim statusom. To znači da se neka država može osloboditi određenih obveza koje proizlaze iz neutralnosti, dok pritom ostaje pasivna u odnosu na neprijateljstva (Grlić Radman, 2009: 37). Drugim riječima, kvalificirana neutralnost označava ideju da se ta (obično obvezna) neutralnost može kvalificirati u nekim situacijama kako bi se dopustilo da (neutralne) države djeluju na načine koji su *prima facie* nespojivi s dužnostima neutralnih država (Schmid, 2024: 5). Međutim, pojam kvalificirane neutralnosti nije spomenut ni u jednoj međunarodnoj konvenciji koja regulira zakone o neutralnosti. Ni odredbe Haških konvencija iz 1907. godine ne definiraju značenje kvalificirane neutralnosti. Ovaj izraz nije opisan ni u jednom od standardnih referentnih izvora kao što su udžbenici međunarodnog javnog prava (Ramya, 2023: 82–83).

U prvoj polovici 19. stoljeća mnogi su autori tvrdili da je pružanje takve pomoći kompatibilno sa statusom neutralnosti te su status država koje pružaju takvu pomoć nazivali „kvalificiranom neutralnošću (fra. *neutralité limité*; njem. *beschränkte Neutralität*)" ili „nesavršenom neutralnošću (fra. *neutralité imparfaite*; njem. *unvollständige Neutralität*)", za razliku od „savršene neutralnosti (fra. *neutralité parfaite*; njem. *vollständige Neutralität*)", statusa država koje ne pružaju vojnu pomoć nijednoj zaraćenoj strani. U drugoj polovici devetnaestog stoljeća broj autora koji su podržavali koncept kvalificirane neutralnosti[4] smanjio se, a mnogi su se protivili tom konceptu i smatrali da je pružanje vojne pomoći nespojivo sa statusom neutralnosti, čak i ako je temeljeno na obrambenom ugovoru. Autori koji su podržavali koncept kvalificirane neutralnosti tvrdili su da opći i obrambeni savezнички ugovor zaključen prije izbijanja rata i općeg karaktera – to jest, ne specificirajući državu protiv koje je ugovor usmjeren – nije imao neprijateljski karakter prema bilo kojoj državi i stoga njegovo provođenje nije kršilo neutralnost. Na primjer, George Frédéric de Martens u svom djelu *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* iz 1801. godine primjećuje da država koja pruža ograničenu pomoć zaraćenoj strani na temelju općeg i obrambenog savezničkog ugovora zaključenog prije rata „time ne objavljuje namjeru da naudi stvarnom neprijatelju (fra. *l'intention de nuire à l'ennemi actuel*), već jednostavno izražava volju ispuniti svoju obvezu (prema savezničkom ugovoru)"; stoga se takva država „ne tretira kao neprijatelj" od strane druge zaraćene strane. Također, J. C. Bluntschli u svom djelu *Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten* iz 1872. godine navodi da država koja pruža ograničenu pomoć na temelju „ranijeg ugovora koji je zaključen bez predviđanja izbijanja rata" nije tretirana kao da krši neutralnost zbog mirnog stava (njem. *die friedliche Gesinnung*) takve države i ne smatra se da sudjeluje u ratu. Suprotno tome, autori koji su se protivili konceptu kvalificirane neutralnosti tvrdili su da pružanje pomoći zaraćenoj strani, neovisno o prirodi savezničkog ugovora u skladu s kojim se takva pomoć pruža, nesumnjivo ima neprijateljski karakter prema drugoj zaraćenoj strani. Na primjer, u svom djelu *Commentaries upon International Law* iz 1857. godine, Robert Phillimore piše: „Beskorisno je tvrditi da ova prethodna odredba, ili ograničeni karakter pomoći, može ukloniti neprijateljski i pristrani karakter takvog djelovanja." Pasquale Fiore u svom djelu *Nouveau droit international public* iz 1886. godine također navodi da postojanje savezničkog ugovora zaključenog prije rata i ograničeni karakter pomoći ne mogu promijeniti bit stvari za zaraćenu stranu protiv koje se pomoć pruža jer ne mogu promijeniti pristran i neprijateljski karakter tog čina. Treba napomenuti da oni koji su se protivili konceptu kvalificirane neutralnosti nisu inzistirali na nezakonitosti pomoći zaraćenoj strani, već su naglašavali nespojivost bilo kakve pomoći sa statusom neutralnosti. Drugim riječima, rasprava o konceptu kvalificirane neutralnosti nije bila rasprava o zakonitosti ili nezakonitosti pružanja pomoći zaraćenoj strani na temelju općeg i obrambenog savezničkog ugovora zaključenog prije izbijanja rata, već rasprava o tome mogu li države koje pružaju takvu pomoć zahtijevati status i pravne blagodati neutralnosti (Wani, 2018).

[4] U literaturi se često naziva i „nezaraćenost", ponajviše u kontekstu Drugog svjetskog rata.

Prema suvremenim shvaćanjima, svaka se država koja nije uključena u međunarodni oružani sukob smatra neutralnom. Zakon o neutralnosti povijesno zahtijeva od neutralnih država da održavaju strogu nepristranost među zaraćenim stranama te da se suzdrže od pružanja ratne opreme ili bilo kakve druge vojne pomoći. Međutim, nakon što je rat zabranjen[5] kao instrument nacionalne politike, neke su države zauzele stav da neutralne države mogu diskriminirati u korist države koja je žrtva agresorskog rata i nisu vezane svojim obvezama striktne nepristranosti i suzdržavanja. Stoga zagovornici kvalificirane neutralnosti tvrde da neutralne države koje žrtvi agresije isporučuju oružje i drugi ratni materijal ne postupaju protivno Zakonu o neutralnosti. Na primjer, nakon što je nacistička Njemačka napala Poljsku 1939. godine, predsjednik Franklin D. Roosevelt uvjerio je Kongres SAD-a da donese zakon koji bi omogućio zaobilaženje američkih Zakona o neutralnosti kako bi se omogućila vojna opskrba Francuske i Ujedinjenog Kraljevstva, dok su Sjedinjene Američke Države formalno ostale izvan izravnog sudjelovanja u ratu. Ključan pravni instrument koji je to omogućio bio je Lend-Lease Act, donesen 11. ožujka 1941., kojim je uspostavljen sustav prema kojem je SAD mogao opskrbljivati ratnom opremom bilo koju naciju koja je smatrana od vitalnog značaja za obranu Sjedinjenih Američkih Država. Ovim je zakonom Rooseveltova administracija uspješno pronašla pravni okvir za opskrbu saveznika, čime je SAD izbjegao formalno sudjelovanje u neprijateljstvima, ali je istodobno aktivno podupirao ratne napore protiv sila Osovine. Iako su Sjedinjene Američke Države možda poduzele ove akcije iz osjećaja moralne odgovornosti, one su bile jednako motivirane brigom za vlastitu nacionalnu sigurnost, kao i željom za kupovinom vremena kako bi se američke oružane snage pripremile za eventualno buduće sudjelovanje u ratu (Reginbogin, 2009).

U kontekstu Drugog svjetskog rata, kako bi opravdale neutralan status, države su često polazile od teorije prema kojoj su čak i one koje su unutar svojih granica aktivno kršile neutralnost, favorizirajući jednu od zaraćenih strana, mogle biti smatrane neutralnima. Međutim, sam čin javnog proglašavanja takvog statusa nosi značajne političke i strateške posljedice za neutralne države jer takva deklaracija jasno odvaja državu od tradicionalne neutralnosti, pozicionirajući je kao zemlju koja podržava jednu stranu u sukobu. Prema nekim pravnim teoretičarima, samo se slučajevi u kojima je došlo do vanjskih povreda neutralnosti mogu smatrati promjenom u načelima vanjske politike, odnosno odustajanjem od neutralnosti. S druge strane, slučajevi u kojima je neutralna država uspjela ostati izvan ratnih sukoba, čak i uz unutarnje povrede neutralnosti, smatrat će se uspjehom neutralnosti kao vanjskopolitičkog sredstva, iako se time odstupilo od tradicionalne neutralnosti. Ključan kriterij za ocjenu korisnosti ovog vanjskopolitičkog instrumenta jest stupanj u kojem doprinosi ostvarivanju cilja zbog kojeg je usvojen, a u ovom slučaju to je očuvanje neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti države tijekom rata (Jašić, 2023: 20).

[5] Donošenjem sporazuma o zabrani rata Kellogg-Briand, potpisanog 27. kolovoza 1928. godine.

PRIMJENJIVOST NEUTRALNOSTI KAO NAČELA VANJSKE POLITIKE DRŽAVA U KONTEKSTU RATA U UKRAJINI

Prema običajnom pravu, Zakon o neutralnosti primjenjuje se samo u situacijama međunarodnog oružanog sukoba, a strane u sukobu obvezne su poštovati suverenitet neutralnih država. Međutim, zbog znatno niskog praga potrebnog za postojanje oružanog sukoba – „svako pribjegavanje upotrebi sile jedne države protiv druge države" – neutralne države vezane su Zakonom o neutralnosti i svojim temeljnim obvezama nepristranosti samo u oružanom sukobu određenog trajanja i intenziteta. Izolirano stajalište da su neutralne države vezane tim obvezama samo u slučajevima objavljenog rata (formalno ratno stanje) nije naišlo na dovoljnu podršku drugih država.

Prema ovdje zauzetom stajalištu, oružani sukob između Ukrajine i Rusije započeo je aneksijom Krima 2014. godine i ruskom vojnom potporom separatistima u Donbasu. Taj je oružani sukob znatno eskalirao 23./24. veljače 2022. godine, kada su Ukrajinu napale i izvršile invaziju ruske oružane snage, uz potporu Bjelorusije. Stoga se sa sigurnošću može tvrditi da su barem od 23./24. veljače intenzitet i predvidljivo trajanje oružanih neprijateljstava dovoljni da opravdaju zaključak da su države koje nisu strane u oružanom sukobu, u načelu, vezane pravom neutralnosti. Zbog ruskog veta nije donesena odluka Vijeća sigurnosti UN-a temeljena na Poglavlju VII. Povelje UN-a koja bi omogućila neutralnim državama da odstupe od svojih obveza[6] prema Zakonu o neutralnosti. Stoga se čini da one države koje su opskrbljivale i nastavljaju opskrbljivati Ukrajinu vojnom opremom djeluju u suprotnosti s obvezama neutralne države (Von Heinegg, 2022). Unatoč tome, 1. ožujka 2022. godine Opća skupština UN-a donijela je rezoluciju glasovanjem 141 zemlje za, 5 protiv i s 35 suzdržanih. Rezolucija zahtijeva da Rusija, između ostalog, „odmah prestane s uporabom sile protiv Ukrajine i... suzdrži se od bilo kakve daljnje nezakonite prijetnje ili uporabe sile protiv bilo koje države članice" i „odmah, potpuno i bezuvjetno povuče sve svoje vojne snage s teritorija Ukrajine unutar njezinih međunarodno priznatih granica." Dva tjedna kasnije, 16. ožujka, Međunarodni sud pravde naznačio je privremene mjere protiv Rusije da, između ostalog, odmah obustavi vojnu operaciju koja je započela 24. veljače 2022. godine na teritoriju Ukrajine. Prema članku 21. Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravna djela, samoobrana se priznaje kao okolnost koja isključuje protupravnost kada se poduzima u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. Neutralne države koje pružaju oružje Ukrajini mogu tvrditi da djeluju u okviru kolektivne samoobrane. Ukrajina je pozvala druge države da joj se pridruže u toj obrani, no one su se suzdržale od izravnog sudjelovanja u neprijateljstvima ili izričitog pozivanja na kolektivnu samoobranu. Iako opskrba oružjem Ukrajini možda ne predstavlja izravnu

[6] Schmitt (2022) postavlja pitanje primjenjuje li se kvalificirana neutralnost kada ne postoje odobrenje ili mandat UN-a za vojnu operaciju. U tom kontekstu, Schmitt citira Priručnik Ministarstva obrane SAD-a o ratnom pravu te ističe: „Regionalni i kolektivni sporazumi o samoobrani mogu utjecati na prava država da zadrže neutralni status jer se od država može tražiti da pruže pomoć ili poduzmu vojnu akciju u kolektivnoj samoobrani dok Vijeće sigurnosti UN-a ne odluči poduzeti mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti." Drugim riječima, odobrenje UN-a nije uvijek nužno za pružanje državne pomoći u skladu s kvalificiranom neutralnošću.

uporabu sile protiv Rusije, ona se može smatrati djelom podrške koje ne prelazi prag korištenja sile. Protumjere su premisa koja omogućuje jednoj državi da djeluje u proporcionalnom, *prima facie* kršenju svojih pravnih obveza kao odgovor na usporedivo kršenje od strane druge države, kako bi je prisilila na poštivanje međunarodnog prava. U slučaju Europske unije, retorička osuda i djela odmazde započeli su 23. veljače 2022. godine kao odgovor na priznanje dvaju separatističkih entiteta u Donbasu te su nastavljena nakon početka invazije. Ako se uzmu u obzir sve mjere zajedno, čini se da su države članice EU-a djelovale u skladu s proceduralnim zahtjevima za protumjere. Isto tako, članak 41. (1) Nacrta članaka o odgovornosti država zahtijeva od država da surađuju kako bi okončale ozbiljna kršenja peremptornih normi općeg međunarodnog prava zakonitim sredstvima. Ova dužnost suradnje može se tumačiti kao obveza svih država da doprinesu okončanju ruske agresije na Ukrajinu. Međutim, to ne znači nužno da države moraju pružati oružje. Naime, države su slobodne odabrati mjere koje su u skladu s njihovim shvaćanjem neutralnosti, poput političke osude, uvođenja ekonomskih sankcija, zamrzavanja imovine fizičkih i pravnih osoba te obustave trgovinskih odnosa (Clancy, 2023).

Ramya (2023: 75–76) suprotstavlja stajališta irelevantnosti i vjerodostojnosti neutralnosti u modernom vremenu. Prvi razlog koji neki znanstvenici navode protiv koncepta neutralnosti jest da dvije glavne konvencije koje reguliraju koncept neutralnosti, V. i XIII. Haška konvencija iz 1907. godine, više nisu primjenjive na moderne oblike oružanih sukoba. Nadalje, čak je i Ministarstvo obrane SAD-a 2016. godine izjavilo da „može biti netočno pretpostaviti" da spomenute Haške konvencije iz 1907. godine odražavaju međunarodno običajno pravo. Drugi razlog za irelevantnost neutralnosti jest osnivanje Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda. Nakon Drugog svjetskog rata među državama je postignut konsenzus da bi koraci, uključujući oružanu intervenciju, mogli biti nužni kako bi se spriječilo širenje lokaliziranog sukoba u globalni rat. Slijedom toga, Povelja UN-a osnovala je Vijeće sigurnosti kako bi legitimirala upotrebu sile (između ostalog i) od strane neutralnih zemalja radi održavanja međunarodnog mira i sigurnosti. Stoga se može tvrditi da mandat dat Vijeću sigurnosti UN-a, prema odredbama Povelje UN-a, proturječi načelima neutralnosti. S druge strane, postoje brojni argumenti u korist kontinuirane relevantnosti neutralnosti. U tom kontekstu, Ramya navodi da su pojedini znanstvenici zauzeli mekši stav tvrdeći da, iako Povelja UN-a nadilazi ranije konvencije o neutralnosti, ona ne odbacuje izričito koncept neutralnosti. Ovaj argument najbolje je opisan od strane Međunarodnog suda pravde u njegovu savjetodavnom mišljenju o zakonitosti prijetnje ili upotrebe nuklearnog oružja, gdje je zaključeno da su „načela neutralnosti, kakva god bila njihova sadržajnost, primjenjiva na sve međunarodne oružane sukobe podložne Povelji UN-a."

Lottaz i Gärtner (2023) ističu da sukob u Ukrajini pokazuje kako neutralnost može biti znak snage, a ne slabosti. Održavanje neutralnosti u situaciji kada su pritisci da se odabere strana izrazito visoki zahtijeva vojnu i političku stabilnost te ideološku dosljednost. Primjer Indije, koja je odlučila ostati neutralna u sukobu unatoč očekivanjima zapadnih saveznika, pokazuje da neutralnost može biti pragmatičan način očuvanja suvereniteta i samostalnosti u vanjskoj politici. Indija je, kroz neutralan stav, poslala jasnu poruku da odbija bipolarni svjetski poredak u kojem se države moraju svrstati na

jednu stranu. Ovaj primjer pruža okvir za razumijevanje neutralnosti u kontekstu sukoba između Rusije i Ukrajine, gdje su mnoge države, uključujući gotovo cijelu Latinsku Ameriku, odlučile ostati neangažirane, održavajući ravnotežu između Rusije i Zapada.

Referirajući se na sukob u Ukrajini, Von Heinegg (2022) ističe da postoje dobri razlozi za zauzimanje nijansiranijeg stava u odnosu na kvalificiranu neutralnost. Trenutna situacija u Ukrajini mijenja „pravila igre" tako što:

1. Država agresor onemogućila je funkcioniranje mehanizma provođenja prema Poglavlju VII. Povelje UN-a, iako bi unutar Vijeća sigurnosti UN-a postojala dovoljna većina, pri čemu bi se Kina suzdržala od glasovanja i ne bi stavila veto na odluku.
2. Sa ili bez službene klasifikacije od strane Vijeća sigurnosti UN-a, ruske vojne operacije protiv Ukrajine očigledno su činovi agresije. Naime, opravdanja koja iznosi ruski predsjednik nemaju nikakvo uporište u činjenicama ni u međunarodnom pravu.
3. Broj država koje osuđuju ruske napade kao kršenje međunarodnog prava je ogroman. Činjenica da pojedine države, poput Kine, Kube i Venezuele, navodno podržavaju ili simpatiziraju rusku poziciju može se zanemariti.
4. Sukladno tome, mnoge države koje opskrbljuju Ukrajinu vojnom opremom, bez obzira na to je li defenzivna ili ofenzivna, ne postupaju protivno Zakonu o neutralnosti niti na neki drugi način čine međunarodno protupravna djela ili pomažu u takvim djelima.

Iz navedenih razloga vidljivo je da neutralne države više ne mogu biti vezane obvezom stroge nepristranosti i zabrane opskrbljivanja žrtve agresije potrebnim sredstvima za obranu od države agresora koja je očito odlučna ignorirati temeljna načela međunarodnog prava. Ako pojam „međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima" treba imati ikakav značaj, države koje se i dalje oslanjaju na međunarodno pravo i vjeruju u njega ne mogu više stajati po strani i dopustiti agresorskoj vladi da slijedi svoje očigledno nezakonite ciljeve – čak i ako agresor prijeti „strateškim odgovorima".

Hathaway i Shapiro (2022) objašnjavaju da je državama dopušteno isporučivati oružje ili drugu potporu Ukrajini, čime se ne krši nikakva zakonska obveza neutralnosti. Države bi postale strane u međunarodnom oružanom sukobu između Rusije i Ukrajine ako, i samo ako, pribjegnu direktnoj oružanoj intervenciji protiv Rusije. Oni argumentiraju tezom da bi, kada bi se rusko-ukrajinski sukob odvijao 1920-ih godina, a ne 2022., Rusija imala dobar pravni argument i temelj za tvrdnju da Sjedinjene Američke Države i druge zemlje mogu postati strane u sukobu isporukom oružja Ukrajini. U starom svjetskom poretku, koji je postojao prije 1928. godine, ekonomske sankcije protiv zaraćene strane i opskrba oružjem jedne strane, a ne druge, predstavljali su kršenje obveze neutralnosti. Ali kada su se države udružile kako bi zabranile rat 1928. godine i reafirmirale tu obvezu u Povelji UN-a 1945. godine, stvorile su „novi svjetski poredak" u kojem agresivni rat više nije dopušten i u kojem države mogu pružiti oružje i drugu potporu državi koja je nepravedno napadnuta kako bi se mogla braniti. Na istom tragu je i Talmon (2022: 8), koji tvrdi da je pružanje oružja Ukrajini zakonito jer

se pravo neutralnosti uopće ne primjenjuje u jasnim slučajevima agresije. Rasprava o ovoj temi temelji se na činjenici da se tradicionalno pravo neutralnosti razvilo u 19. stoljeću, u razdoblju kada su države imale neograničeno pravo na vođenje rata. Tada međunarodno pravo nije razmatralo pitanje opravdanosti ratova. Sve zaraćene strane, bez obzira na to jesu li bile napadači ili napadnuti, tretirane su jednako. Naime, obveze apstinencije, nepristranosti i sprječavanja odnosile su se jednako na obje strane. Ovo se promijenilo spomenutom zabranom rata. Budući da je agresivni rat postao nezakonit prema međunarodnom pravu, agresor više nije mogao izvoditi nikakva prava, a posebno ne pravo na nediskriminaciju iz stanja rata – *ex injuria ius non oritur*.

Cheatham (2022) je odgovorio pitanjem koje se često postavlja u kontekstu sukoba u Ukrajini: „Hoće li pomoć u obliku vojne opskrbe, zaliha, logistike ili obavještajnih podataka od strane NATO-a, njegovih država članica i njihovih saveznika dati Rusiji povod za proširenje vojnih operacija na zapad?“ On odbacuje takav pravni argument, objašnjavajući da *ius ad bellum*, a ne Zakon o neutralnosti, nalaže legitimnu upotrebu sile. Zaključuje da države koje doprinose samoobrani Ukrajine ne samo da su opravdane već su i nedvojbeno obvezne djelovati (ibid). Na primjer, prema mišljenju njemačke Savezne vlade, Njemačka i njezini partneri isporukama oružja podupiru Ukrajinu u ostvarivanju prava na individualnu samoobranu od ruskog ilegalnog agresorskog rata. Takva međunarodno zakonita pomoć, izjavila je Savezna vlada, ne prelazi prag kolektivnog ostvarivanja prava na samoobranu (Schaller, 2023: 177).

U tom kontekstu Clancy (2023: 13) ističe pravo država na kolektivno poduzimanje protumjera[7] kao odgovor na kršenja obveza *erga omnes*, što su obveze koje su sve države dužne ispunjavati, kao što je zabrana agresije. Ova praksa podržava zakonitost kolektivnih protumjera u slučaju kršenja međunarodnih obveza koje su važne za cijelu međunarodnu zajednicu.

Bartolini (2024) potvrđuje pravo država u poduzimanju kolektivnih protumjera te ističe da čak i ako pružanje vojne pomoći ometa obveze nametnute zakonom o neutralnosti, nezakonita agresija bi uskratila državi agresoru mogućnost ostvarivanja svojih prerogativa prema ovom pravnom okviru. Postupci trećih država mogli bi se

[7] Prostor za kolektivnu reakciju na agresiju u Ukrajini unutar trenutnog međunarodnog sustava, posebno kroz mehanizme Ujedinjenih naroda, pokazao se ograničenim i nedostatnim u suočavanju s izazovima koje predstavlja ruska agresija. Na početku ruske invazije Vijeće sigurnosti UN-a, odgovorno za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, nije uspjelo poduzeti odlučnu akciju zbog veta Rusije kao jedne od njegovih stalnih članica. Taj neuspjeh Vijeća sigurnosti potaknuo je aktiviranje mehanizma Ujedinjeni za mir, koji je omogućio Generalnoj skupštini UN-a da preuzme inicijativu u donošenju odluka. Međutim, unatoč početnim velikim očekivanjima, rezultati su ostali ograničeni. Iako su rezolucije Generalne skupštine jasno osudile rusku agresiju i odbacile rezultate ruskih referenduma u okupiranim ukrajinskim regijama, te su rezolucije uglavnom bile deklarativne prirode. Generalna skupština nije imala ovlasti nametnuti obvezujuće sankcije niti koordinirati međunarodni vojni odgovor, što je značajno umanjilo učinkovitost kolektivnog djelovanja. Jedini konkretni koraci prema postizanju odgovornosti poduzeti su pred Međunarodnim sudom pravde (ICJ), koji je izdao obvezujući nalog Rusiji da obustavi vojne operacije. No, i taj potez ima svoja ograničenja jer ICJ nema mehanizme prisile, a njegova presuda ovisi o dobrovoljnom poštivanju od strane država članica (Arcari, 2022).

tako identificirati kao protumjere, odnosno kao reakcija na nezakonitu radnju počinjenu od strane države agresora. Iako su sumnje notorno prisutne u vezi s protumjerama trećih država, ova opcija ne može biti potpuno isključena. Neki od uvjeta predviđenih za protumjere člancima 51. i 52. Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne radnje mogli bi biti ispunjeni u trenutnoj situaciji, a vojna pomoć, s obzirom na to da je usmjerena na zaustavljanje tekuće agresije, mogla bi se kvalificirati kao proporcionalna.

Nadalje, protumjere bi mogle objasniti pristupe koje su usvojile države, u rasponu od pružanja svih oblika vojne pomoći do suzdržavanja od takvih postupaka. Budući da međunarodno pravo ne nalaže državama da reagiraju na kršenja obveza *erga omnes*, njihova neaktivnost ili različiti oblici podrške pružene Ukrajini mogli bi se objasniti kao u skladu s opsegom ponašanja koje međunarodno pravo može prilagoditi u takvim slučajevima. Činjenica ostaje, međutim, da se ne mogu identificirati jasne izjave u praksi država koje podržavaju usvajanje ovog pravnog argumenta.

Schmitt (2022) razlikuje „kvalificiranu neutralnost" od kršenja neutralnog statusa. Prema njegovu shvaćanju, sama činjenica pružanja oružja i druge materijalne potpore Oružanim snagama Ukrajine ne dovodi do toga da se države koje pružaju potporu smatraju stranama u međunarodnom oružanom sukobu s Rusijom. Drugim riječima, prema Schmittu, ne postoji izravno neprijateljstvo između tih država i Rusije samo zbog toga čina. Ovo pravno stajalište podržava analogija s presudom Žalbenog vijeća Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju u „slučaju Tadić", gdje je Vijeće zaključilo da „opremanje i financiranje" nedržavne skupine ne „internacionalizira" sukob. Ako materijalna pomoć nedržavnoj skupini u nemeđunarodnom oružanom sukobu ne pokreće međunarodni oružani sukob između države koja pruža potporu i države protiv koje će se oružje i oprema koristiti, nema logike tvrditi da bi to učinilo međunarodni oružani sukob. Međutim, u određenom trenutku potpora zaraćenoj strani učinit će državu koja pruža potporu stranom u sukobu. Ovo je složeno pitanje izvan okvira ovog teksta. Ipak, neke situacije su očite, kao na primjer kada država koja pruža potporu sudjeluje u zajedničkom planiranju i pruža pomoć koja je ključna za borbenu operaciju druge države, čime bi postojala mogućnost izbijanja međunarodnog oružanog sukoba. Dodatno, ako država koja pruža potporu sama sudjeluje u operacijama jedne od sukobljenih strana, ona postaje stranom u sukobu. Na primjer, ako pojedine zapadne države iz humanitarnih razloga proglase zonu zabrane leta u dijelovima ukrajinskog zračnog prostora i kasnije koriste silu protiv ruskih zrakoplova i helikoptera kako bi je provodile, nastat će međunarodni oružani sukob između njih i Rusije (ibid). Međutim, u predmetu *Nikaragva protiv Sjedinjenih Američkih Država* 1986. godine Međunarodni sud pravde je izričito smatrao da se za „naoružavanje i obuku" kontraša[8] „svakako može reći da [SAD] uključuje... upotrebu sile protiv Nikaragve". Nalazi su uključivali odbacivanje opravdanja kolektivne samoobrane koje su iznijele Sjedinjene Američke Države u vezi s vojnim ili paravojnim aktivnostima u Nikaragvi ili protiv nje te izjavu da je SAD prekršio obveze nametnute međunarodnim običajnim

[8] Naziv za pobunjenike u Nikaragvi, koje su Sjedinjene Države uz oštro protivljenje Kongresa obilato financirale, uvježbavale i opremale (Westad, 2009:389).

pravom da ne intervenira u poslove druge države, ne upotrebljava silu protiv druge države, ne narušava suverenitet druge države i ne prekida mirnu pomorsku trgovinu (International Court of Justice, 2024).

Ramya (2023: 83) na temelju spomenute presude zaključuje da se intervencija SAD-a u ratu između Rusije i Ukrajine na temelju načela kvalificirane neutralnosti ne može opravdati ni međunarodnim pravom ni običajnim međunarodnim pravom. Heller i Trabuco (2023: 254–255) mišljenja su da, iako se Međunarodni sud bavio nemeđunarodnim oružanim sukobom, „logika stajališta Suda vjerojatno se jednako odnosi na međunarodni oružani sukob jer, ako je naoružavanje i obuka nedržavne skupine koja se bori protiv države uporaba sile... zašto ne bi također bila uporaba sile za opskrbu oružjem druge države koja je uključena u neprijateljstva protiv te države?“ Međutim, oni ističu da Ukrajina, budući da ima individualno pravo na samoobranu od Rusije, ima i pravo tražiti od drugih država da djeluju u kolektivnoj samoobrani. Jedan oblik kolektivne samoobrane je pružanje materijalne potpore. Opskrba Ukrajine oružjem stoga se ne može smatrati međunarodno protupravnim činom – zaključak je podržan čl. 21. Članaka o odgovornosti države, koji propisuje da je „protupravnost djela države isključena ako djelo predstavlja zakonitu mjeru samoobrane poduzetu u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda“. Također je važno napomenuti da *ius ad bellum* trenutno ne nameće ograničenja na količinu ili kvalitetu oružja koje države mogu isporučiti Ukrajini. Ukrajinski činovi samoobrane protiv Rusije moraju, naravno, biti u skladu sa zahtjevima nužnosti i proporcionalnosti jer, ako bi Ukrajina premašila te zahtjeve, njezini napadi na ruske snage više ne bi bili zakoniti činovi i bilo bi protuzakonito da zapadne države nastave pomagati Ukrajini opskrbljujući je oružjem (ibid).

Hofer (2023: 1739–1740) ističe da logistička pomoć Ukrajini ne predstavlja samo kršenje Zakona o neutralnosti, već bi također mogla predstavljati neizravnu uporabu sile protiv Rusije (koja se može opravdati kolektivnom samoobranom) i rezultirati time da te države postanu suzaraćene strane uz Ukrajinu. Je li prag korištenja neizravne sile i postajanja stranom u sukobu dosegnut, može se ocjenjivati samo od slučaja do slučaja. U tom kontekstu Hofer izdvaja države za koje se čini da su dosegle te pragove, a to su Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo i Poljska.

Neutralnost u ovom sukobu pokazuje različite oblike prilagođene specifičnim interesima pojedinih država. Dok su Finska i Švedska odlučile prekinuti neutralni status zbog percipirane prijetnje od strane Rusije, mnoge druge države ostale su dosljedne načelima nesvrstavanja. Za te države, neutralnost nije izraz simpatija prema jednoj strani, već strateški odabir očuvanja sigurnosti i stabilnosti bez izravnog sudjelovanja u vojnom sukobu. Ovaj izbor duboko je ukorijenjen u povijesnim primjerima u kojima su neutralne države uspješno balansirale između suprotstavljenih strana, čuvajući vlastite interese i istovremeno djelujući kao stabilizatori međunarodnog poretka. Primjerice, Švicarska je tijekom Drugog svjetskog rata očuvala neutralnost odvraćanjem potencijalne njemačke invazije prijetnjom snažnog otpora, čime je pokazala da uspješna neutralnost zahtijeva dobro razvijenu obrambenu strategiju i istaknutu diplomaciju. U kontekstu rusko-ukrajinskog sukoba, pojedine neutralne države zauzimaju ulogu važnih političkih aktera koji podržavaju napore za mir i diplomatska rješenja, a ne nužno vojnu intervenciju. Primjeri takvih država uključuju Švicarsku, koja se tradicionalno drži

stroge neutralnosti i posreduje u međunarodnim pregovorima, te Austriju i Irsku, koje su se suzdržale od slanja oružja Ukrajini, ali su podržale sankcije protiv Rusije. Takav pristup pokazuje da neutralnost nije samo pasivno promatranje, već i aktivna politika koja od država zahtijeva djelovanje u vlastitom interesu, ali i interesima svih strana u sukobu. Uključenost u globalne tokove bez sudjelovanja u ratnim aktivnostima predstavlja izazov, ali i priliku za neutralne države da zadrže uloge arbitara i posrednika, što je osobito dragocjeno u trenutku kada se diplomatska rješenja čine sve rjeđima. Iz navedenog proizlazi da neutralnost nije samo privremena ili povijesna faza, već dugotrajan i dinamičan alat vanjske politike. Sukob u Ukrajini potiče neka od ključnih pitanja o budućnosti neutralnosti: hoće li neutralne države igrati konstruktivnu ulogu u globalnim krizama ili će biti potisnute na margine međunarodnih odnosa? Odgovor leži u razumijevanju da je neutralnost, kako povijest pokazuje, snažan instrument koji omogućuje očuvanje suvereniteta, doprinosi stabilnosti i nudi nadu za rješavanje sukoba putem pregovora. Ako države odluče koristiti neutralnost kao sredstvo za promoviranje dijaloga i sprečavanje eskalacije, ovaj će pristup nastaviti igrati ključnu ulogu u očuvanju međunarodnog poretka (Lottaz i Gärtner, 2023).

ZAKLJUČAK

Oslanjajući se na normativno-pravni pristup i studiju slučaja ruskog napada na Ukrajinu, ovaj rad pokazao je da se tradicionalno shvaćena neutralnost suočava s nizom izazova u suvremenim oružanim sukobima. Iako formalne norme o neutralnosti, utemeljene uglavnom na Haškim konvencijama iz 1907. godine i dopunjenim međunarodnim ugovorima, još uvijek čine pravni okvir za nesudjelovanje država u ratu, sukob u Ukrajini ukazao je na ozbiljna ograničenja tog klasičnog pristupa. Posebno je vidljivo da je u situaciji jasne agresije, kada je jedna strana očito prekršila temeljna načela međunarodnog prava, teško održati striktnu nepristranost. Uz to, neke su države posegnule za konceptom kvalificirane neutralnosti, opravdavajući time gospodarske sankcije ili ograničenu vojnu pomoć žrtvi agresije, bez formalnog ulaska u sukob. Time se nazire tranzicija od klasične neutralnosti prema fleksibilnijim oblicima koji uzimaju u obzir kolektivnu samoobranu te šire političke i moralne obveze. S istraživačkog aspekta, rad je potvrdio da neutralnost više nije jednoznačan skup apsolutnih zabrana i prava, već se razvija u dinamično pravno područje podložno reinterpretaciji u kontekstu geopolitičkih promjena. Središnja pitanja, poput toga je li neutralnost održiva kada je agresor jasno definiran i krši koncept *ius ad bellum*, pokazuju da se države sve češće odmiču od strogih neutralnih pozicija. Na taj se način potkopava pretpostavka simetrije među stranama u ratu, što je oduvijek bilo polazište tradicionalnoga prava neutralnosti.

Države koje žele očuvati neutralnost uz istodobno poštovanje svojih međunarodnih obveza trebale bi osigurati jasno definiranu pravnu osnovu koja precizno usklađuje njihovo unutarnje zakonodavstvo s međunarodnim ugovornim obvezama. To se prvenstveno odnosi na europske države koje se deklariraju kao neutralne. Ovo je osobito važno u kontekstu potencijalnog pružanja ekonomske ili humanitarne pomoći žrtvi

agresije jer jasna pravna regulacija omogućuje izbjegavanje nejasnoća oko dopuštenih mjera i smanjuje rizik od kršenja neutralnosti.

Nadalje, neutralnost ne mora nužno podrazumijevati političku pasivnost, već, naprotiv, zahtijeva transparentnu diplomatsku politiku. Države koje žele zadržati neutralan status trebaju jasno komunicirati stavove i mjere, uključujući sankcije, trgovinska ograničenja ili diplomatsko posredovanje. Na taj način mogu zadržati vjerodostojnost kao neutralni akteri, a istodobno ispuniti međunarodne obveze vezane uz zaštitu žrtava agresije ili provedbu međunarodnih sankcija.

Dugoročno očuvanje neutralnosti često ovisi o snažnim obrambenim kapacitetima, što pokazuju primjeri poput Švicarske, koja je povijesno održala neutralan status zahvaljujući jasnoj strategiji odvraćanja agresije. Neutralne države trebaju razvijati i modernizirati vojne kapacitete i jačati obrambene sposobnosti kako bi njihova neutralnost bila shvaćena kao strateški održiva, a ne kao znak slabosti koji bi ih učinio ranjivima u kriznim situacijama.

Sudjelovanje u međunarodnim organizacijama također je ključno za neutralne države jer članstvo u međunarodnim institucijama poput Ujedinjenih naroda, Europske unije ili Organizacije za europsku sigurnost i suradnju nosi sa sobom određene kolektivne obveze, primjerice sudjelovanje u sankcijama ili mirovnim misijama. Neutralne države trebaju jasno definirati svoje pozicije unutar tih organizacija, koristiti mehanizme koji im omogućuju ograničeno, ali legitimno djelovanje te se aktivno uključivati u inicijative poput humanitarne pomoći i mirovnog posredovanja.

Tradicionalna neutralnost danas se suočava s pritiscima izazvanima promjenama u međunarodnim odnosima i reinterpretacijom pravnih normi, no unatoč tome i dalje ostaje važan mehanizam za očuvanje suvereniteta i stabilnosti. U uvjetima rastuće nesigurnosti, neutralnost može zadržati važnost pod uvjetom da se provodi strateški, transparentno i u skladu s temeljnim načelima međunarodnog prava. Ako države uspješno prilagode neutralnost suvremenim izazovima, a istodobno poštuju načela kolektivne samoobrane i zabrane agresije, ona može ostati relevantan instrument globalne politike i značajan doprinos očuvanju međunarodnog mira i sigurnosti.

LITERATURA

Agius, C. i Devine, K. 2011. Neutrality: A really dead concept? A reprise. *Cooperation and Conflict*, 46(3): 265–284. https://doi.org/10.1177/00108367114169.

Andren, N. 1991. On the Meaning and Uses of Neutrality. *Cooperation and Conflict*, 26(2): 67–83. https://doi.org/10.1177/001083679102600202.

Arcari, M. 2022. The conflict in Ukraine and the hurdles of collective action. https://www.qil-qdi.org/the-conflict-in-ukraine-and-the-hurdles-of-collective-action/, 01. kolovoza 2024.

Bartolini, G. 2024. The Ukrainian–Russian Armed Conflict and the Law of Neutrality: Continuity, Discontinuity, or Irrelevance? *Netherlands International Law Review*, 71(1): 281–298. https://doi.org/10.1007/s40802-024-00262-8.

Cheatham, A. 2022. A Look at Neutrality Now and After the Ukraine War: The international community needs to update the 'law of neutrality' to prevent autocrats like Putin from weaponizing it. www.usip.org/publications/2022/04/look-neutrality-now-and-after-ukraine-war 31. srpnja 2024.

Clancy, P. 2023. Neutral Arms Transfers and the Russian Invasion of Ukraine. International and *Comparative Law Quarterly*, 72(2): 1–17. https://doi.org/10.1017/S0020589323000064.

Degan, V. Đ. 2011. *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.

Goetschel, L. 1999. „Neutrality, a Really Dead Concept?". *Cooperation and Conflict*, 34(2): 115–139. https://doi.org/10.1177/00108369921961807.

Greminger, T. i Rickli, J.-M. 2023. Neutrality After the Russian Invasion of Ukraine: The Example of Switzerland and Some Lessons for Ukraine. *PRISM*, 10(3): 26–43.

Grlić Radman, G. 2009. *Neutralnost i nova europska sigurnost*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.

Hartig, P. 1983. The Concept and Role of Neutrality. *Strategic Studies*, 6(4): 34–49.

Hathaway, O. i Shapiro, S. 2022. Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War. https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war/ 10. kolovoza 2024.

Heller, K. J. i Trabucco, L. 2022. The Legality of Weapons Transfers to Ukraine Under International Law. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 13(3): 251–274. https://doi.org/10.1163/18781527-bja10053.

Hofer, A. 2023. The EU and its member states at war in Ukraine? Collective self-defence, neutrality and party status in the Russo-Ukraine war. *European Papers,* 8(3): 1697–1740. https://doi.org/10.15166/2499-8249/737.

International Court of Justice. 2024. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). https://www.icj-cij.org/case/70 02. kolovoza 2024.

Jašić, M. 2023. *Neutralne europske države u Drugome svjetskom ratu*. Zagreb: Despot infinitus.

Karsh, E. 2011. *Neutrality and Small States*. London i New York: Routledge.

Lottaz, P. i Gärtner, H. 2023. Neutrality and Nonalignment Are Signs of Strength. Foreign Policy. https://foreignpolicy.com/2023/06/06/ukraine-russia-war-neutrality-nonalignment/ 06. studenoga 2024.

Müller, L. 2019. *Neutrality in World History.* London i New York: Routledge.

Novaković, I. 2011. Koncept neutralne države. *Međunarodna politika*, 62(1141): 5–20.

Pedrozo, R. P. 2022. Ukraine Symposium – Is the Law of Neutrality Dead?. https://lieber.westpoint.edu/is-law-of-neutrality-dead/ 31. srpnja 2024.

Ramya, K. 2023. The interplay between neutrality, qualified neutrality and co-belligerency in the context of U.S. intervention in the Russia-Ukraine war. *International and Comparative Law Review*, 23(1): 72–94. https://doi.org/10.2478/iclr-2023-0004.

Raymond, G. 1997. „Neutrality Norms and the Balance of Power". *Cooperation and Conflict*, 32(2): 123–146. https://doi.org/10.1177/0010836797032002001.

Reginbogin, H. 2009. *Faces of Neutrality: A Comparative Analysis of the Neutrality of Switzerland and other Neutral Nations during WW II*. Berlin: LIT Verlag.

Schaller, C. 2023. When aid or assistance in the use of force turns into an indirect use of force. *Journal on the Use of Force and International Law*, 10(2): 173–200. https://doi.org/10.1080/20531702.2023.2249347.

Schmid, E. 2024. Optional but not qualified: Neutrality, the UN Charter and humanitarian objectives. *International Review of the Red Cross*, 1–21. https://doi.org/10.1017/S1816383124000183.

Schmitt, M. 2022. Providing Arms and Materiel to Ukraine: Neutrality, Co-belligerency, and the Use of Force. https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force 01. kolovoza 2024.

Shaw, M. (n.d.). Geneva Conventions 1864–1977. Britannica. Dostupno na: https://www.britannica.com/event/Geneva-Conventions 23. veljače 2025.

Talmon, S. 2022. The provision of arms to the victim of armed aggression: The case of Ukraine. *Bonn Research Papers on Public International Law*, 20: 1–21.

Von Heinegg, W. H. 2022. Neutrality in the War against Ukraine. https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/ 16. srpnja 2024.

Wani, K. 2018. *Neutrality in International Law: From the Sixteenth Century to 1945*. London i New York: Routledge.

Westad, A. O. 2009. *Globalni Hladni rat: Velike sile i treći svijet*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.

The Perspective of Neutrality: Legal and Political Challenges After the Russian Aggression Against Ukraine in 2022

Marin Jašić

EXTENDED SUMMARY

The traditional concept of neutrality is based on non-participation in armed conflicts and the obligation of impartiality toward all warring parties. However, contemporary international relations increasingly challenge this definition, particularly in situations where one party is clearly identified as an aggressor and its actions constitute a blatant violation of fundamental principles of international law. In this context, the Russian attack on Ukraine in 2022 has sparked debates about the sustainability of neutrality and the limits of its application, particularly concerning the justification for providing military and humanitarian aid to the attacked state. The key research question of this paper concerns the possibility of maintaining neutrality under such circumstances and how states that provide assistance to Ukraine align their actions with the principles of neutrality and collective self-defense. Traditional neutrality, defined by strict impartiality and non-involvement, faces challenges in contemporary conflicts as many states grapple with the dilemma between maintaining a formal neutral status and fulfilling their international and moral obligations toward the victim of aggression. The analysis indicates that such situations have led to a reinterpretation of the concept of neutrality, with some states adopting so-called qualified neutrality. Instead of complete abstention from any intervention, they implement specific measures, such as imposing economic sanctions, politically isolating the aggressor, and providing humanitarian aid to the attacked party. This approach represents a departure from the previous principle of strict impartiality and equal treatment of all belligerent parties. Qualified neutrality allows states to respond to aggression without direct military involvement, yet it simultaneously raises the question of how such an approach aligns with fundamental rules of international law. Neutrality can still play a significant role in international relations, especially for states seeking to avoid engagement in armed conflicts and preserve their security through non-alignment. However, its sustainability increasingly depends on the ability to adapt to contemporary security challenges and balance the protection of the victim of aggression with adherence to fundamental principles of international law. The conflict in Ukraine has demonstrated that traditionally neutral states, such as Switzerland, Austria, and Ireland, are gradually redefining their approach to respond to new international circumstances. Changes in the perception of neutrality reflect broader transformations in international relations, where a rigid interpretation of non-involvement is becoming increasingly difficult to maintain in the face of clear violations of international law. Qualified neutrality represents an attempt to balance responsibility toward the international community with the preservation of national security, while simultaneously opening a debate on the limits of neutrality and its future in global crises. This paper contributes to this discussion by analyzing the legal and political challenges faced by neutral states and exploring the possibilities for adapting neutrality in contemporary armed conflicts.

Keywords: neutrality, international law, qualified neutrality, collective self-defense, war, Ukraine, Russia