
Međunarodni odnosi

Izvorni znanstveni članak
341.3(100-622NATO:497.1)“1999”
327.51(100-622NATO:497.1)“1999”

**Intervencija NATO snaga protiv
Savezne Republike Jugoslavije u 1999.:
Pravna analiza**

VLADIMIR-ĐURO DEGAN*

Sažetak

Solidaristička i voluntaristička koncepcija međunarodnoga prava. Pravne kvalifikacije zračnih napada NATO-a u 1999. Humanitarna intervencija nasuprot intervenciji za zaštitu vlastitih građana i humanitarnoj pomoći. Presedani humanitarne intervencije i njezine zloupotrebe. Posebne okolnosti koje bi opravdavale humanitarnu intervenciju. Stanje na Kosovu do 1999. Nadležnost Međunarodnog kaznenog tribunala za bivšu Jugoslaviju glede upotrebe nekih zabranjenih vrsta oružja i ciljeva u akcijama NATO-a.

1. Uvod

Otkako se počelo razmišljati o mogućem postojanju pravnih pravila za uređenje međunarodnih odnosa u najširem smislu te riječi, postoji sukob dviju težnji u pravnoj znanosti, koji će se nastaviti i u sljedećem tisućljeću. Radi se o sukobu između solidarističke i voluntarističke koncepcije o uvjetima nastanka i djelovanja pravnih pravila.

Solidaristička koncepcija polazi od postojanja međunarodne zajednice (ili “čovječanstva” u cjelini) kao neke danosti u pravu. Njezine pristaše sklone su zanemariti dijelove te zajednice, koji su od 16. stoljeća suverene države. Oduvijek su naglašavali postojanje pravila nekoga općeg i objektivnog međunarodnog prava koje države i druge teritorijalne cjeline ne mogu olako osporiti niti nekažnjeno kršiti.

Ali bilo bi veoma pogrešno uzeti tu značajku kao jedinu, ili kao presudnu kod svih pristalica te koncepcije. Kao što su se ideje sv. Tome Akvinskoga o Vječnom, Božanskom voljnom i prirodnom pravu veoma razlikovale od prirodnopravnih stajališta Huga

* *Vladimir-Đuro Degan*, redoviti profesor na Pravnom fakultetu u Rijeci na predmetu Međunarodno pravo.

Grotiusa,¹ još su veće razlike postojale između tih učenja i onoga Georgesa Scellea o objektivnom pravu iz prve polovice 20. stoljeća.² I sva su ta gledišta opet duboko različita od normativističke teorije Hansa Kelsena,³ koja se urušila sama od sebe.

Uz te doktrinarne razlike, i ono što veoma uvjetno možemo nazvati “međunarodnom zajednicom” bilo je duboko različito u pojedinim historijskim razdobljima. Teško da je u stvarnosti ta “međunarodna zajednica” imala dodirnih točaka u ideji čitavoga kršćanstva kao jedinstvenoga carstva Božjega s papom i carem na čelu, sa “zajednicom” zasnovanom na ravnoteži snaga proizišlom iz Westphalskoga mira 1648., potom sa Svetom alijansom (1815.-1823.), koncertom Europskih velesila do Prvoga svjetskog rata, Ligor narodima, te napokon Ujedinjenim narodima. Svaka od tih “zajednica” bila je bitno različita od drugih i nije nužno svaka sljedeća bila savršenija od prethodnih.

Ali za sve pristalice solidarističke koncepcije ipak je zajedničko što su pravila objektivnoga prava izvodili iz hipotetičkog postojanja takve “zajednice” i njezinih potreba u danom vremenu.

Nasuprot njima, pristalice suprotne voluntarističke koncepcije lakše je svesti na zajednički nazivnik. Svi oni zastupaju stajalište da je pravo oduvijek bilo proizvod volje suverenih vladara ili država (ili vladajućih klasa u državama). Unutarnje pravo u nekoj državi proizvod je volje te države, tj. njezinih zakonodavnih i drugih organa, a međunarodno pravo je po toj koncepciji proizvod suverene volje više ili svih država. Pristaše voluntarizma gotovo da nisu sposobni shvatiti sve posljedice nastanka i djelovanja pravila općega međunarodnog prava. Oni ne priznaju pravila općega prava, koja bi ograničavala volju pojedinačnih država, osim onih na koja su sve države dale neku vrstu pristanka.⁴ Gotovo da ne priznaju postojanje međunarodne zajednice kao činitelja stvaranja i održanja međunarodnog pravnog poretka, a čovječanstvo kao takvo za njih je izvanpravna kategorija.

Voluntaristička koncepcija bila je prevladajuća napose u 19. stoljeću. Ona je bila jaka sve do konca Drugoga svjetskog rata, iako niti ona solidaristička nije nikada prestala postojati.

¹ Vidi našu raspravu: “Prirodno i pozitivno pravo”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1987, br. 1, napose str. 40-56.

² Cf., Georges Scelle: *Précis de droit des gens*, Paris 1944., str. 6-7; *Manuel de droit international public*, Paris 1948., str. 4-24 i 77-82.

³ Između brojnih drugih djela, vidi naročito, Hans Kelsen: “Théorie générale du droit international public, Problèmes choisis”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1932., (RCADI) tome 42, str. 121-351; *Principles of International Law*, New York 1952., str. 190-201, 401-447.

⁴ Bit voluntarističke doktrine sadržana je u navodu iz presude predratnog Stalnog suda međunarodne pravde u parnici Lotus iz 1927. (Francuska/Turska), na koji se njezine pristaše pozivaju sve do naših dana: “Međunarodno pravo uređuje odnose između neovisnih država. Pravna pravila koja obvezuju države proističu, dakle, iz njihove slobodne volje, izražene u konvencijama ili u običajima za koje se općenito smatra da sadrže načela prava, a koji su ustanovljeni s ciljem da uređuju koegzistenciju (suživot) tih neovisnih zajednica ili u svrhu postizanja zajedničkih ciljeva. Ograničenja neovisnosti država ne mogu se, dakle, pretpostavljati” (P.C.I.J., *Series A*, br. 10, str. 18).

U 19. stoljeću pristalice i voluntarizma i solidarizma gradili su pravila pozitivnoga međunarodnog prava na pristanku veoma malog broja država, punopravnih članica “međunarodne zajednice”. Ustrojili su čitavu hijerarhiju naroda i država u svijetu. Na dnu su bile barbarske države i narodi bez državne organizacije, gdje je lokalni poglavica ugnjetavao, prodavao u roblje ili iz vlastitog hira ubijao svoje podanike. Iznad njih su bile tzv. polucivilizirane države poput Otomanskog Carstva, Kine i drugih azijskih država, ili npr. Maroka.

Iako su europske velesile Otomanskom Carstvu 1856. službeno priznale dostatnu civilizaciju i primile ga u europski koncert kao ravnopravnoga člana, stalno su mu nametale dužnosti sprječavanja barbarstava i samovolje državne vlasti, napose prema kršćanskim podanicima. To je potrajalo sve do Atatürkovih reformi nakon Prvoga svjetskog rata. Laička turska država više nije imala tih problema, makar je činila, i još uvijek čini, nedopuštena djela, pa i zločine, prema svojim građanima armenske, grčke i kurdske nacionalnosti.

Maroko se nije bio dovoljno podčinio zahtjevima za ukidanjem kazni odsjecanja udova, kamenovanja i bičevanja koje predviđa Kur'an. U 1912. pao je pod protektorat Francuske, a na manjem dijelu područja i Španjolske. Ozbiljno se sumnjalo i da je kršćanska Rumunjska civilizirana država nakon stjecanja neovisnosti 1878., s obzirom na posvemašnju obespravljenost u kojoj je držala svoje Židove.

A i među tzv. civiliziranim državama činile su se razlike između nekoliko europskih velesila, s jedne strane, i svih ostalih malih država, poput onih u zapadnoj Europi, Skandinaviji i Latinskoj Americi.⁵ Sjedinjene su se Države držale podalje od europskih poslova sve do Prvoga svjetskog rata. Do Prve haške mirovne konferencije iz 1899. pravila općega međunarodnog prava nastajala su uglavnom temeljem formalnih ugovora i drugih sporazuma između nekoliko europskih velesila. Sve ostale države morale su ih prihvatiti i njima se prilagoditi.

U razdoblju Ujedinjenih naroda solidaristička koncepcija dobiva novi zamah. Međunarodna zajednica danas obuhvaća sve narode s državnom organizacijom i općenito se smatra da je državnost dostatna odlika civilizacije. Ali se ta zajednica suočava s novim izazovima i teškoćama koje više ni najveće države ne mogu same rješavati unutar svojih granica.

Na primjer, posljedice onečišćenja zraka, rijeka i mora počinjenoga u granicama jedne države, vrlo rijetko se ograničuju samo na tu državu. Štetne se posljedice šire na područja susjednih, a ponekad i jako udaljenih država. Neke vrste onečišćenja poput kiselih kiša nastaju izgaranjima fosilnih goriva zbog čega se neki kemijski spojevi u dodiru sa zrakom i pod sunčevim zrakama pretvaraju u kiseline. Te se čestice prenose

⁵ Pri tome se isticalo da i civilizacija može doživjeti pomračenje. Za primjer se uzimao teror jakobinske diktature u Francuskoj 1793. i 1794. godine, ugušenje mađarskog ustanka 1848., te pogromi Židova u carskoj Rusiji i Rumunjskoj. Cf., Antoine Rougier: “La théorie de l'intervention d'humanité”, *Revue générale de droit international public*, 1910., str. 470. Sasvim slične ocjene Otomanskoga Carstva kao polucivilizirane države izlaže i naš Josip Pliverić: “Pravo međunarodno u historijskom svom razvitku”, *Mjesečnik* 1876, br. 8, str. 343-348. U 20. stoljeću pomračenje civilizacije zbilje se napose u nacističkoj Njemačkoj i u Sovjetskom Savezu u doba Lenjina i Staljina.

kroz atmosferu tisućama kilometara od mjesta zagađenja. Tu je vrlo teško ili čak nemoguće sa sigurnošću utvrditi mjesto ili mjesta s kojih zagađenje potječe i utvrditi odgovornost države krivca koja bi bila dužna naknaditi štetu. Zbog tih izgaranja podiže se temperatura na našoj planeti s učinkom staklenika. Jednako je i s uzrocima oštećenja ozonskoga omotača oko Zemlje.

Samo da bi se usporilo ili zaustavilo pogoršanje, a u perspektivi možda počelo otklanjati štetne posljedice, potreban je koordinirani napor čitave međunarodne zajednice. Daleko je od toga da su Ujedinjeni narodi osposobljeni za te zajedničke akcije.

Među tim zlima koja pogađaju čitavu međunarodnu zajednicu, a napose susjedne države, jesu barbarstva tzv. etničkoga čišćenja. Masakri pojedinaca koje organizira državna vlast potiču pomicanje čitavih skupina s etnički mješovitih prostora. Na prostoru zahvaćenom oružanim sukobom nastaje potreba organiziranja i dostavljanja pomoći ljudima izgnanima iz njihovih domova. Daljnja je potreba smještaja i prehrane golemog broja izbjeglica u susjednim državama, koji se potom legalno ili ilegalno raseljavaju u treće zemlje. Sve to traži veliku organizaciju i goleme financijske troškove. A s tim zlima međunarodna zajednica nije suočena samo na Balkanu, nego i na Bliskom istoku, u Africi i Aziji.

U tim uvjetima dolazi do temeljitih razlika među pristalicama obaju shvaćanja o domašaju nekih temeljnih načela općega međunarodnog prava, ali i u procjeni nekih političkih zbivanja. Za volutariste načelo neintervencije u unutarnje i vanjske poslove svake države neupitno je i apsolutno, dok solidaristi dopuštaju značajne izuzetke u njegovoj primjeni. Za volutariste je oružana intervencija NATO-a u 1999. čin agresije protiv Savezne Republike Jugoslavije kao suverene države. Solidaristi su više zaokupljeni sudbinom civilnih žrtava toga režima, a vladu te države kao počinitelja međunarodnih zločina više ne smatraju legitimnom. Ponovo nastaju ideje o režimima u nekim državama kao neciviliziranim, koji su se zbog počinjenih barbarstava sami isključili iz međunarodne zajednice.⁶

2. Pravna kvalifikacija zračnih napada NATO-a u 1999.

Nakon ovoga poduljeg uvodnog objašnjenja pokušat ćemo dati pravnu kvalifikaciju zračne akcije NATO-a protiv Savezne Republike Jugoslavije, koja je otpočela 23. ožujka 1999. i trajala je punih sedam tjedana.

⁶ Za razliku od Miloševićeva režima u Srbiji, odnos prema sadašnjoj vlasti u Hrvatskoj i prema dvama entitetima u Bosni i Hercegovini nalik je na onaj prema "poluciviliziranim državama" u 19. stoljeću. Od njih se uporno zahtijeva da dopuste povratak svim izbjeglicama u njihove domove (što iziskuje i poštivanje privatnoga vlasništva), te da osiguraju svim svojim građanima istinsku jednakost bez diskriminacije, npr. pri otpuštanju s posla ili pri zapošljavanju. Zbog neispunjenja uvjeta nediskriminacije i drugih uvjeta civilnoga društva Hrvatska do danas nije članica Partnerstva za mir, niti je na listi kandidata za NATO i Europsku uniju. Pri tome današnjoj vlasti ništa ne pomaže što uporno tvrdi da Hrvatska spada u "europski civilizacijski krug", a ne na "Balkan". Brojni međunarodni mehanizmi nadzora poštivanja ljudskih prava imaju za svrhu da prepoznaju i da kazne prekršitelje jednako u Austriji i Britaniji, kao i u Hrvatskoj. Stoga se svaka državna vlast svojim ponašanjem sama svrstava u, uvjetno rečeno, krug civiliziranih, poluciviliziranih ili barbarskih režima.

(a) *Čin odobren rezolucijama Vijeća sigurnosti UN.* Najprije valja poći od kvalifikacije država počinitelja. Pravno je objašnjenje vlada Sjedinjenih Država, Britanije i Francuske bilo kako je taj čin već bio odobren rezolucijama Vijeća sigurnosti o Kosovu usvojenima u 1998.

Naime, prema općem međunarodnom pravu upotreba oružane sile zabranjena je, osim u dva izuzetka. Prvi izuzetak je individualna ili kolektivna samoobrana, potvrđena člankom 51. Povelje. Akcija NATO-a u 1999. nije se mogla opravdavati samoobranom država koje su pribjegle sili.

Drugi je izuzetak ukoliko Vijeće sigurnosti UN samo zaključi da je u nekom dijelu svijeta došlo do prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije (članak 39. Povelje UN). Prema člancima 41. i 42. Povelje, ono tada ima na raspolaganju širok spektar mjera koje može naložiti svim državama članicama UN, uključujući tu i upotrebu oružane sile koju bi ono organiziralo. Ali u takvim situacijama Vijeće sigurnosti može ovlastiti neku regionalnu ili drugu organizaciju da djeluje kako bi se održao ili ponovo uspostavio međunarodni mir i sigurnost. Mogućnost takva ovlaštenja proizlazi iz članka 53(1). u glavi VIII. Povelje.

Među rezolucijama što ih je Vijeće sigurnosti tijekom 1998. usvojilo o Kosovu radi se napose o dvjema. Rezolucija 1160 od 31. ožujka u točki 19. predviđa da Vijeće sigurnosti: "... naglašava da će u nedostatku konstruktivnog napretka u pravcu miroljubivoga rješenja stanja na Kosovu to dovesti do novih mjera" (koje je tek trebalo usvojiti). A Rezolucija 1199 od 23. rujna 1998. u točki 16. predviđa da: "Vijeće sigurnosti odlučuje da će, ukoliko konkretne mjere tražene (u toj i prethodnoj rezoluciji) ne budu poduzete, ono razmotriti dalje akcije i nove mjere radi održanja ili ponovnoga uspostavljanja mira i stabilnosti u toj regiji". Takve je akcije trebalo najprije razmotriti, te potom usvojiti, a do toga nije došlo. U Rezoluciji 1203 od 24. listopada 1998. nema nikakvih naznaka o mogućem ovlaštenju na akciju.

Formula za ovlaštenje vojne intervencije nalazi se u Rezoluciji Vijeća sigurnosti 678 usvojenoj 29. studenoga 1990. Tom je rezolucijom ono ovlastilo države koje surađuju s vladom Kuvajta (u izgnanstvu) da "upotrijebe sve mjere neophodne za izvršenje Rezolucije 660 i svih kasnijih relevantnih rezolucija i da uspostave međunarodni mir i sigurnost u tome području". Ništa se sličnoga ne nalazi u rezolucijama 1160 i 1199. Stoga valja zaključiti da Vijeće sigurnosti nije ovlastilo NATO da djeluje u njegovo ime protiv Savezne Republike Jugoslavije.

(b) *Čin agresije.* Ako akcija NATO-a unaprijed nije bila odobrena od Vijeća sigurnosti, te ako se ne bi uzeli u obzir nikakvi drugi njezini ciljevi, radilo bi se naprosto o nedozvoljenom činu agresije protiv suverene države, koji je po sebi međunarodni zločin.⁷ To je i objašnjenje koje zastupa žrtva toga napada, Savezna Republika Jugoslavija.

⁷ Iako mnogi međunarodni instrumenti potvrđuju agresiju kao međunarodni zločin, paradoksalno je da kažnjavanje pojedinaca odgovornih za njegovo izvršenje nije povjereno niti jednom suvremenom međunarodnom kaznenom sudbenom tijelu. Dok su statuti međunarodnih vojnih tribunala u Nürnbergu i Tokiju predviđali njihovu nadležnost za kažnjavanje "zločina protiv mira", ta nadležnost nije povjerena međunarodnim kaznenim tribunalima za bivšu Jugoslaviju i za Ruandu. A iako članak 5. Rimskoga statuta budućega stalnog Međunarodnog kaznenog suda iz 1998. predviđa zločin agresije, usvajanje njegove

Članak 3(b). Definicije agresije iz Rezolucije Opće skupštine UN 2214 (XXIX) od 14. prosinca 1974., predviđa, između ostaloga, kao čin agresije “bombardiranje od strane oružanih snaga neke države područja neke druge države...” ukoliko ta akcija nije unaprijed bila odobrena od Vijeća sigurnosti temeljem glave VII. Povelje UN, a Vijeće sigurnosti nije ni naknadno zaključilo da se nije radilo o agresiji (kako to dopušta članak 2. te definicije agresije).

(c) *Pravno dopušten akt humanitarne intervencije.* Vrlo mali broj suvremenih pisaca izričito dopušta u svojim djelima humanitarnu intervenciju kao zakonit izuzetak od načela zabrane prijetnje ili upotrebe sile u međunarodnim odnosima. Stoga je to vjerojatno bio razlog da se vlade država koje su tu akciju poduzele nisu na njega pozvale. To nas, međutim, ne lišava dužnosti da u pojedinostima proučimo njezine odlike.

3. Humanitarna intervencija, intervencija za zaštitu vlastitih građana i humanitarna pomoć

Određenje humanitarne intervencije. Da bismo utvrdili sve aspekte humanitarne intervencije, a napose uvjete njezine moguće pravne dopustivosti, valja nam nakon njezina određenja u pojedinostima opisati neke pojmove koji se s njome neprecizno poistovjećuju i odrediti im mjesto u međunarodnom pravu.

Humanitarna intervencija u izuzetnim je okolnostima nasilna oružana akcija neke države ili skupine država, usmjerena protiv vlasti države koja počinja masakre i druge međunarodne zločine protiv vlastitoga stanovništva, i to u širokim razmjerima i kroz dulje razdoblje. Njezin cilj je okončanje tih zločina.

Intervencija u zaštiti vlastitih građana. Neki pisci dopuštaju, a praksa to potvrđuje, pravo na oružanu intervenciju neke države kao oblik samopomoći za zaštitu svojih građana u drugoj zemlji koji se nalaze u neposrednoj životnoj opasnosti.⁸ Do takvih situacija može napose doći u unutarnjim sukobima zbog kolapsa središnje državne vlasti.

Ali u takvim iznimnim situacijama nedopustivost upotrebe oružane sile isključuje se jedino u stanju nužde. Prema članku 37. Nacrta pravila Komisije za međunarodno pravo o odgovornosti država, država u pitanju može se pozvati na stanje nužde: (a) kad je akt u pitanju (ovdje oružana intervencija) predstavljao jedini način očuvanja njezina bitnog interesa nasuprot teškoj i neposrednoj opasnosti; i (kumulativno) (b) kad taj akt nije

definicije odloženo je za konferenciju o njegovoj reviziji, koja se treba održati sedam godina nakon stupanja na snagu. To može značiti *ad calendas graecas*.

⁸ U tim okolnosti se dopušta, ali uz važna druga ograničenja, u djelu: Sir Robert Jennings i Sir Arthur Watts (ur.) *Oppenheim's International Law*, 9. izd., Vol. I, London 1992., str. 440-442. Tamo se ističe da je intervencija danas neprihvatljiva kada su u pitanju drugi interesi vlastitih građana, npr. osiguranje njihova vlasništva u inozemstvu. Charles Rousseau: *Droit international public*, tome IV: Les relations internationales, Paris 1980., str. 48-49, u načelu je također dopušta, ali ističe mnoge zloupotrebe. Polazeći od načela zabrane sile iz Povelje UN protiv te vrste intervencije izjašnjavaju se Nguyen Quoc Dinh: *Droit international public*, Patrick Daillier i Alain Pellet, 6. izd., Paris 1999., str. 908-909; te Malcolm N. Shaw: *International Law*, 4. izd., Cambridge 1997., str. 802. Danilo Turk: *Načelo neintervencije v mednarodnih odnosih in v mednarodnom pravu*, Ljubljana 1984., str. 268-269, dopušta u takvim slučajevima samo diplomatsku zaštitu.

teško naškodilo bitnom interesu države prema kojoj je obveza postojala (tj. protiv koje se intervencija poduzima).⁹

Za postojanje teške i neposredne opasnosti, koje pruža osnovu za intervenciju, vrijedi kriterij za samoobranu, postavljen u slučaju *Caroline* s Britanijom iz 1837. Državni tajnik Sjedinjenih Država, Daniel Webster, tada je izrekao: “Samoobrana je opravdana jedino u slučaju neposredne i neotklonjive opasnosti koja ne daje mogućnost izbora i ne ostavlja vremena za razmišljanje”. Takva akcija, uz to, ne smije biti “nerazumna ili ekscesivna”, te mora biti “ograničena potrebom samoobrane i jasno držana u njezinim okvirima”.

Stoga se oružana intervencija u stranoj državi u tim iznimnim situacijama mora svesti na spašavanje neposredno ugroženih ljudskih života, i mora odmah prestati nakon što se ta zadaća izvrši.

U bližoj prošlosti bilo je akcija u stranim državama koje su, čini se, ispunjavale sve navedene stroge uvjete.

U tijeku kaosa nastalog u Kongu nakon proglašenja neovisnosti 1960., zračne su snage Sjedinjenih Država i Belgije 1964. godine oslobodile i evakuirale belgijske i druge civile iz grada Stanleyville, koje su pobunjenici držali kao taoce. Za tu je akciju dala odobrenje vlada u Leopoldvilleu (Kinshasi), ali se postavljalo pitanje njezine reprezentativnosti.

Godine 1970. francuske i belgijske snage ponovo su evakuirale europske građane ugrožene od pobunjenika u Kolwesiju u provinciji Shaba u istoj državi, koja se tada zvala Zair.

U dva sljedeća slučaja radilo se o oslobađanju putnika iz otetih zrakoplova. Izraelski su komandosi 4. srpnja 1976. oslobodili u spektakularnoj akciji putnike iz otetog zrakoplova Air Francea u zračnoj luci Entebbe u Ugandi. Avion je letio iz Njemačke na putu u Izrael, a putnici su bili pretežito izraelski građani. Godine 1978. istu su akciju izvele egipatske snage u ciparskoj zračnoj luci Larnaka. Ali je u oba slučaja bilo mrtvih policajaca i vojnika Ugande i Cipra, koji su temeljem teritorijalne suverenosti svojih država nastojali spriječiti te akcije. Te žrtve teško je braniti intervencijom u stanju nužde.

U noći od 24. na 25. travnja 1980. Sjedinjene su Države uputile desantne zračne snage u Iran s namjerom da oslobode zarobljeno diplomatsko osoblje svoje zemlje koje su tamo držali kao taoce. Taj desant doživio je neuspjeh jer ga je omela oluja u pustinji, gdje su se te snage najprije iskrcale, a potom je i prekinut.

⁹ Ali država koja namjerava intervenirati ne može se pozvati na stanje nužde u bilo kojemu od tri slučaja: (a) ako međunarodna obveza države s kojom akt države nije u skladu proizlazi iz neke imperativne norme općega međunarodnog prava; (b) ako je međunarodna obveza u pitanju predviđena ugovorom koji izrijeckom ili implicitno isključuje mogućnost prizivanja stanja nužde; ili (c) ako je država u pitanju sama pridonijela nastanku stanja nužde. Pisci koji smatraju da je načelo zabrane sile i u tim okolnostima *jus cogens* drže da je i intervencija države za zaštitu vlastitih državljana protupravna temeljem podtočke (a).

Međunarodni je sud u presudi od 24. svibnja te godine osudio postupak Irana s tim osobljem i naložio je njihovo oslobađanje, ali je i naveo: "...u okolnostima ovoga postupka, Sud ne može a da ne izrazi svoju zabrinutost glede upada Sjedinjenih Država u Irak...", s obzirom na to da je ono naškodilo poštivanju ugleda sudskog postupka u međunarodnim odnosima.¹⁰

Bilo je više primjera, uz neke druge motive, pravednija oružane intervencije potrebom zaštite vlastitih građana, što se nije činilo uvjerljivim.

Time su, između ostaloga, Britanija i Francuska pravedale svoju oružanu intervenciju u zoni Sueskog kanala 1956., radi navodne zaštite svojih građana od izraelskih snaga koje su prodirale kroz Sinajsku pustinju. Otpočetak je, međutim, bilo jasno da je Izrael izveo svoj prodor u dosluhu s te dvije zemlje. U pitanju je bila kontrola nad Sueskim kanalom, a ne briga za vlastite građane.

Odmah nakon proglašenja neovisnosti Konga 1960., belgijske su se snage tamo vratile da bi navodno intervenirale radi zaštite vlastitih građana. Bio je to trik s priznanjem neovisnosti koju se nije namjeravalo poštivati.

I Sjedinjene su Države istim razlozima pravedale oružane intervencije u Dominikanskoj Republici 1965. godine i u Grenadi u Karibima 1983., s tim da se u tim slučajevima stvarno radilo o činu agresije. Niti u jednome nisu bili ispunjeni strogi uvjeti za intervenciju u stanju nužde, koje smo opisali.

Razlika od intervencije za zaštitu vlastitih građana, kad je ona opravdana, leži u tome što se humanitarna intervencija ne poduzima u stanju nužde, niti su objekt zaštite isključivo životi građana države koja intervenira i drugih stranaca. Ona stoga nije oblik samopomoći. Humanitarna se intervencija poduzima da bi se okončali ponavljani i u širokim razmjerima već počinjeni masakri i izgon stanovništva što ih vlast neke države poduzima napose protiv vlastitih građana u duljem razdoblju, a nema drugih načina da se oni okončaju.

*Humanitarna pomoć*¹¹ ne bi se smjela obavljati uz primjenu sile, osim kad oružane snage koje imaju dužnost da je osiguravaju, djeluju u samoobrani. Za razliku od oružane intervencije, sama akcija pružanja humanitarne pomoći nema po svojoj naravi ničega protupravnog. Tu je jedino u pitanju moguća dužnost država ili zaraćenih snaga u unutarnjem sukobu da omoguće dostavljanje humanitarne pomoći onima koji su ugroženi, ili je njihovo pravo da je spriječe.

U međunarodnim oružanim sukobima zaraćene strane imaju tu dužnost temeljem izričitih ugovornih propisa, koji su potom prerasli u pravila općega običajnog međunarodnog prava.

¹⁰ *I. C. J. Reports*, 1980., str. 18-19, §32; str. 44, §93.

¹¹ Vidi napose, Martin, Pierre-Marie, *Droit international public*, Paris 1995., str. 55-58; Dupuy, Pierre-Marie, *Droit international public*, 4. izd., Paris 1998., str. 106-109; Spiry, Emmanuel, "Interventions humanitaires et intervention d'humanité: la pratique française face au droit international", *Revue générale de droit international public*, 1998., str. 407-434 (i tamo navedenu drugu literaturu).

Osnovni je propis predviđen u članku 59. Četvrte ženevske konvencije iz 1949. o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata. Taj se propis odnosi na stanovništvo okupiranih područja: “Ako je čitavo stanovništvo, ili jedan njegov dio, okupiranoga područja nedovoljno opskrbljeno, okupacijska će sila prihvatiti akciju pomoći poduzete u prilog tome stanovništvu i olakšat će je svim sredstvima kojima raspolaze. Te akcije, koje mogu poduzimati bilo države, bilo nepristrane humanitarne organizacije kao što je Međunarodni odbor Crvenoga križa, sastojat će se osobito od pošiljki živežnih namirnica, lijekova i odjeće. Sve stranke ugovornice moraju tim pošiljkama dopustiti slobodan prolazak i osigurati im zaštitu...”.

Članak 70. Prvoga dopunskog protokola iz 1977. proširuje tu dužnost na pružanje pomoći civilnom stanovništvu na bilo kojem drugom teritoriju pod kontrolom strana u sukobu (osim okupiranih područja).

Ali članak 18(2). Drugoga dopunskog protokola iz 1977. koji se odnosi na žrtve nemeđunarodnih oružanih sukoba, uz uvjet da ta pomoć mora biti humanitarnog i nepristranog karaktera i da se mora provoditi bez diskriminacije, dodaje i daljnji uvjet dobivanja suglasnosti od države u pitanju. Dakle, bez suglasnosti države ne može se dostavljati pomoć civilima na području koje drže pobunjenici. Radi se o bitnom ograničenju.¹²

Prethodno usvojena rezolucija Instituta za međunarodno pravo o “Načelu neintervencije u građanskim ratovima” u Wiesbadenu 1975. pokušala je taj problem sagledati iz širega aspekta. Ona u članku 2. potvrđuje dužnost trećih država da se uzdrže od pomaganja (svih) strana u građanskom ratu u stranoj zemlji. U članku 4(1). predviđa se da će se smatrati dopuštenim slanje čisto humanitarne pomoći žrtvama građanskoga rata.

Isto je načelo potvrdio Međunarodni sud u presudi *Nikaragva* iz 1986.: “... Nema sumnje da se dostavljanje strogo humanitarne pomoći osobama ili snagama koje se nalaze u drugoj državi, bez obzira na njihovu političku pripadnost i ciljeve, ne može smatrati nedopuštenom intervencijom, ili na bilo koji drugi način suprotnom međunarodnom pravu...”¹³ Ali, “neophodan element humanitarne pomoći jest da se ona mora osigurati ‘bez diskriminacije’ bilo koje vrste...”, a ne samo kontrašima i onima koji od njih ovise.¹⁴

U ukazivanju humanitarne pomoći u različitim okolostima, uz Međunarodni odbor Crvenoga križa sve veću ulogu imaju ostale nevladine organizacije (NGO), poput Liječnika bez granica i vjerskih udruga. Njihova je uloga ponekad i veća od one koju vrše

¹² U komentaru toga propisa upozorava se da odluka o tome nije u potpunoj diskreciji strana. Ukoliko je u pitanju preživljavanje stanovništva, a humanitarna organizacija u stanju je to popraviti, po mišljenju komentatora, do humanitarne akcije mora doći. Vlast koja bi je odbila prekršila bi pravilo iz članka 14. toga Protokola o zabrani iscrpljivanja stanovništva glađu kao metode ratovanja. Cf., *Commentary on the Additional Protocols of 1977*, International Committee of the Red Cross, Geneva 1987., str. 1479. Ali s obzirom na gorka iskustva, napose u unutarnjim sukobima, s vlastima sa zločinačkim namjerama, umjesto ovoga racionalnog tumačenja, bolje bi bilo da je ovim propisom nametnuta pravna obveza primanja humanitarne pomoći od svih strana, kao i u međunarodnim oružanim sukobima.

¹³ Cf., *I. C. J. Reports*, 1986., str. 124, §242.

¹⁴ *Ibid.*, str.125, §243.

države. Francuska je inicirala usvajanje više rezolucija u Općoj skupštini, kako da bi se te privatne akcije ozakonile.

Pred velike katastrofe na Balkanu i u Africi, 8. prosinca 1988. Opća je skupština usvojila Rezoluciju 43/131 o “novom međunarodnom humanitarnom poretku”. Rezolucija se odnosi jedino na humanitarnu pomoć u prirodnim katastrofama i nesrećama iste naravi, ali još ne i na onu u oružanim sukobima. U njoj se afirmira načelo slobodnog pristupa žrtvama, ali ona ujedno inzistira i na suverenosti pogođenih država i na njihovoj prvenstvenoj ulozi. Ta je rezolucija, dakle, bila kompromis između različitih težnji.

Rezolucija 45/100 od 14. prosinca 1990. nadopunjuje navedenu rezoluciju. U njezinoj točki 6. predviđaju se sporazumi između pogođenih vlada, kao i vladinih i nevladinih organizacija o privremenom ustanovljenju “humanitarnih koridora” (*couloirs d’urgence humanitaires*) radi raspodjele medicinske pomoći i hrane.

Ali provođenje tih zamisli u unutarnjim sukobima koji su uslijedili, dovelo je do propasti akcija UN, napose u Bosni i Hercegovini te Somaliji. Opisat ćemo prvi slučaj, jer nam je bliži.

Već je rezolucijom 713. od 25. rujna 1991. Vijeće sigurnosti nametnulo, temeljem glave VII. Povelje, opći i potpuni embargo na izvoz oružja u bivšu Jugoslaviju, dakle u sve njezine dijelove. To je bila sasvim nerazumna odluka koja je veoma produljila trajanje sukoba u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini, a time povećala i broj žrtava zločina i materijalne štete koje su tamo počinjene. Naime, s obzirom na to da je srpska strana uzurpirala gotovo sve oružje bivše “Jugoslavenske narodne armije”, napadnute strane koje su se borile za goli opstanak bile su dovedene u težak i neravnopravan položaj. Taj je embargo dokinut tek koncem 1995.

Rezolucijama 770 od 13. kolovoza i 794 od 3. prosinca 1991. uvedeni su humanitarni koridori, a snage UNPROFOR-a dobile su, uz neke druge zadaće, mandat da ih osiguravaju. U dostavljanju i pružanju pomoći tim koridorima značajnu su ulogu imale nevladine organizacije iz trećih država.

Mirovne misije UN kakva je bila ova, imaju, međutim, bitno drukčiju funkciju od one koju predviđa glava VII. Povelje UN i koja je bila ostvarena u suzbijanju agresije Iraka protiv Kuvajta 1991. godine. Mirovne i promatračke misije upućuju se: (a) uz prethodni pristanak države u pitanju ili svih strana u unutarnjem sukobu; (b) one moraju prema svim stranama biti nepristrane, tj. ne smiju se miješati u sam sukob; (c) moraju se uzdržavati od primjene sile, osim u samoobrani i ako su za to ovlaštene. Od male je važnosti što se pristanak svih strana najčešće iznudiuje političkim pritiscima i prijetnjama samoga Vijeća sigurnosti. Važnija je dužnost upućenih oružanih snaga na nepristranost.

Tako su snage UNPROFOR-a u Bosni i Hercegovini mogle samo promatrati zločine koji su se u njihovoj prisutnosti zbivali, pa i zločin genocida nakon pada Srebrenice u ljeto 1995. One su imale dužnost izvješćivati viša tijela o tim zločinima, ali ih nisu smjele sprječavati. Taj nedovoljan i nejasno određen mandat, u situaciji koja je zahtijevala oružanu intervenciju protiv agresora, učinio je UN suučesnikom u zločinu genocida. Na koncu je ipak moralo doći do zračnih napada NATO snaga na srpske položaje u kolovozu i rujnu 1995., jer je srpska strana prije toga neprestano provocirala mirovnu

misiju. Ona je napadala “zaštićene zone” i bila je toliko drska da je pripadnike UNPROFOR-a uzimala za taoce i vezala ih za ciljeve mogućih zračnih napada. Karadžića i Mladića očito nisu uzbuđivale prijetnje da će zbog toga biti izvedeni pred Međunarodni kazneni tribunal za bivšu Jugoslaviju u Haagu.

*

Ograničimo se na koncu na pravne uvjete pružanja humanitarne pomoći. Pomoć koja se sastoji u medicinskoj skrbi, lijekovima, hrani, odjeći i smještaju, mora se ukazivati svim civilnim i vojnim osobama u nevolji, bez ikakve diskriminacije. Dužnost je svih strana međunarodnoga oružanog sukoba da pod uvjetima iz Ženevskih konvencija i Prvog dopunskog protokola, osiguraju dostavu te pomoći svim stranama.

Ako Vijeće sigurnosti utvrdi da neki unutarnji sukob predstavlja “prijetnju miru”, ono može rezolucijama, temeljenim na glavi VII. Povelje UN, nametnuti istu dužnost svim stranama toga sukoba, dakle i državnoj vlasti protiv koje se pobunjenici bore. Ali same te mjere, i upućivanje oružanih snaga sa zadatkom da osiguraju humanitarne koridore, nisu dovoljne za sprječavanje međunarodnih zločina koji se u tim sukobima vrše. Stoga humanitarna pomoć nije nadomjestak za humanitarnu oružanu intervenciju, bilo po odluci Vijeća sigurnosti ili mimo nje, kad okolnosti to zahtijevaju.

4. Presedani u poduzimanju humanitarne intervencije

Kod pitanja poput humanitarne intervencije koja nisu uređena relevantnim međunarodnim instrumentima i o kojima ne postoji jednodušnost u znanosti, valja se okrenuti protekloj međunarodnoj praksi. Valja analizirati slučajeve koji neko navodno pravilo (ili izuzetak od pravila) potvrđuju ili opovrgavaju. Poći ćemo najprije od slučaja pribjegavanja humanitarnoj intervenciji.

(1.) Britanija, Francuska i Rusija sklopile su 6. srpnja 1827. u Londonu ugovor kojim su odlučile poduzeti kolektivnu akciju kako bi spriječile Otomansko Carstvo da uništi grčki narod. Nakon početka grčkoga ustanka u ožujku 1821., 15. travnja te godine došlo je do pokolja pravoslavnih kršćana i njihovih svećenika u Carigradu. U travnju 1822. u mjestu Scio masakrirano je i odvedeno u roblje 35.000 Grka. Iste godine dolazi do pokolja u Missolonghi, što je navelo lorda Byrona da se pridruži ustanicima. Novi se masakr dogodio 1826. godine.

U izvršenju te kolektivne intervencije saveznička je flota porazila 20. listopada 1827. tursko i egipatsko brodovlje u luci Navarino na Peloponezu u Jonskom moru. Turska je potom morala priznati neovisnost Grčke Jedrenskim mirom iz 1829., a 1832. Grčka je i međunarodno priznata.

Ovo je, dakle, primjer zajedničke intervencije triju tadašnjih velesila.

(2.) Godine 1860. muslimanski su Druzi u dosluhu s otomanskom vlašću poklali u Libanonu oko 6000 kršćana maronita. Europske velesile iznudile su od sultana dozvolu da interveniraju u njegovoj državi. Temeljem dvaju protokola s Pariške konferencije ambasadora Austrije, Francuske, Britanije, Pruske, Rusije i Turske, Francuska je uputila

u Siriju postrojbe koje su okončale pokolj. Te je postrojbe ona povukla tek nakon što je iznudila reorganizaciju uprave u Libanonu, temeljenu na nacrtu što ga je pripremila međunarodna komisija.

Ovo je primjer oružane intervencije jedne države koja je djelovala u ime više drugih.¹⁵

(3.) U novije doba, nakon lokalnog ustanka i njegova brutalnog gušenja od pakistanskih trupa, došlo je do masovnog eksodusa civilnoga stanovništva iz Istočnoga Pakistana u Indiju. Da bi taj eksodus zaustavila i vratila izbjeglice, Indija je 1971. i 1972. tamo oružano intervenirala. Bez te intervencije možda ne bi došlo do stvaranja države Bangladeš i njezina odvajanja od Pakistana, a koja je bila primljena u UN 1974. godine.

Ovo je primjer jednostrane intervencije jedne države po vlastitoj odluci.

(4.) Godine 1971. i 1972. i Vijetnam je u sporazumu s “vladom” Hen Samrina oružano intervenirao u Kampučiji (Kambodži) te je svrgnuo s vlasti Pol Pota u gradovima. U to je doba izgledalo da je Vijetnam izveo nedopuštenu oružanu intervenciju, dakle agresiju u stranoj državi, kako bi tu zemlju podvrgao svojoj vlasti. Tek nakon što su se otkrili razmjeri zločina Pol Potove vlasti nad vlastitim stanovništvom, nameće nam se zaključak da se i tu ipak radilo o humanitarnoj intervenciji radi suzbijanja većega zla.

(5.) Tanzanija je oružano intervenirala u Ugandi 1978.-1979. da bi tamo zbacila diktatorski režim Idi Amina koji je počinio teške okrutnosti.

(6.) Nakon izbacivanja iračkih postrojbi iz Kuvajta, u travnju 1991. zračne snage Sjedinjenih Država, Britanije, Francuske i nekih drugih država intervenirale su u sjevernim graničnim područjima Iraka, da bi osigurale dostavu pomoći ugroženim kurdskim civilima. Ta je akcija potom dobila pokriće u Rezoluciji Vijeća sigurnosti 668 od 5. travnja te godine. Tom se rezolucijom od Iraka zatražilo da surađuje s glavnim tajnikom UN i da odmah dopusti međunarodnim humanitarnim organizacijama dostavu pomoći svima kojima je potrebna. Ta, u početku humanitarna, intervencija na inicijativu država koje su je poduzele dobila je potom odobrenje Vijeća sigurnosti.

*

S druge strane, najteže zlopupotrebe intervencije, navodno iz humanitarnih razloga zbile su se tijekom 19. stoljeća pa do Prvoga svjetskoga rata. Nije se, za razliku od navedenih slučajeva, radilo o izoliranim oružanim akcijama, nego naprosto o širenju kolonijalne vlasti europskih velesila u prekomorskim područjima i to svim sredstvima.

Nisu u 19. stoljeću i prije toga europske sile osvajale prekomorska područja bez državne organizacije, ili nametale protektorat “poluciviliziranim državama”, ponajprije da bi zaštitile njihovo stanovništvo od lokalne arbitrarne i necivilizirane vlasti. Barbarski čini događaju se širom svijeta, a mnogi ostaju nezapaženi, jer ih ponekad i sredstva informiranja namjerno prešućuju.

Antoine Rougier, koji je još 1910. godine objavio do danas najopširniju raspravu o toj temi, za 19. stoljeće primjećuje: “Ako je Europa podčinila Tursku (neformalnom)

¹⁵ Cf., A. Rouier, *op.cit.*, str. 473-474.

tutorstvu, to je manje u interesu otomanskih podanika negoli zbog pariranja u sukob interesa Engleske, Austrije, Francuske i Rusije oko Crnoga mora. Francuska je osjetila potrebu da natjera marokanskog sultana da poštuje prava svojih građana tek kad je u toj zemlji zadobila politički i ekonomski interes... Akcije (Francuske) smjeraju za uklopom te zemlje u sferu svoga moralnog i socijalnog utjecaja, da bi je uklopila u sferu svoga političkoga utjecaja. Ona će ga kontrolirati, da bi njime zavladała.”¹⁶ I zaista, dvije godine nakon objavljivanja te rasprave, Francuska 1912. nameće svoj protektorat nad najvećim dijelom Maroka.¹⁷

Osim mogućih teških zloupotreba koje ne treba nikako zanemariti, svaka vrsta intervencije, pa tako i humanitarna, moguća je samo u odnosima neravnopravnosti snaga. Stoga država, tj. vlast protiv koje se intervencija poduzima, mora očito biti slabija od države ili koalicije država koje interviraju. Teško je zamisliti intervenciju NATO snaga jednaku onoj protiv Savezne Republike Jugoslavije, također i protiv Ruske Federacije zbog njezinih čina poduzetih protiv civilnoga stanovništva i objekata u Čečeniji i Dagestanu.

Stoga treba stalno držati na umu zaključak Međunarodnoga suda u presudi o *Krf-skom tjesnacu* iz 1949. Tamo se tek radilo o akciji samopomoći od strane britanskih snaga u albanskom teritorijalnom moru, isključivo ograničenoj na prikupljanje dokaza. Ali Sud je i tu intervenciju energično osudio, navodeći sljedeće argumente: “Navodno pravo na intervenciju Sud može uzeti jedino kao očitovanje politike sile, koja je u prošlosti dovodila do najtežih zloupotreba, i koja ne može naći mjesto u međunarodnom pravu ma koliko bili nedostaci u međunarodnoj organizaciji. Intervencija je možda još manje prihvatljiva u posebnom obliku u kojem je ovdje izvršena, jer po naravi stvari, rezervirana za najjače države, ona lako može dovesti do izopačenja međunarodne pravde”¹⁸.

Stoga i u okolnostima koje je možda opravdavaju, intervencija po svojoj naravi predstavlja povredu teritorijalne cjelovitosti i političke neovisnosti države protiv koje se poduzima.

Iz navedenih i drugih razloga većina pisaca smatra da je humanitarna intervencija i u izuzetnim okolnostima neprihvatljiva i protupravna.¹⁹ Tako Krzysztof Skubiszewski smatra kako “ima mjesta kolektivnoj intervenciji u ime Ujedinjenih naroda ako unutarnji neredi u nekoj zemlji dobiju razmjere prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti”²⁰.

¹⁶ *Op.cit.*, str. 525-526.

¹⁷ S druge strane, zapadne sile čini se ne smeta previše što se i danas kazne propisane u Kur'anu izvršavaju npr. u Saudijskoj Arabiji, jer je ta zemlja oslonac stabilnosti u toj regiji.

¹⁸ *I. C. J. Reports*, 1949., str. 35.

¹⁹ Takvoga je mišljenja bio i pisac ovih redaka u raspravi “Intervencija i međunarodno pravo”, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci 1983., str. 195. Tamo je upozorio da u slučajevima nehumanih postupaka širih razmjera kao posljedica unutarnjih nereda, postupci zaštite ljudskih prava mogu biti od male koristi.

²⁰ V. u: Soerensen, Max (ur.), *Manual of Public International Law*, London 1968., str. 759. Ostali pisci ističu i druge argumente. Tako Danilo Turk, *op.cit.*, str. 268, navodi da nema općega izuzetka od pravila neintervencije koje bi dopuštalo humanitarnu intervenciju, te da ta doktrina nema uporišta u praksi UN.

5. Pravni uvjeti za humanitarnu intervenciju

Ostaje, međutim, bez odgovora pitanje što ako zbog nesložnosti svih svojih pet stalnih članova Vijeće sigurnosti nije u stanju pokrenuti akciju da bi se masovni masakri i drugi međunarodni zločini okončali? Pitanje je, dakle, prevladava li pravo ljudi na život, slobodu i na goli opstanak nad suverenošću neke države sa zločinačkom vlašću?

Po mišljenju pisca ovih redaka, kad je u pitanju intervencija za zaštitu vlastitih građana i humanitarna intervencija, ne postoji neko pravno pravilo koje stranim državama daje pravo da interviraju. Radi se tek o posebnim okolnostima koje možda dopuštaju izuzetak od poštivanja pravnoga načela koje zabranjuje intervenciju u oružanom obliku, tj. upotrebu oružane sile. Kod intervencije za zaštitu vlastitih građana te su okolnosti i uvjeti već kodificirani pravilima koja isključuju odgovornost država u slučaju nužde, kako smo ih prije opisali.

Glede humanitarne intervencije te posebne okolnosti mogli bismo *de lege ferenda* formulirati u sljedećim točkama:

(I.) Mora se raditi o sustavnim, ponavljanim i u širokim razmjerima provedenim međunarodnim zločinima od državne vlasti ili u dosluhu s njome, protiv vlastitih građana.²¹ U praksi su žrtve tih zločina gotovo redovito pripadnici manjina. Ali zaštita manjina nije uvjet za zakonitost intervencije, jer u nekim situacijama poput one u Južnoj Africi, manjina može nametnuti sustav *apartheida* brojčanoj većini.

Napose etničko čišćenje potaknuto masakrima pojedinaca dovodi do masovnoga eksodusa stanovništva u susjedne i druge države. Veliki broj izbjeglica stvara teške probleme za čitavu međunarodnu zajednicu, a pogotovo za susjedne države.

(II.) Takvo je stanje samo po sebi “prijetnja miru”. To bi morala biti osnova da Vijeće sigurnosti UN poduzme akciju temeljem članaka 41. i 42. Povelje UN radi ponovnoga uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti. Moguće je, međutim, da iz političkih razloga Vijeće sigurnosti nije u stanju samo pokrenuti akciju, niti na to ovlastiti neku međunarodnu organizaciju koja je voljna to učiniti. Stoga humanitarna intervencija ima mjesta tek ukoliko Vijeće sigurnosti nije u stanju djelovati, tj. izvršavati svoju

Michel Virally postavlja pitanje predstavlja li načelo nepovredivosti granica teškoću u ostvarenju neke “humanitarne operacije”. Ta točka po njemu ostaje nejasna i kontroverzna, i dodaje: “Ali ako bi se neka država na svome području silom suprotstavila takvoj operaciji, prema sadašnjem stanju međunarodnoga prava ona se zasigurno ne može smatrati da je počinila protupravno djelo”. Vidi u Jean-Pierre Cot i Alain Pellet: *La Charte des Nations unies*, Commentaire article par article, 2. izd., Paris 1991., str. 126. Čini se da među uglednim djelima jedino ono *Oppenheim's International Law*, Volume I, str. 442-444, uz mnogo ograničenja, i u ekstremnim i posebnim slučajevima, dopušta jedino kolektivnu humanitarnu intervenciju.

²¹ Svojevremeno su se kao opravdanje za intervenciju uzimali napadi na temeljna “humana” prava, i to napadi na pravo na život, pravo na slobodu i pravo na “zakonitost”. Cf., A. Rougier, *op.cit.*, str. 515-523. Razvitkom pozitivnoga međunarodnog prava danas se može zaključiti da se mora raditi o sustavnom, ponavljanom i u širokim razmjerima počinjenim međunarodnim zločinima, tj. međunarodnim protupravnim djelima koja proizlaze “iz povrede od strane neke države međunarodne obveze koja je toliko bitna za zaštitu temeljnih interesa međunarodne zajednice da je njezina povreda priznata zločinom od te zajednice u njezinoj cjelini” (točka 2. članka 19. Nacrta pravila Komisije za međunarodno pravo).

prvenstvenu odgovornost za održavanje međunarodnoga mira i sigurnosti [članak 24(1). Povelje],²² a nema ni drugih djelotvornih načina da se zločini okončaju.

(III.) U tim iznimnim okolnostima, organizacija država koja bez ovlaštenja Vijeća sigurnosti poduzima humanitarnu intervenciju to čini u općem interesu. Ona supstituira Vijeće sigurnosti kao *de facto* organ čitave međunarodne zajednice. To bitno ograničuje ciljeve država koje u toj intervenciji sudjeluju.

(IV.) S obzirom na navedeno, niti jedna država sudionik ne smije od intervencije imati nikakve vlastite koristi. Opći je interes zaustavljanje masakra, prekid eksodusa i stvaranje uvjeta za vraćanje izbjeglica u njihove domove.

(V.) Kolektivnoj intervenciji u kojoj sudjeluje više država mora se dati prednost pred intervencijom jedne države koja bi djelovala u ime više drugih država ili neke organizacije. I ona, međutim, mora imati prednost pred humanitarnom intervencijom samo jedne države koja bi isključivo djelovala po vlastitoj odluci.

(VI.) Po sebi se podrazumijeva, ali je to ovdje važno istaknuti, da se u oružanoj akciji koja se poduzima ne smiju činiti međunarodni zločini, a napose ne protiv tzv. zaštićenih osoba, uključivši civilno stanovništvo. Ako su, dakle, međunarodni zločini bili povod za intervenciju, u njezinu se izvođenju nikako ne smije činiti isto.

Teško je dati odgovor na pitanje jesu li navedene okolnosti, koje smo pokušali definirati i koje dopuštaju humanitarnu intervenciju, već danas pozitivno pravo ili ne. Možda je najbliži istini sljedeći zaključak, koji se odnosi i na intervenciju za zaštitu vlastitih državljana: “U sadašnjem se stadiju to pitanje ne čini razjašnjenim; humanitarna intervencija nije izričito prihvaćena, ali ni njezina osuda više nije predmet dostatnog konsenzusa iz kojega bi se mogao izvesti *opinio juris*, koji bi dopuštao tvrdnju o nedopustivosti toga oblika intervencije”²³.

Ostaje i pitanje za raspravu, bi li intervencija poduzeta u skladu sa svim navedenim uvjetima bila prema općem međunarodnom pravu “dužnost” intervenata, ili njihovo “pravo”, ili naprosto pravna “mogućnost”.

²² Još je 1950. godine bio ustanovljen rezervni mehanizam djelovanja za slučajeve takve blokade Vijeća sigurnosti. 3. studenoga te godine Opća je skupština bila usvojila znamenitu rezoluciju 377A (V) pod naslovom “Ujedinjeni za mir”. U njoj je bilo predviđeno da, ako zbog nedostatka jednoglasnosti stalnih članova Vijeća sigurnosti nije u stanju izvršavati svoju odgovornost za održavanje međunarodnoga mira i sigurnosti, Opća skupština mora odmah razmotriti taj problem. U slučaju narušenja mira ili čina agresije ona može državama članicama preporučiti i upotrebu oružanih snaga. Ukoliko u to vrijeme Opća skupština ne zasjeda, može se sazvati u roku od 24 sata hitno izvanredno zasjedanje. Da bi se spriječile moguće zloupotrebe, Jugoslavija je pri izradi te rezolucije bila uspjela da se iz nje isključe slučajevi “prijetnje miru”. Samim time taj je mehanizam neprimjenljiv za situacije koje zahtijevaju humanitarnu intervenciju. On u praksi nije nikada bio korišten za oružane akcije, nego tek za upućivanje mirovnih misija, i to napose 1956. na Sinajsku pustinju, a od 1960. u Kongo. Taj je mehanizam potom bio blokiran, nakon što su Sovjetski Savez, Francuska i Belgija odbili financirati te misije kao redovite troškove UN.

²³ Cf., Nguyen Quoc Dinh: *Droit international public*, Patrick Daillier i Alain Pellet, 6. izd., Paris 1999., str. 909.

6. Stanje na Kosovu prije intervencije NATO-a 1999.

Zanimljivo je da su u 19. stoljeću europske velesile poduzimale oružane akcije (ali i brojne diplomatske demarše) u zaštitu kršćanskog stanovništva u Otomanskom Carstvu, dok je koncem 20. stoljeća intervencija bila poduzeta za zaštitu pretežito muslimanskog albanskog stanovništva na Kosovu. Na žalost, makar su masakri bili vršeni koncem 1991. u Vukovaru, te potom od 1992. u Bosni i Hercegovini, svaka oružana akcija UN ili humanitarna intervencija tamo je izostala sve do zračnih napada NATO-a u kolovozu i rujnu 1995. protiv Vojske Republike Srpske.

Glede situacije na Kosovu, 1989. godine nasilno se dokida autonomija te pokrajine i tamo se uvode zakonodavstvo i politika koji predstavljaju kršenje Međunarodne konvencije o suzbijanju i kažnjavanju zločina *apartheida* iz 1975.²⁴ Toj konvenciji bila je stranka bivša SFRJ, a i SRJ sebe sama smatra njezinom strankom. Na Kosovu se uvodi zakonodavstvo koje na nacionalnoj osnovi ograničuje raspolaganje zemljom. Nsrbi, a napose Albanci, masovno se otpuštaju s posla – u rudnicima, poduzećima, zdravstvenim, kulturnim i prosvjetnim ustanovama. Na svim razinama ukida se obrazovanje na albanskom jeziku, koje je prije 1989. bilo stečeno pravo toga stanovništva. Mirni prosvjedi građana brutalno se suzbijaju. Uz torturu nad uhićenim osobama znatan broj pojedinaca gubi život u zatvorima, na odsluženju vojnoga roka i prilikom pretraga kuća u potrazi za oružjem.

Kršenje Konvencije o apartheidu i grubo kršenje ljudskih prava na Kosovu već su od 1989. opravdavali akciju Vijeća sigurnosti u svrhu okončanja toga stanja, jer se već tada radilo o “prijetnji miru”.

Do Daytonskih sporazuma koncem 1995., otpor *apartheidu* vrši se mirnim sredstvima i pasivnim otporom. Od 1996. godine organizira se Oslobodilačka vojska Kosova (OVK). Ali i u razdoblju oružanog otpora, Albanci se klone terorističkih čina izvan Kosova, za razliku, npr., od akata čečenskih ekstremista u Moskvi i u drugim ruskim gradovima tokom 1999.

Godine 1998. dolazi do širih sukoba policije Srbije i Vojske Jugoslavije s Oslobodilačkom vojskom Kosova, u kojima su počinjeni masovni zločini protiv albanskih civila. U Rezoluciji 1199 od 23. rujna 1998. Vijeće sigurnosti ustanovljuje da je 230.000 osoba moralo napustiti svoje domove, od kojih je 50.000 civila ostalo bez krova nad glavom i bez hrane (u planinama i šumama). Dolazi do prvoga izbjegličkog vala u susjedne zemlje. Dolazi i do masakra civila u nekim selima, uključujući djecu i žene, napose u selu Račak.

To stanje privremeno je bilo prekinuto Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1203 od 24. listopada 1998., kojom se pozdravlja upućivanje na Kosovo nenaoružane misije OESS-a, dok je NATO bio preuzeo nadzor iz zraka.

²⁴ Prema članku II. te konvencije pod tim se zločinom podrazumijeva politika i praksa rasne segregacije i diskriminacije, nehumani postupci, a počinjeni “radi uspostave i održavanja dominacije skupine osoba jedne rase nad skupinom osoba druge rase i njihova sistematskog ugnjetavanja”. Pod “rasama” se, između ostalih, podrazumijevaju i skupine različitog nacionalnog ili etničkoga porijekla. Vidi članak 1(1). Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966.

Tom i drugim rezolucijama strane se pozivaju da nađu miroljubivo rješenje u okviru poštivanja suverenosti i teritorijalne cjelovitosti Savezne Republike Jugoslavije, s time da se za Kosovo osigura “stvarna autonomija i istinska samouprava” (“*substantial autonomy and meaningful self-administration*”, “*une autonomie substantielle et une véritable auto-administration*”).

Pregovori u Rambouilletu ne dovode do sporazuma na tim osnovama, jer jugoslavenska strana odbija ponuđeno rješenje.

Usporedo s početkom akcije NATO-a 23. ožujka 1999., koja je trajala sedam tjedana, otpočinja masakri civila i izgon stanovništva u do tada neviđenim razmjerama: oko 600.000 izbjeglica bježi u Albaniju, Makedoniju, Crnu Goru te Bosnu i Hercegovinu. Ta je akcija unaprijed bila planirana i po planu provedena. Više od polovice stanovnika Kosova izgnano je iz svojih domova. Mnoga su sela do temelja spaljena.

Treba, dakle, zaključiti da nije akcija NATO-a dovela do eksodusa, nego je eksodus u masovnim razmjerima bio prije toga planiran, a prvi je bio izveden po planu godinu dana ranije.

Stoga se čini da sama zračna akcija NATO-a ispunjava sve uvjete kolektivne humanitarne intervencije i da kao oružana akcija poduzeta u tim iznimnim okolnostima ima opravdanje u općem međunarodnom pravu.

Neki mogući prigovori na tu intervenciju ne čine se veoma uvjerljivima. Ne stoji prigovor da ta intervencija može dovesti u krizu čitav sustav kolektivne sigurnosti UN. Taj sustav u stalnoj je krizi od svoga nastanka, i to najprije zbog izbijanja hladnoga rata, te potom osobito u razdoblju između 1949. i 1971. dok je mjesto Kine u Vijeću sigurnosti zauzimala vlada s Tajvana. U tome dugačkom razdoblju Vijeće sigurnosti nije, npr., uspjelo usvojiti niti jednu odluku o sukobu u Vijetnamu.

Istina je da je taj sustav privremeno bio izašao iz krize nakon 1986., otkako je Sovjetski Savez pod Gorbačovom konstruktivno surađivao s ostalim stalnim članicama Vijeća sigurnosti. Ali rezervna mogućnost akcije, poput ove NATO-ove, ostaje i danas potrebna za slučajeve blokade toga organa u budućnosti.

Još manje stoji argument da akcija NATO-a predstavlja opasan presedan upotrebe oružane sile u međunarodnim odnosima. Opasniji su presedani masovnih masakra civilnoga stanovništva i etničkih čišćenja u brojnim državama na raznim kontinentima. U slučaju da zakonita akcija Vijeća sigurnosti nije moguća, humanitarne intervencije koje ispunjavaju sve restriktivne uvjete što smo ih izložili, mogu, naprotiv, spriječiti stvaranje nekažnjenih presedana etničkih čišćenja i drugih masovnih zločina posvuda u svijetu.

*

Ta oružana akcija dovela je do međunarodne uprave nad Kosovom. Ali se ta uprava više ne temelji na humanitarnoj intervenciji, nego na pristanku SRJ, koji je potvrđen novom i opširnijom Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1244 od 10. lipnja 1999. Bitne odredbe te rezolucije usvojene su na temelju glave VII. Povelje UN i pravno su obvezujuće.

I nakon što je Srbija izgubila kontrolu nad Kosovom, neki Albanci vrše nasilje, pljačkaju i pale kuće, pa i ubijaju civile Srbe i Rome. Albanski intelektualac Veton Surroi smatra da iza tih zločina stoji “organizirani fašizam” i zbog toga se suočio s prijateljima svojih sunarodnjaka. S tom “gorčinom u pobjedi” suočili smo se i mi Hrvati i drugi intelektualci iz zemalja s područja bivše Jugoslavije. Nakon što smo u samoobrani i u borbi za goli opstanak pobijedili i očuvali neovisnost Hrvatske (a potom i Bosne i Hercegovine), netko u naše ime pljačka, vrši nasilje, internira i ubija civile, i to najprije tzv. neprijatelja, da bi se potom pljačkala imovina i vlastitih sunarodnjaka. Mala je utjeha što je među izvršiteljima tih zločina vrlo malo istinskih junaka u ratu ili pravih žrtava rata. Većinom se radi o kukavicama u svakom pogledu. Svaki bi normalan čovjek poželio da se ti pojedinci privedu pravdi i, ako nije moguće u njihovoj državi, onda onoj međunarodnoj.

7. Nadležnost Međunarodnoga kaznenog tribunala za bivšu Jugoslaviju

Politički uvjet za izvođenje te zakonite humanitarne intervencije bio je da ne bude žrtava među pripadnicima oružanih snaga NATO-a, te da se akcija ograniči na napade iz zraka bez osvajanja teritorija kopnenim snagama.

Na žalost, planeri i izvođači te akcije u svome timu očito nisu imali nekoga dobrog stručnjaka međunarodnog prava. Dužnost pravnika trebala je biti da ih unaprijed upozori kako je za kažnjavanje svih poduzetih akata NATO-a koji predstavljaju međunarodne zločine nadležan Međunarodni kazneni tribunal za bivšu Jugoslaviju u Haagu, ukoliko mu je Statutom povjerena nadležnost za te zločine.

Naime, prema članku 1. toga Statuta, bilo koja osoba (uključivši, npr., pripadnike postrojbi UN), može biti osobno odgovorna za zločine počinjene u bivšoj Jugoslaviji od početka 1991., sukladno njegovim odredbama. Razumnim tumačenjem Statuta Suda ne može se zaključiti da je sama akcija NATO-a predstavljala bilo genocid, bilo zločin protiv čovječnosti (prema njegovim člancima 4. i 5). Ne radi se, dakle, o najtežim i najprljavijim zločinima.

U međunarodnim oružanim sukobima Tribunal je nadležan za kažnjavanje počinitelja i međunarodnih zločina pod nazivom: “Teška kršenja ženevskih konvencija iz 1949.” (članak 2. Statuta), i “Kršenje zakona i običaja rata” (njegov članak 3). Izvan je svake sumnje da se tu radilo o međunarodnom oružanom sukobu. Nakon početka te akcije SRJ je proglasila ratno stanje i prekinula je diplomatske odnose sa Sjedinjenim Državama, Britanijom, Francuskom i Njemačkom, iako ne i s nekim ostalim njezinim sudionicama, poput Italije.

U članku 2. Statuta predviđeno je, između ostaloga, pod (c) “*namjerno nanošenje teške patnje ili ozbiljne ozljede tijela*”. U članku 3. predviđa se pod (a) “*upotreba otrovnog ili drugog oružja čijim se korištenjem nanosi nepotrebna patnja*”, i pod (b) “*samovoljno uništavanje gradova i sela, ili pustošenje koje nije opravdano vojnom potrebom*”.

Ne radi se zapravo o tzv. kolateralnim žrtvama među civilnim stanovništvom, koje su bile neželjene, ali se nisu mogle izbjeći. U pitanju je ponajprije upotreba nekih vrsta oružja koja su po međunarodnom pravu zabranjena, jer se njihovim korištenjem nanosi nepotrebna patnja. Radi se i o nekim objektima za koje se može sumnjati da predstavljaju “vojni cilj”:

(I.) Kasetne bombe (sjećamo ih se iz Martićevih napada na Zagreb u proljeće 1995.), zabranjene su Protokolom I. uz Konvenciju o zabrani ili ograničavanju upotrebe određenih vrsta klasičnog oružja iz 1980. Taj Protokol kaže: “Zabranjena je upotreba svakog oružja koje je prvenstveno namijenjeno da svojim fragmentima nanosi povrede koje se u ljudskom tijelu ne mogu otkriti rendgenskim zrakama”. Poznato je da su pri demontiranju takve bombe u jednoj školi na Kosovu poginula dva britanska vojnika i dva albanska civila.

(II.) Bombe i projektili s oslabljenim uranom namijenjeni probijanju debelih oklopa ne bi bili zabranjeni ako njihovo zračenje ne bi utjecalo na zdravlje ljudi. Ali njihova upotreba u ratu protiv Iraka 1991. navodi na suprotne zaključke.

(III.) Bombardiranje rafinerija nafte i kemijskih tvornica, napose u Pančevu, Novom Sadu, te u Boru, dovelo je do ozbiljnog zagađenja atmosfere i rijeke Dunav.

(IV.) Pitanje je, je li zgrada RTV Beograd zakoniti vojni cilj koji isključuje protupravnost ako i nakon njezina rušenja nije došlo do prekida radio i TV emisija s agresivnim porukama.

Vjerojatno je da generali u NATO-u koji su planirali i naređivali upotrebu tih sredstava ratovanja nisu imali zločinačke namjere poput, npr., generala Ratka Mladića. Oni su ta nedopuštena djela počinili u pretjeranoj revnosti, kako ne bi izgubili položaje ili se lišili napredovanja, ukoliko ne bi postigli ciljeve koji su im zacrtali političari. Ali i u Drugom svjetskom ratu mnogi zločini počinjeni su iz sličnih pobuda.

Tužiteljstvo Suda u Haagu dužno je pokrenuti postupak istraživanja činjenica o svim tim djelima i o odgovornim osobama. Ukoliko bi, međutim, Tribunal primijenio kriterije o zapovjednoj odgovornosti koje tužitelj traži u procesu Blaškić, tada bi ta odgovornost morala ići vrlo visoko među političare koji su bili dužni spriječiti zločine svojih generala.

Ukoliko velesile uspiju spriječiti istragu Tužiteljstva, tada bi svi suci i dužnosnici u Tužiteljstvu iz dotičnih zemalja trebali dati ostavke na svoje položaje. To bi ujedno bio težak udarac naporima međunarodne zajednice u zabrani određenih vrsta oružja i sredstava ratovanja, kao i udarac ideji osnivanja stalnoga Međunarodnog kaznenoga suda u Haagu.

No odgovornost za međunarodne zločine ni u toj najnepovoljnijoj varijanti ne zastarijeva.

Vladimir Đuro-Degan

*THE 1999 NATO INTERVENTION AGAINST THE FEDERAL
REPUBLIC OF YUGOSLAVIA: A LEGAL ANALYSIS*

Summary

Most legal writers in their writings confuse notions of humanitarian intervention, intervention of a State in order to protect its citizens abroad and humanitarian relief.

The use of force for protection of citizens abroad, when they are in immediate danger of losing their lives or suffering serious injury, can exceptionally be justified by a state of necessity as regulated in article 33 of Drafts Article on State Responsibility by the International Law Commission. Further conditions for such an intervention are provided in the wording of the US State Secretary Daniel Webster in the Caroline case of 1837, relating to the self-defence.

Actions of humanitarian relief have nothing unlawful in their character, but a question can arise of the obligation of parties to a conflict to receive and allow its distribution to all who are in need. The 1949 Geneva Conventions and the First Protocol of 1977, provide in this respect a legal obligation of all parties to international armed conflicts. Such relief actions can be imposed as obligation to parties to internal armed conflicts as well, by UN Security Council resolutions based on Chapter VII of the UN Charter.

In the view of this author there is no rule of positive international law granting a “right” to foreign States to intervene by force, either in protection of their citizens, or when a humanitarian intervention is required. The matter can only be of exceptional circumstances precluding wrongfulness of the use of force, which otherwise remains prohibited.

When the matter is of humanitarian intervention, circumstances precluding the wrongfulness would, according to this author, be the following:

(i) There should be a situation of systematic, repeated and widespread commission of international crimes by a State authority against its own citizens. Special problems are created to the international community by widespread practices of ethnic cleansing.

(ii) Such a situation constitutes itself a “threat to the peace” calling for an enforcement action by the Security Council according to the Chapter VII of the UN Charter.

(iii) In case that the Security Council fails in its primary responsibility of maintaining international peace and security and when there are no other means, a group of States or an organization can undertake a humanitarian intervention by use of force in order to stop the commission of crimes. In these circumstances it acts as de facto organ of the entire international community of States.

(iv) In these extreme and exceptional circumstances, States taking part in such an action cannot obtain any advantages in their profit.

(v) Collective intervention by a group of States should have priority over intervention by a single State acting in the name of several other States or an or-

ganization. However, even such an intervention should have priority over humanitarian intervention undertaken by a State acting in its own name.

(vi) It is self-evident that in performing a humanitarian intervention there should not be committed international crimes especially against protected persons, including civilian population.

The situation in Kosovo up to 1999, and all attempts which failed in order to find a just and lasting solution for that problem, have fully justified the above criteria for a lawful humanitarian intervention which was undertaken by the NATO forces against the territory of the Federal Republic of Yugoslavia.

It seems, however, that the responsible persons in the NATO were not aware of the competence of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia to investigate to prosecute persons responsible for use of prohibited arms and for destruction of some objects. Some of these unlawful acts constitute grave breaches of the 1959 Geneva Conventions and violations of laws and customs of war. In these circumstances it is the legal duty of the Prosecutor to undertake an investigation. In case that he even fails in his duty, there are no statutory limits in respect of the crimes provided in the Statute of the Tribunal.