

Pravna i etička pitanja embarga na oružje u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda

UDK 341.355.2
341.123
341.355.2

Sažetak

Rad se bavi embargom na oružje kao prinudnom mjerom iz članka 41. Povelje Ujedinjenih naroda. Autor pokušava iznaći definiciju pojma «embargo na oružje» i daje kratak osvrt na pitanje pravne prirode te mjere. Nakon pregleda različitih vrsta embarga na oružje, autor daje sažet prikaz primjene embarga na oružje od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda. Autor analizira pojedina pravna i etička pitanja embarga na oružje kao najučestalije primjenjivane i ujedno najspornije prinudne mjere bez upotrebe oružane sile u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda.

Ključne riječi: embargo na oružje, embargo, Ujedinjeni narodi

1. Uvod

Što zbog učestale primjene u odnosima između država, što zbog znatne proliferacije primjene te mjere u zadnjih sedamnaest godina od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, neizbježno je ne susresti se gotovo svakodnevno s pojmom «embargo na oružje». Iako je svakome laiku otprilike jasan sadržaj te mjere, u međunarodnopravnoj doktrini ne postoji suglasnost oko pravne definicije embarga na oružje, a pogotovo o pitanju njegove pravne prirode. Ovaj rad bavit će se isključivo embargom na oružje kao prinudnom mjerom u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda. Često se ovu prinudnu mjeru Ujedinjenih naroda u međunarodnopravnoj doktrini, kao i u svakodnevnom govoru, označava terminom «sankcija», no kao što će se vidjeti u ovome radu, takvo označavanje nije u potpunosti ispravno.

Nakon iznalaženja pravne definicije pojmova «embargo» i «embargo na oružje», uz kratke osvrtne na pitanja pravne prirode tih mjera u sustavu Ujedinjenih naroda, razmatrat će se pojedine vrste embarga na oružje. Zatim će se prikazati, u osnovnim crtama, mehanizam primjene embarga na oružje od strane Vijeća sigurnosti.

Nakon takvog neophodnog osnovnog razmatranja materijalne i formalne dimenzije embarga na oružje (vremenska je izostavljena jer se nije htjelo opteretiti rad povijesnim prikazom), prijeći će se na analizu pojedinih pravnih i etičkih pitanja embarga na oružje koja, kao što će se vidjeti, dovode primjenu te mjeru u znatnu pravnu i moralnu upitnost.

2. Pojam embarga

Pojam «embargo» ne spominje se u tekstu Povelje Ujedinjenih naroda.¹ U odredbi članka 41. Povelje Ujedinjenih naroda, među mjerama koje ne uključuju upotrebu oružane sile, *inter alia*, predviđa se «potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa» - o tim mjerama odlučuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda ukoliko prema članku 39. Povelje utvrdi postojanje prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije. Tom široko postavljenom sintagmom obuhvaćene su sve vrste prinudnih ekonomskih mjera, među kojima i embargo, te je članak 41., uz druge relevantne odredbe Povelje, osnova primjene embarga u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda.

Mjere prekida ekonomskih odnosa iz članka 41. Povelje međunarodnopravna doktrina uobičajeno naziva ekonomskim sankcijama, te ih dijeli na trgovinske i financijske sankcije, a pojedini autori tome pridodaju i industrijske sankcije kao zaseban oblik.² Embargo se ubraja među trgovinske sankcije, te je najznačajnija i najčešća od svih trgovinskih sankcija koje se mogu primijeniti prema članku 41. Povelje. Pored embarga, važna trgovinska sankcija je i bojkot, a među ostale trgovinske sankcije, koje nam i nisu toliko značajne, jer je njihova primjena više izražena u bilateralnim odnosima među državama nego u praksi Ujedinjenih naroda, doktrina ubraja: određivanje viših uvoznih tarifa,³ određivanje uvoznih ili izvoznih kvota, određivanje restriktivnih uvoznih ili izvoznih dozvola, ograničavanje, otkazivanje ili suspenziju ribolovnih prava i dr.⁴

U pogledu pojma embarga u međunarodnopravnoj doktrini mogu se pronaći sasvim sadržajno različite definicije. Neki autori pojmom embarga označavaju prisilno zadržavanje brodova države-objekta u lukama države-subjekta.⁵ Takvo je stajalište zastarjelo i ispravnije je ono koje prihvaća novija doktrina. Tako primjerice Neff ispravno definira embargo isključivo kao mjeru obustave izvoza iz države-subjekta embarga u državu-objekt embarga.⁶ Neki autori ne razlikujući embargo od bojkota, embargo pogrešno dijele na «embargo na izvoz» i «embargo na uvoz».⁷ Ono što ti autori podrazumijevaju pod «embargom na uvoz» zapravo je mjera bojkota, koja je zapravo obustava, odnosno zabrana uvoza iz države-objekta u državu-subjekt bojkota, te je u tome smislu naličje embarga.⁸ Neff nepotrebno proširuje definiciju bojkota i na embargo; prema njemu, bojkot je obustava

¹ Tekst Povelje Ujedinjenih naroda vidi u: Povelja Ujedinjenih naroda, *Narodne novine – međunarodni ugovori*, br. 15., 1993.

² Hufbauer ekonomske sankcije dijeli na trgovinske i financijske sankcije. Hufbauer, G.C. / Schott, J.J. / Elliott, K.A., *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Institute for International Economics, 1990., str. 36.

Doxey razlikuje dvije skupine ekonomskih sankcija, s jedne strane financijske sankcije, a s druge strane trgovinske i tehnološke sankcije. Doxey, M. P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Basingstoke, Macmillan Press, 1987., str. 11.

Lapaš razlikuje trgovinske, financijske i industrijske sankcije, s time da naglašava da određeni dio mjera koje se obično svrstavaju u zadnju kategoriju, svoje mjesto opravdanije nalaze među trgovinskim sankcijama. Lapaš, D., *Sankcija u međunarodnom pravu*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004., str. 295.

³ Vukadinović, R., *Teorije vanjske politike*, Zagreb, Politička kultura, 2005., str. 152.

⁴ Doxey, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 11.

⁵ Andrassy, J., *Međunarodno pravo*, Zagreb, Školska knjiga, 1990., str. 557.

Slično embargo definira i Ibler, kao privremenu zabranu isplavlivanja što je nadležne vlasti obalne države izriču brodovima strane zastave koji se nalaze u njezinim lukama i u unutrašnjim morskim vodama; ipak, uz to značenje embarga, Ibler embargo razumijeva i kao mjeru zabrane izvoza, te kao mjeru o čijoj upotrebi može odlučiti Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda primjenjujući glavu VII. Povelje Ujedinjenih naroda. Ibler, V., *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, Informator, 1987., str. 81. – 82.

Riječ embargo porijeklo vuče iz španjolskog jezika, od *embargar* – uzaptiti, zabraniti. Andrassy, J. / Bakotić, B. / Seršić, M. / Vukas, B., *Međunarodno pravo 3*, Zagreb, Školska knjiga, 2006., str. 121.

⁶ Neff, S.C., «Boycott and the Law of Nations: Economic Warfare and Modern International Law in Historical Perspective», *British Yearbook of International Law*, sv. 59., 1988., str. 115.

⁷ Vidi npr.: Doxey, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 11.; Hufbauer / Schott / Elliott, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 36.

⁸ Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 291.

svih ekonomskih odnosa s državom-objektom, te prema tome obuhvaća i embargo.⁹ Neff ovakav pristup vjerojatno zauzima zbog toga što se u praksi ove dvije ekonomske mjere primjenjuju, ponekad, istodobno i odnose se na iste vrste dobara, te se može i činiti da je riječ o dvije polovice iste mjere, no ipak riječ je o dvije različite mjere koje se mogu primjenjivati i samostalno, neovisno jedna o drugoj.¹⁰ Dakle, ispravnija je definicija embarga kao mjere zabrane izvoza iz subjekta embarga u objekt embarga.

Spomenuto je da se embargo u međunarodnoj doktrini, u pravilu, svrstava u ekonomske sankcije. Gledano s aspekta pravnoga sustava Ujedinjenih naroda ispravno je embargo smatrati ekonomskom sankcijom ako se pod pojmom «sankcija» podrazumijeva sankcija u širem smislu. Međutim, ukoliko sankciju shvaćamo isključivo u njenom užem, pravnom smislu, kao «punitivnu, *per se* protupravnu reakciju normativnog sustava na delikt (povredu njegove norme), sadržanu u povredi inače zaštićenoga subjektivnog prava objekta sankcije, a zbog počinjenog delikta»,¹¹ embargo u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda ne bismo mogli smatrati sankcijom. Naime, element punitivnosti kao bitan zahtjev definicije sankcije u užem smislu, embargu kao reakciji (normativnog) sustava Ujedinjenih naroda nedostaje već po slovu Povelje Ujedinjenih naroda,¹² a i u praksi Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda variraju različita rješenja, od embarga kao «policijske mjere»¹³ do embarga s punitivnom svrhom.¹⁴ U pravnom sustavu Ujedinjenih naroda embargo će uvijek imati značenje reakcije na delikt,¹⁵ te će u tom pogledu udovoljavati tom važnom elementu definicije sankcije, ali nikada neće biti *per se* protupravna reakcija.¹⁶ Iz izloženog proizlazi da embargo nikako nije sankcija, već više po svojoj pravnoj prirodi odgovara kvaziretorziji.¹⁷ Dakle, u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda embargo je kvaziretorzija, *per se* dopuštena reakcija normativnog sustava Ujedinjenih naroda na delikt, čija je svrha rjeđe punitivna, a češće ima značaj čiste «policijske mjere» usmjerene na obustavu vršenja delikta.¹⁸

⁹ Neff, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 115.

¹⁰ Kao primjer samostalnog bojkota može se navesti bojkot grubih dijamanta koji potječu iz Sierra Leonea uveden rezolucijom Vijeća sigurnosti S/1306 iz 2000. godine. Riječ je o tzv. spornim dijamantima («*conflict diamonds*»), tj. takvim dijamantima koji potječu iz dijelova države koji je pod kontrolom frakcija koje su suprotstavljene legitimnoj i međunarodno priznatoj vladi, a koji se koriste radi financiranja vojnih akcija protiv vlade. Za više vidi: [Conflict Diamonds](http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html), <http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html> (15.9.2007).

¹¹ Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 47. - 48.

¹² Svrha embarga prema Povelji Ujedinjenih naroda jasno je izražena u članku 39. Povelje riječima «radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti» - dakle, svrha embarga nije punitivna, već je njegova svrha u obustavi vršenja delikta.

¹³ Tzv. «policijske mjere» («*mesures de police*») su mjere sa svrhom obustave kršenja prava kao primarnom svrhom - one se primjenjuju «usred delikta», dakle nemaju značaj *ex post facto* mjere te zbog toga stoje nasuprot sankciji, shvaćenoj u užem smislu, čija je primarna svrha punitivna. Detaljnije o pojmu «policijske mjere»: Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 40. - 42.

Kao primjer primjene embarga kao «policijske mjere» u praksi Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda može se navesti embargo na oružje određen za cijelo područje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije rezolucijom Vijeća sigurnosti S/713 (1991).

¹⁴ Dobar primjer embarga s punitivnom svrhom je embargo na luksuzna dobra određen prema Demokratskoj Narodnoj Republici Koreji rezolucijom Vijeća sigurnosti S/1718 (2006).

¹⁵ Za više o embargu kao reakciji na delikt, kao i za detaljnija razmatranja pravne prirode embarga u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda vidi: Tot, I. / Lapaš, D., «Embargo in the United Nations System and Human Rights», u: Barković, I. / Lulić, M. (ur.), *Contemporary Issues in Law and Economics*, Osijek, Pravni fakultet u Osijeku, 2007. (u tisku)

¹⁶ S obzirom da niti na razini općeg međunarodnog prava niti na razini Povelje Ujedinjenih naroda ne postoji odgovarajuće međunarodno subjektivno pravo na održavanje ekonomskih odnosa, embargo ga, kao mjera zabrane izvoza u objekt embarga, neće moći objektu embarga niti povrijediti. Stoga embargo nikada neće imati element *per se* protupravnosti. Za više o *per se* dopuštenosti embarga vidi: *ibid.*

¹⁷ Više o pojmu «kvaziretorzije» vidi u: Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 184. - 186.

¹⁸ Tot / Lapaš, *op. cit.* (bilj. 15.)

3. Pojam i vrste embarga na oružje

Za početak, treba istaknuti da je izraz «embargo na oružje» koji se rabi u ovome radu samo skraćeni izraz za mjeru embarga na oružje, streljivo i vojnu opremu kao jedne od vrste embarga na proizvode.¹⁹ U rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda ova se mjera uvijek utvrđuje na taj način, obuhvaćajući te tri povezane skupine proizvoda pod jedinstvenu mjeru. Dakle, pod izrazom «embargo na oružje» ne smatra se samo embargo na oružje koji bi bio odvojena vrsta embarga od embarga na streljivo i embarga na vojnu opremu.

Embargo na oružje može se definirati kao mjera obustave izvoza oružja, streljiva i vojne opreme iz države-subjekta embarga u državu-objekt embarga. U pravnom sustavu Ujedinjenih naroda embargo na oružje je jedna od mjera bez upotrebe oružane sile iz članka 41. Povelje o čijoj primjeni može odlučiti Vijeće sigurnosti kada utvrdi, prema članku 39. Povelje, postojanje prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije što je pretpostavka djelovanja Vijeća u svrhu održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti, a za koju svrhu mu je člankom 24. Povelje povjerena prvenstvena odgovornost. Embargo na oružje najčešće je primjenjivana vrsta embarga od strane Vijeća sigurnosti.²⁰

U pogledu pravne prirode embarga na oružje u pravu Ujedinjenih naroda vrijedi sve što je prethodno navedeno u pogledu pravne prirode embarga; prema tome, i embargo na oružje je, u pravnom sustavu Ujedinjenih naroda, prema svojoj pravnoj prirodi, kvaziretorzija.²¹

S obzirom da je predmet zanimanja ovoga rada embargo na oružje kao vrsta prinudne mjere čiji subjekt su Ujedinjeni narodi, vrste embarga na oružje promatrat će se isključivo na razini pravnog sustava Ujedinjenih naroda, te će se izlagati primjeri embarga iz prakse te organizacije uz navođenje relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda koje su osnova primjene te mjere.

3.1. Embargo na oružje prema opsegu

Embargo na oružje se prema opsegu može podijeliti na opći i posebni. U pravilu je riječ o općem embargu na oružje, dakle takvome koji se odnosi na sve vrste oružja, streljiva i vojne opreme,²² a često obuhvaća i vojna vozila te njihove dijelove.

No ponekad će se embargo na oružje odnositi na specifične vrste oružja, nabrojane u tekstu rezolucije Vijeća sigurnosti ili u njezinom aneksu. Primjer takvoga posebnog embarga na oružje je embargo nametnut Demokratskoj Narodnoj Republici Koreji rezolucijom S/1718 (2006.) koji obuhvaća bojne tenkove, oklopna bojna vozila, teškokalibarske topničke sustave, bojne zrakoplove i helikoptere, ratne brodove, rakete i raketne sustave, te povezanoga vojnog materijala, uključujući i zamjenske dijelove.

¹⁹ Za više o drugim vrstama embarga na proizvode i o podjeli embarga prema sadržaju vidi: Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 290.; Tot / Lapaš, *op. cit.* (bilj. 15.).

²⁰ Embargo na oružje, streljivo i opremu primjenjivan je, primjerice, prema sljedećim državama: Južnoj Rodeziji, S/232 (1966.); Južnoafričkoj Republici, S/418 (1977.); Iraku, S/661 (1990.); Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, S/713 (1991.); Somaliji, S/733 (1992.); Libiji, S/748 (1992.); Liberiji, S/788 (1992.); Haitiju, S/841 (1993.); Ruandi, S/1011 (1995.); Saveznoj Republici Jugoslaviji, S/1160 (1998.), Etiopiji i Eritreji, S/1298 (2000.); i dr.

²¹ Vidi *supra*, uz bilješke 11. – 18.

²² Tako je u većini rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda navedenih *supra*, u bilješci 20., embargo na oružje kao opći embargo na sve vrste oružja izražen riječima: «measures to prevent the direct or indirect supply, sale or transfer, ..., of arms or any related *matériel*, ...».

3.2. Embargo na oružje prema objektu

Objekt embarga u pravilu je država, no ponekad embargo za svoj objekt može imati i nedržavni entitet. Kao primjer embarga koji je za svoj objekt imao nedržavni entitet može se navesti embargo na oružje uveden rezolucijom Vijeća sigurnosti S/864 (1993.) zbog građanskog rata u Angoli. Objekt embarga bila je Nacionalna unija za punu nezavisnost Angole (UNITA) koja nije prihvatila izbore nadgledane od strane Ujedinjenih naroda i nastavila je vojno djelovanje protiv vladinih snaga.²³

Objekt embarga na oružje prema rezoluciji Vijeća sigurnosti S/1333 (2000.) također je bio nedržavni entitet, afganistanska frakcija znana kao Talibani.

3.3. Embargo na oružje prema trajanju primjene

Embargo na oružje može biti vremenski neograničen i unaprijed vremenski ograničen. U pravilu se rezolucijom Vijeća sigurnosti kojom se određuje embargo ne određuje vrijeme za koje će se ta prisilna mjera primjenjivati.

Ustanovljujući eskalaciju neprijateljstva u graničnome sporu Eritreje i Etiopije kao prijetnju miru, Vijeće sigurnosti godine 2000. odredilo je dvjema državama embargo na oružje rezolucijom S/1298 (2000.) na ograničeno vrijeme od 12 mjeseci, te predvidjelo da će po isteku toga razdoblja ispitati jesu li vlade Eritreje i Etiopije udovoljile zahtjevima iz rezolucije i po potrebi produžiti embargo. Po isteku roka od 12 mjeseci, embargo više nije bio produžen.²⁴

Vremenski ograničen embargo na oružje bio je određen i prema Demokratskoj Republici Kongo rezolucijom S/1493 (2003.) i to na razdoblje od 12 mjeseci. Na razdoblje od 13 mjeseci određen je embargo na oružje Obali Bjelokosti (Côte d'Ivoire) rezolucijom S/1572 (2004.).

3.4. Embargo na oružje prema obvezatnosti primjene

Potrebno je razlikovati obvezatni embargo na oružje koji prema objektu embarga moraju primjenjivati sve države za koje je to rezolucijom Vijeća sigurnosti određeno, od neobvezatnog (dobrovoljnog) embarga čija je primjena prema objektu embarga ostavljena odluci vlada pojedinih država.²⁵

Za ta dva tipa embarga na oružje Vijeće sigurnosti u svojim rezolucijama rabi različite izričaje. Za obvezatni embargo na oružje koristi se izraz «*odlučuje* (Vijeće sigurnosti, op.a.) da će sve države članice...».²⁶ Uvijek kada je riječ o obvezatnom embargu u tekstu rezolucije naglašava se da je takvu odluku Vijeće sigurnosti donijelo «*djelujući* na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda».²⁷

²³ Cortright, D. / Lopez, G. A., *The Sanctions Decade – Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000., str. 67 – 68.

²⁴ Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 226.

²⁵ Anthony, I. (ur.), *Arms Export Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 1991., str. 238.

²⁶ «*Decides that all Member States shall...*», kao što je to, npr. određeno u rezoluciji S/1718 (2006.) kojom se uvodi embargo na oružje i luksuzna dobra DNR Koreji. U svim dosad spomenutim slučajevima primjene embarga na oružje od strane Ujedinjenih naroda, kao i u svim slučajevima koji će se kasnije u ovom radu analizirati, s iznimkom primjera neobvezatnih embarga iznesenih u ovome odjeljku, riječ je o obvezatnom embargu. Treba napomenuti i da izraz «*Decides that all States shall...*» koji se često koristi u tekstu rezolucija Vijeća sigurnosti (npr. u rezoluciji S/1701 (2006.) kojom se određuje obvezatni embargo na oružje Libanonu), ne znači da se na primjenu embarga prema objektu embarga obvezuje *sve države*, već pojam «*States*» treba tumačiti u značenju «*Member States*», dakle *sve države članice*.

²⁷ «*Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations...*»

Pri određivanju neobvezatnog embarga na oružje takva odluka ne označava se kao djelovanje po odredbama glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda.²⁸ Neobvezatni embargo u tekstovima rezolucija označava se izrazima «(Vijeće sigurnosti, op.a.) *poziva*»²⁹, «*svečano poziva*»³⁰ ili «*snažno potiče sve države članice...*».³¹ Rezolucija Vijeća sigurnosti koja sadrži takav izričaj ima značenje neobvezatne preporuke. Takav dobrovoljni embargo na oružje bio je, primjerice, određen rezolucijom S/50 (1948.) kojom se poziva na prekid oružanih sukoba u Palestini, i pozivaju se sve vlade da se tijekom primirja suzdrže od uvoza ili izvoza vojnog materijala u Palestinu, Egipat, Irak, Libanon, Saudijsku Arabiju, Siriju, Transjordaniju i Jemen.³² Kao drugi primjeri neobvezatnog embarga na oružje mogu se navesti neobvezatni embargo na oružje Južnoj Africi određen rezolucijom S/182 (1963.), te neobvezatni embargo na oružje određen Eritreji i Etiopiji rezolucijom S/1227 (1999.). U dva posljednje navedena slučaja, neobvezatni embargo kasnijim rezolucijama bio je zamijenjen obvezatnim embargom na oružje.

Pozvati na embargo na oružje u obliku neobvezatne preporuke može i Opća skupština Ujedinjenih naroda. Njoj je takva ovlast dana člankom 11. Povelje Ujedinjenih naroda kojom je određeno da «Opća skupština može raspravljati o svim pitanjima koja se odnose na održavanje mira i sigurnosti, ..., i može, ..., glede svih takvih pitanja davati preporuke državi ili državama kojih se to tiče ili Vijeću sigurnosti, ili i državama i Vijeću sigurnosti». Izuzetak od te ovlasti Opće skupštine dan je u članku 12. Povelje, prema kojem Opća skupština ne može davati preporuke glede nekog spora ili situacije za vrijeme dok glede tog spora ili situacije Vijeće sigurnosti obavlja funkcije koje su mu dodijeljene Poveljom. Kao primjer neobvezatnog embarga na oružje na koji se poziva preporukom Opće skupštine, može se navesti embargo na oružje (ali i na naftu i druge strateške proizvode) koji je Opća skupština predložila rezolucijom A/500(V) da se provede prema Narodnoj Republici Kini i vlastima Sjeverne Koreje, 1951. godine, zbog otežavanja vojne misije Ujedinjenih naroda u Koreji.³³

4. Primjena embarga na oružje od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda

Široko postavljenom sintagmom «potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa» iz članka 41. Povelje Ujedinjenih naroda obuhvaćene su sve vrste prisilnih ekonomskih mjera, među kojima i embargo na oružje, te je tako članak 41. Povelje Ujedinjenih, uz već prethodno spomenute odredbe članka 24. i članka 39. Povelje,³⁴ osnova primjene embarga na oružje od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda.

Odluke Vijeća sigurnosti kojima se određuje primjena embarga na oružje pravno su obvezatne za države članice i one su ih dužne prihvatiti i izvršavati. Pravna obvezatnost odluka Vijeća sigurnosti regulirana je odredbom članka 25. Povelje.

U primjeni embarga na oružje u kojemu je odlučilo Vijeće sigurnosti u skladu s ovlastima danim Poveljom Ujedinjenih naroda može se razlikovati nekoliko stadija o kojima će biti riječ u nastavku.

²⁸ LeRoy Bennet, A. / Oliver, J. K., *Međunarodne organizacije*, Zagreb, Politička kultura, 2004., str. 138.

²⁹ «*Calls upon...*»; vidi npr.: rezoluciju Vijeća sigurnosti S/50 (1948.).

³⁰ «*Solemnly calls upon...*»; vidi npr.: rezoluciju Vijeća sigurnosti S/182 (1963.).

³¹ «*Strongly urges all States to...*»; vidi npr.: rezoluciju Vijeća sigurnosti S/1227 (1999.).

³² LeRoy Bennet / Oliver, *op. cit.* (bilj. 28.), str. 138.

³³ Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet u Rijeci, 2000., str. 786.

³⁴ Vidi *supra*, iza bilješke 19.

4.1. Utvrđivanje činjenica i kvalifikacija nastaloga spora ili situacije

Prvi stadij je utvrđivanje činjenica i kvalifikacija nastaloga spora ili situacije. Na postojanje spora ili situacije za koje se sumnja da predstavljaju prijetnju miru, narušenje mira ili čin agresije Vijeće sigurnosti može upozoriti svaka članica Ujedinjenih naroda³⁵, Opća skupština ili glavni tajnik Ujedinjenih naroda, a i Vijeće sigurnosti može takve sporove i situacije razmatrati na vlastitu inicijativu.³⁶ Za utvrđivanje relevantnih činjenica koje će mu dati podlogu za utvrđivanje je li u konkretnom slučaju riječ o takvome sporu ili situaciji čije bi nastavljanje moglo ugroziti održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, Vijeće sigurnosti raspolaže s nekoliko instrumenata. Ono može (ali ne mora) poduzeti prethodnu istragu,³⁷ odnosno, riječima članka 34. Povelje, «ispitivati svaki spor ili svaku situaciju koja bi mogla dovesti do međunarodnog trvenja ili izazvati spor». Radi utvrđivanja relevantnih činjenica, Vijeće sigurnosti će pozvati, u skladu s člankom 32. Povelje, državu koja je stranka spora koji se pred Vijećem razmatra da sudjeluje u raspravljanju toga spora, ali bez prava glasa. Tako će se pozvati bilo koja država – stranka spora koja nije član Vijeća sigurnosti, a to može biti i država koja nije članica Ujedinjenih naroda. U skladu s člankom 31. Povelje, Vijeće sigurnosti može pozvati na sudjelovanje u raspravljanju svakog pitanja bilo koju državu članicu za koju ono smatra da se takvim pitanjem posebno diraju njeni interesi. Tako pozvana država pri raspravljanju pred Vijećem također nema pravo glasa.³⁸

Nakon što utvrdi relevantne činjenice, Vijeće sigurnosti ih treba kvalificirati, te ako kvalificira raspravljaju situaciju ili spor kao prijetnju miru, narušenje mira ili čin agresije, može odlučiti o primjeni mjera radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti.

4.2. Određivanje embarga na oružje rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda

Drugi stadij je određivanje embarga na oružje rezolucijom Vijeća sigurnosti. Prema članku 41. Povelje, Vijeće sigurnosti može odlučiti kakve mjere, koje ne uključuju upotrebu oružane sile, treba poduzeti da se provedu u djelo njegove odluke, i može pozvati članove Ujedinjenih naroda da primijene te mjere. Dosljedno toj odredbi Povelje, u praksi Vijeća sigurnosti pri određivanju embarga na oružje u konkretnom slučaju, u pravilu se susreću najmanje dvije rezolucije: jedna kojom Vijeće sigurnosti nameće izvjesne obveze za državu zbog nekog njezina čina, te druga kojom se, u slučaju da država nije postupila u skladu s određenim joj obvezama, određuje embargo na oružje prema toj državi.

U pravilu, sve rezolucije kojima Vijeće sigurnosti određuje embargo na oružje imaju sličnu strukturu. Najprije se u preambuli podsjeća na prijašnje rezolucije koje se tiču određene situacije ili spora zbog koje se rezolucija donosi, te na u njima određene obveze; izražava se zabrinutost zbog nastavka situacije ili spora i zbog nepoštivanja obve-

³⁵ To se ne odnosi na države koje su stranke takvog spora – one najprije trebaju, u skladu s člankom 33. Povelje, pokušati neko od sredstava za mirno rješavanje sporova, pa tek ako na taj način spor ne bi bio riješen, imaju pravo (i dužnost), prema članku 37. Povelje iznijeti taj spor pred Vijeće sigurnosti.

³⁶ Degan, *op. cit.* (bilj. 33.), str. 783.

³⁷ *Ibid.*, str. 784.

³⁸ Razlika situacije i spora je u tome što se stranka spora uvijek mora pozvati da sudjeluje u raspravljanju spora pred Vijećem sigurnosti, dok takva obveza ne postoji prema državama članicama Ujedinjenih naroda koje su zainteresirane za određenu situaciju koja nema obilježje spora ili na čijem je području takva situacija nastala. Važna razlika situacije i spora je i u tome što ako je stranka spora članica Vijeća sigurnosti, ona se, prema članku 27. Povelje, mora suzdržati od glasovanja kod odluka donesenih u vezi s mirnim rješavanjem sporova (ne i kod odluka donesenih na temelju glave VII.), dok pri raspravljanju neke situacije članica Vijeća koja je za nju zainteresirana ne mora se suzdržati od glasovanja.

za iz prethodnih rezolucija; osuđuju se nedopuštena djelovanja koja su u međuvremenu počinjena; potvrđuje se obveza svih država članica na poštivanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne cjelovitosti države objekta embarga; pohvaljuju napori aktera međunarodne zajednice u pogledu rješavanja te situacije ili spora; i sl. Zatim slijedi kvalifikacija određene situacije ili spora kao prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije, nakon čega dolazi odluka o embargu na oružje (i drugim mjerama koje je potrebno poduzeti), uz prethodno naglašavanje da Vijeće sigurnosti takvu odluku donosi djelujući prema glavi VII. Povelje.

Odluka kojom se određuje embargo na oružje uobičajeno ima sljedeći sadržaj: Vijeće sigurnosti «odlučuje da će sve države članice spriječiti prodaju ili nabavku» objektu embarga «od strane njihovih državljana ili s njihovih državnih područja, ili korištenjem brodova koje plove pod njihovom zastavom i njihovih zrakoplova» oružja, streljiva i opreme «neovisno o tome da li ona potječu s njihovih državnih područja ili ne».³⁹

S obzirom da odluka kojom se određuje embargo nema značaj pitanja postupka, već je meritorna odluka, za njeno donošenje su, prema stavku 2. članka 27. Povelje, potrebni potvrđni glasovi devetorice članova Vijeća sigurnosti, uključujući glasove svih stalnih članica, ili, u praksi, barem izostanak veta neke od stalnih članica.

4.3. Implementacija embarga na oružje

Odluke Vijeća sigurnosti glede primjene embarga na oružje nisu *self-executing* ili neposredno primjenjive na pojedince na nacionalnoj razini, nego zavise od djelovanja koje države članice poduzimaju na zakonodavnom, izvršnom i sudskom planu u skladu s vlastitim ustavnim uređenjem.⁴⁰ Na zakonodavnom planu donose se bilo opći propisi kojima se uređuje implementacija odluka Vijeća sigurnosti, kao i odluka organa drugih međunarodnih organizacija, bilo posebni propisi kojima se uređuje implementacija embarga za neki konkretni slučaj.⁴¹ U pravilu se donošenje odluke o uvođenju embarga na oružje, u skladu s obvezatnom rezolucijom Vijeća sigurnosti kojom je embargo određen, daje u nadležnost organima izvršne vlasti.⁴² Djelovanje država članica na sudskom planu podrazumijeva sankcioniranje prekršitelja donesenih odluka o implementaciji embarga.

Unatoč zavisnosti primjene embarga na oružje od opisanog djelovanja država članica, nije riječ o delegaciji sankcioniranja s Vijeća sigurnosti na države članice, nego takva decentralizirana «sankcija» ostaje i dalje «sankcijom» Ujedinjenih naroda.⁴³

³⁹ Npr., tako je određen embargo na oružje Etiopiji i Eritreji u paragrafu 6. rezolucije S/1298 iz 2000. godine: «Decides that all States shall prevent the sale or supply to Eritrea and Ethiopia, by their nationals or from their territories, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related *matériel* of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment and spare parts for the aforementioned, whether or not originating in their territory.»

⁴⁰ Gowlland-Debbas, V., *Collective Responses to Illegal Acts in International Law – United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1990., str. 558.

⁴¹ U Republici Hrvatskoj na snazi je Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama kao opći zakon kojim se uređuje, prema članku 1. toga zakona, uvođenje, provedba i ukidanje međunarodnih restriktivnih mjera koje, u skladu s međunarodnim pravom, Republika Hrvatska uvodi, provodi ili ukida protiv država, međunarodnih organizacija, teritorijalnih entiteta, pokreta ili fizičkih i pravnih osoba i drugih subjekata obuhvaćenih međunarodnim restriktivnim mjerama. Člankom 2. međunarodne restriktivne mjere definiraju se kao mjere određene međunarodnopravno obvezujućim odlukama Ujedinjenih naroda i drugih međunarodnih organizacija, te mjere određene i u drugim slučajevima u skladu s međunarodnim pravom. Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama, *Narodne novine*, br. 178., 2004.

⁴² Prema članku 4. Zakona o međunarodnim restriktivnim mjerama, odluku o uvođenju, načinu provedbe i ukidanju embarga, kao i drugih međunarodnih restriktivnih mjera, donosi Vlada Republike Hrvatske. Za predlaganje i praćenje provedbe tih mjera, prema članku 5. toga zakona, na prijedlog Ministarstva vanjskih poslova Vlada osniva Međuresorsku skupinu za praćenje provedbe međunarodnih restriktivnih mjera kao stalno radno tijelo.

⁴³ Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 247.

Na implementaciju embarga na oružje države članice obvezane su člankom 25. Povelje i svako protivno postupanje značilo bi povredu obveza iz Povelje. Uzima se da nema opravdanoga razloga za neprimjenu embarga na oružje u potpunosti na način na koji je to utvrđeno rezolucijom Vijeća sigurnosti, neovisno o tome što je razlog za neprimjenu: odredbe unutrašnjeg prava države članice, njene međunarodnopravne obveze temeljene na položaju trajne neutralnosti ili pak ekonomska potreba, tj. teška gospodarska situacija proizašla za državu članicu implementacijom embarga prema objektu embarga.⁴⁴

Rezolucijom kojom je embargo na oružje određen, Vijeće sigurnosti zahtijeva od država članica da dostavljaju obavijesti o implementaciji embarga Vijeću,⁴⁵ ili glavnome tajniku Ujedinjenih naroda,⁴⁶ ili sankcijskom odboru osnovanom tom ili nekom kasnijom rezolucijom.⁴⁷

4.4. Nadzor nad primjenom embarga na oružje

Nadzor nad primjenom embarga na oružje obavlja se kroz tzv. sankcijske odbore. Temelj uspostave sankcijskih odbora je odredba članka 29. Povelje Ujedinjenih naroda, prema kojoj Vijeće sigurnosti može ustanoviti pomoćne organe koje smatra potrebnim za obavljanje svojih funkcija. Na temelju toga ovlaštenja Vijeće sigurnosti svojim rezolucijama osniva sankcijske odbore kao *ad hoc* tijela za nadzor primjene embarga na oružje, kao i drugih prisilnih mjera Ujedinjenih naroda u svakom pojedinom slučaju.⁴⁸

Članovi sankcijskih odbora su predstavnici svih petnaest stalnih i nestalnih članica Vijeća sigurnosti, a u svaki takav odbor imenuju se različite osobe.⁴⁹ One u sankcijskim odborima odlučuju konsenzusom, na zatvorenim sjednicama, bez prisustva predstavnika objekta sankcija.⁵⁰ Rad sankcijskih odbora tajan je, te se tek poneke odabrane odluke i godišnji izvještaji o radu čine dostupnima javnosti.⁵¹

S obzirom na prirodu sankcijskih odbora kao *ad hoc* tijela, njihove funkcije razlikuju se u svakom pojedinom slučaju, a određuju se rezolucijom Vijeća sigurnosti kojom se sankcijski odbor ustanovljuje. Kasnijim rezolucijama Vijeća često se sankcijskim odborima određuju nove dodatne funkcije, pored onih navedenih u rezoluciji kojom je sankcijski odbor ustanovljen.⁵²

⁴⁴ Gowlland-Debbas, *op. cit.* (bilj. 40.), str. 491.

⁴⁵ Npr. rezolucijom S/232 (1966.) Vijeće sigurnosti poziva države članice da obavještavaju Vijeće o implementaciji sveobuhvatnog embarga prema Južnoj Rodeziji.

⁴⁶ Npr. rezolucijom S/724 (1991.) Vijeće sigurnosti zahtijeva od država članica da u roku od 20 dana od donošenja rezolucije obavijeste glavnog tajnika UN-a o mjerama koje su poduzele radi implementacije embarga na oružje određenog za područje cijele SFRJ rezolucijom S/713(1991.).

⁴⁷ Npr. rezolucijom S/751 (1992.) godine Vijeće sigurnosti poziva države članice da o implementaciji embarga na oružje i vojnu opremu prema Somaliji obavještavaju sankcijski odbor osnovan tom rezolucijom.

⁴⁸ Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 240.

Sankcijski odbor bio je ustanovljen: za Južnu Rodeziju rezolucijom S/253 (1968.); za Južnu Afriku rezolucijom S/421 (1977.); za Irak rezolucijom S/661 (1990.); za Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju rezolucijom S/724 (1991.); za Libiju rezolucijom S/748 (1992.); za Somaliju rezolucijom S/751 (1992.); za Haiti rezolucijom S/841 (1993.); za Angolu rezolucijom S/864 (1993.); za Ruandu rezolucijom S/918 (1994.); za Liberiju rezolucijom S/985 (1995.); za Sierra Leone rezolucijom S/1132 (1997.); za Saveznu Republiku Jugoslaviju rezolucijom S/1160 (1998.); za Afganistan rezolucijom S/1267 (1999.); za Eritreju i Etiopiju rezolucijom S/1298 (2000.); za Liberiju rezolucijom S/1343 (2001.); za Irak rezolucijom S/1518 (2003.); za Liberiju rezolucijom S/1521 (2003.); za Demokratsku Republiku Kongo rezolucijom S/1533 (2004.); za Obalu Bjelokosti (Côte d'Ivoire) rezolucijom S/1572 (2004.); za Sudan rezolucijom S/1591 (2005.); zbog čina međunarodnog terorizma poduzetog u Libanonu, rezolucijom S/1636 (2005.); za Demokratsku Narodnu Republiku Koreju rezolucijom S/1718 (2006.); te za Iran rezolucijom S/1737 (2006.).

⁴⁹ Lapaš, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 241.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 242.

⁵¹ Te odluke i izvještaji objavljuje se i na službenim internetskim stranicama Ujedinjenih naroda i dostupne su na: <http://www.un.org/sc/committees/>

⁵² Primjerice, sankcijskome odboru osnovanom rezolucijom S/724 (1991.), kojom su određene njegove funkcije u vezi s primjenom embarga na oružje i vojnu opremu određenog rezolucijom S/713 (1991.), dane su u nadležnost

Ponekad se uz sankcijske odbore osnivaju i drugi pomoćni organi za nadzor nad primjenom embarga; primjerice, rezolucijom Vijeća sigurnosti S/1591 (2005.) koja se tiče situacije u Sudanu, određeno je da će glavni tajnik Ujedinjenih naroda, uz prethodne konzultacije s Vijećem sigurnosti, odrediti Odbor stručnjaka kojega čine četiri člana, sa zadaćom da redovito posjećuju određene lokacije u Sudanu, da prema uputama Vijeća sigurnosti pomažu Sankcijskom odboru za Sudan u nadzoru nad implementacijom embarga na oružje i da o tome podnose izvještaje Sankcijskom odboru. Primjer takvoga nadzora na terenu je i tzv. SAM (*Sanction Assistance Mission*), prvi puta primijenjen 1992. u vezi sa sankcijama Saveznoj Republici Jugoslaviji. Takve misije slane su u SRJ i u njoj susjedne države, a njima je, u suradnji sa Sankcijskim odborom za SRJ u New Yorku, koordinirao SAM Komunikacijski centar (SAMCOMM) sa sjedištem u Bruxellesu.⁵³ Mreža SAM misija navodi se u doktrini kao do sada najučinkovitiji primijenjeni sustav nadzora nad primjenom prisilnih mjera i kao glavni razlog zbog čega su one prema Saveznoj Republici Jugoslaviji bile efikasne.⁵⁴ Kao ne tako uspješan primjer nadzora može se navesti djelovanje Sankcijskog odbora za Somaliju koje je bilo takvo da je Vijeće sigurnosti čak moralo posebnom rezolucijom S/954(1994.) zahtijevati od Sankcijskog odbora da djeluje u skladu s povjerenim mu zadaćama u nadzoru primjene embarga na oružje.⁵⁵

4.5. Prestanak primjene embarga na oružje

U pravilu, do prestanka primjene embarga na oružje dolazi izričitom odredbom sadržanom u rezoluciji Vijeća sigurnosti. Tom odredbom kao dan prestanka primjene embarga može se odrediti dan usvajanja rezolucije,⁵⁶ neki drugi kalendarski određen dan ili dan nastupa određenog događaja za koji nije izvjesno kada će točno nastupiti.⁵⁷ Rezolucijom Vijeća sigurnosti moguće je odrediti i postupni prestanak primjene embarga na oružje.⁵⁸ Prestanak primjene embarga može biti i uvjetan, odredi li se rezolucijom da embargo prestaje ukoliko Vijeće sigurnosti ne odluči drugačije.⁵⁹

Vremenski ograničeni embargo na oružje može prestati istekom roka na koji je određen, odnosno njegovim neobnavljanjem nakon proteka toga roka. O takvome prestanku primjene embarga Vijeće sigurnosti može donijeti posebnu rezoluciju, ali ono to i ne mora učiniti.⁶⁰

rezolucijom S/757 (1992.) i nove funkcije u vezi s primjenom sveobuhvatnoga embarga Saveznoj Republici Jugoslaviji.

⁵³ Cortright / Lopez, *op. cit.* (bilj. 23.), str. 69.

⁵⁴ *Ibid.*, str. 217.

⁵⁵ *Ibid.*, str. 218.

⁵⁶ Primjerice, rezolucija Vijeća sigurnosti S/1074 (1996.) određuje da prestanak primjene sveobuhvatnog embarga prema Saveznoj Republici Jugoslaviji ima neposredni učinak danom usvajanje te rezolucije.

⁵⁷ Primjerice, rezolucijom Vijeća sigurnosti S/944 (1994.) određeno je da primjena embarga na oružje i naftu, određenog rezolucijama S/841 (1993.) i S/873 (1993.), kao i sveobuhvatnog embarga određenog rezolucijom S/917 (1994.), prestaje danom koji slijedi nakon dana povratka na Haiti svrgnutog predsjednika Aristida.

⁵⁸ Tako je, npr., određeno rezolucijom Vijeća sigurnosti S/1021 (1995.), prema kojoj protekom prvih 90 dana nakon podnošenja izvještaja glavnog tajnika Ujedinjenih naroda o potpisanom Mirovnom sporazumu između Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, embargo na oružje određen rezolucijom S/713 (1991.) nastavlja se primjenjivati, a po proteku daljnjih 90 dana prestaje primjena embarga s iznimkom prodaje ili isporuke teškokalibarskog oružja, vojnih zrakoplova i vojnih helikoptera, dok po proteku 180 dana od podnošenja izvještaja Glavnog tajnika o implementaciji sporazuma o kontroli oružja sadržanog u Aneksu 1B Mirovnog sporazuma, embargo na oružje prestaje se primjenjivati u potpunosti, pod uvjetom da Vijeće sigurnosti ne odredi drugačije.

⁵⁹ Primjer za to je prethodno navedeni postupni prestanak primjene embarga na oružje za područje SFRJ.

⁶⁰ Primjerice, embargo na oružje Eritreji i Etiopiji prestao je istekom roka od 12 mjeseci na koji je određen. O tome nije donesena posebna rezolucija, već je predsjedavajući Vijećem sigurnosti samo dao izjavu (S/PRST/2001/14 iz 2001. godine) u kojoj je konstatirao da je protekom navedenoga roka prestala primjena embarga.

5. Pravna upitnost embarga na oružje

Embargo na oružje, streljivo i vojnu opremu, vrsta je embarga koja se u sustavu Ujedinjenih naroda najčešće primjenjuje, te je najvažnija, ali ujedno i najspornija vrsta embarga. U ovome odjeljku razmatrat će se pojedina pitanja koja čine primjenu embarga na oružje pravno upitnom.

Prvo pitanje koje se javlja jest pitanje pravne osnove za njegovu primjenu u situacijama kao što su unutardržavni sukobi s obilježjem građanskih ratova.⁶¹ Vijeće sigurnosti pokazalo je snažnu volju da takve unutardržavne situacije označi kao prijatnu međunarodnome miru, izražavajući zabrinutost zbog posljedica takvih sukoba na stabilnost i mir u regiji,⁶² u trenutku u kojemu nije izvjesna ni priroda takvih sukoba niti postoji li tendencija širenja tih sukoba izvan granica države unutar koje se odvijaju. Pitanje je, krši li Vijeće sigurnosti primjenom embarga na oružje u tome trenutku načelo neintervencije u unutrašnje poslove država koje se izvodi iz prava na nezavisnost kao jednog od temeljnih prava država?⁶³ Načelo neintervencije izraženo je i u Povelji Ujedinjenih naroda, u odredbi stavka 7., članka 2., prema kojoj ništa u Povelji Ujedinjenih naroda ne ovlašćuje Ujedinjene narode da se miješaju u poslove koji po svojoj biti spadaju u unutrašnju nadležnost države. Pravo na nezavisnost obuhvaća, *inter alia*, pravo naroda svake države da određuje i mijenja svoje ustavno uređenje po svojoj volji.⁶⁴ Međutim, čak i ako pod to pravo podvedemo unutardržavne oružane sukobe političkih frakcija radi prisvajanja vlasti, embargo na oružje kao reakcija Ujedinjenih naroda ne bi bio protivan tome pravu. Razlog tome je što je u Povelji Ujedinjenih naroda dopuštena iznimka od načela neintervencije. Ona se također nalazi u stavku 7., članka 2. Povelje, u kojemu se navodi da načelo neintervencije ne dira u primjenu prisilnih mjera na temelju glave VII. Povelje. Prema tome, nije sporno da embargo na oružje neće biti protivan pravu na nezavisnost kao temeljnom pravu država.

Sporno je, međutim, krši li Vijeće sigurnosti primjenom embarga na oružje u određenim situacijama pravo države na samoodržanje kao jedno od temeljnih prava države. Sadržaj prava države na samoodržanje jest da svaka država ima pravo postojanja i ima pravo braniti svoj opstanak i teritorijalnu cjelovitost,⁶⁵ a iz toga prava izvire pravo nužne obrane koje radi samoodržanja dopušta i takve čine koje su inače zabranjeni, pa tako dopušta i obrambeni rat i različite mjere samopomoći.⁶⁶ Pravo na samoobranu dopušteno je i člankom 51. Povelje Ujedinjenih naroda, ali je vremenski ograničeno do trenutka dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Iz bogate prakse primjene embarga na oružje od strane Vijeća sigurnosti, izdvaja se, kao pravno najupitniji primjer spojivosti embarga na oružje s temeljnim pravom države na samoobranu, primjer embarga na oružje određenog za cijelo područje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije rezolucijom Vijeća sigurnosti S/713 (1991.).

Rezolucija Vijeća sigurnosti S/713 (1991.) donesena je u rujnu 1991. godine u odgovoru na rat u Hrvatskoj, petnaestak dana prije negoli je po isteku tromjesečnog moratorija Republika Hrvatska postala neovisna država, 8. listopada 1991. Ne spominjući ni u jednome svome dijelu pravo na samoodređenje naroda na prostoru SFRJ, rezolucija uvodi embargo na oružje i vojnu opremu za cijelo područje SFRJ, kao posve neutralnu, «poli-

⁶¹ Neki od primjera primjene embarga na oružje u takvim situacijama su primjeri: Somalije (S/733 (1992.)), Liberije (S/788 (1992.)), Angole (S/864 (1993.)), Sierra Leonea (S/1132 (1997.)), Obale Bjelokosti (Côte d'Ivoire, S/1572 (2004.)).

⁶² Vidi npr.: rezoluciju Vijeća sigurnosti S/733 (1992.).

⁶³ Andrassy, J. / Bakotić, B. / Vukas, B., *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, Školska knjiga, 1998., str. 96.

⁶⁴ *Ibid.*, str. 92.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 90.

⁶⁶ *Ibid.*, str. 91.

cijsku mjeru»,⁶⁷ usmjerenu na obustavu daljnjeg sukoba, ne određujući krivca za sukob i primjenjujući embargo na ukupnu situaciju kao takvu. Svoju želju za što učinkovitijom primjenom toga embarga Vijeće sigurnosti izrazilo je rezolucijom S/724 (1991.) iz prosinca 1991. godine kojom zahtijeva od država članica da u roku od 20 dana podnesu izvještaj glavnome tajniku Ujedinjenih naroda o tome koje su mjere poduzele radi implementacije embarga, te uspostavlja *ad hoc* sankcijski odbor za nadzor nad primjenom tog embarga. Tjedan dana prije negoli su 15. siječnja 1992. godine Europska zajednica i njene države članice priznale Republiku Hrvatsku, Vijeće sigurnosti rezolucijom S/727 (1992.) potvrđuje da se embargo na oružje primjenjuje na cijelo područje tada već bivše SFRJ. Dana 22. svibnja 1992. u članstvo Ujedinjenih naroda primljene su Hrvatska, Slovenija, te Bosna i Hercegovina, a u tijeku punoga zamaha rata u Bosni i Hercegovini, osam dana nakon njenog primanja u članstvo UN-a, Vijeće sigurnosti rezolucijom S/757 (1992.) određuje Saveznoj Republici Jugoslaviji, među ostalim, sveobuhvatni embargo. No, embargo na oružje prema Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini ostaje i dalje na snazi. Prepoznajući pored SRJ još jednoga krivca za rat u BiH u bosanskim Srbima kao nedržavnom entitetu, Vijeće sigurnosti proširuje i na njih sveobuhvatni embargo rezolucijom S/942 (1994.) iz rujna 1994. godine. Tek u studenome 1995. godine rezolucijom S/1021 (1995.) postavlja uvjete za okončanje primjene embarga na oružje određenog rezolucijom S/713 (1991.) (a istovremeno rezolucijom S/1022 (1995.) suspendira sankcije SRJ), te je taj embargo ukinut tek 18. lipnja 1996. godine.⁶⁸

Upitno je može li se koncept prava na samoodređenje, razvijen kod oslobodilačke borbe, koji, *in ultima linea*, uključuje i mogućnost ostvarenja tog prava upotrebom oružane sile, primijeniti na ovaj klasičan primjer raspada države. Dakle, sporno je može li se smatrati da je već u počecima sukoba na području bivše SFRJ, kada su ti sukobi imali obilježje građanskoga rata, embargo na oružje određen rezolucijom S/713 (1991.) povređivao ili ugrožavao prava naroda bivše SFRJ na samoodređenje. Međutim, nesumnjivo je da je, kada su ti sukobi poprimili obilježje međunarodnog oružanog sukoba, osobito nakon primanja Hrvatske i BiH u članstvo Ujedinjenih naroda, takav embargo povređivao pravo tih dviju država na samoobranu. Nastankom države, na državu se odmah primjenjuju pravila međunarodnoga prava,⁶⁹ u prvom redu temeljna prava država, pa tako i pravo na opstanak, a trenutkom primanja države u Ujedinjene narode na nju se odmah primjenjuju prava iz Povelje UN-a, pa tako i pravo na samoobranu deklarirano člankom 51. Povelje. Iako je to pravo ograničeno ovlašću Vijeća sigurnosti da poduzima mjere koje smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnoga mira i sigurnosti, embargo na oružje koji je Vijeće sigurnosti odredilo zasigurno nije bila prikladna mjera i ta mjera jest povrijedila pravo na samoobranu Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini kao njihovo temeljno pravo.

6. Etička upitnost embarga na oružje

Embargo na oružje, streljivo i vojnu opremu, ako se primijeni kao neselektivna mjera, ne samo da je pravno upitan, nego je takav embargo upitan i s moralne strane. Primjena embarga na oružje jednako prema svim stranama u oružanome sukobu, neovisno o njihovoj odgovornosti za taj sukob, kao i odnosu snaga, neće nikada dovesti do uspostave mira jer je uvijek jedna od strana u sukobu bolje naoružana, te će zato takva mjera zapravo biti kontraproduktivna: oni koji nemaju oružje, ne mogu se obraniti od onih koji ga imaju, a oni koji imaju oružje, imaju ga dovoljno da agresiju nastave, pa ih embargo

⁶⁷ Cortright i Lopez navode da je svrha takvoga embarga bila tek «učiniti nešto». Cortright / Lopez, *op. cit.* (bilj. 23.), str. 65.

⁶⁸ «Use of Sanctions Under Chapter VII of the UN Charter», *Office of the Spokesman for the Secretary General*, 2006., dostupno na: <http://www.un.org/News/ocssg/sanction.htm> (15.9.2007.)

⁶⁹ Andrassy / Bakotić / Vukas, *op. cit.* (bilj. 63.), str. 78.

na oružje niti ne pogađa suviše, nego im upravo pogoduje i olakšava nastavak agresije. To se pokazalo i u primjeru embarga na oružje određenog rezolucijom Vijeća sigurnosti S/713 (1991.). Taj embargo pogodovao je srpskoj strani jer je očuvao omjer vojne snage koji je višestruko išao njoj u prilog, s obzirom da je ta strana preuzela efektivnu kontrolu nad Jugoslavenskom narodnom armijom i prisvojila najveći dio njenog oružja - JNA je bila jedna od najbolje opremljenih oružanih snaga u Europi koja je 1990. godine čak prodala oružje u vrijednosti od 2 milijuna američkih dolara.⁷⁰ Procjenjuje se da je omjer oružanih snaga SRJ i BiH, tijekom rata u BiH, bio 9 prema 1.⁷¹ Iako embargo na oružje određen rezolucijom S/713 (1991.) nije bio u potpunosti primjenjivan jer su čak i neke stalne članice Vijeća sigurnosti bile spremne «zažmiriti» na ilegalni uvoz oružja u Hrvatsku,⁷² smatra se da je taj embargo, koji se u domaćoj literaturi često naziva «sramotnim»⁷³ i «apsurdnim»,⁷⁴ produžio rat u Hrvatskoj, a osobito rat u Bosni i Hercegovini,⁷⁵ a čak je i glavni tajnik Ujedinjenih naroda ocijenio da je u slučaju rata u Bosni i Hercegovini, taj embargo bio i moralno i pravno upitan.⁷⁶

I u drugim primjerima iz prakse Vijeća sigurnosti, Vijeće je embargo na oružje primjenjivalo kao neselektivnu mjeru, određujući je jednako prema svim stranama u sukobu.⁷⁷

Kako bi se izbjegla pravna i moralna upitnost te mjere, embargo na oružje trebalo bi primjenjivati ciljano, tako da pogađa samo onu stranu koja je odgovorna za sukob. U tome smjeru, hvale je vrijedan primjer iz prakse Vijeća sigurnosti u slučaju Angole, gdje je embargo na oružje određen, rezolucijom S/864 (1993.), samo prema političko-vojnoj frakciji koja je bila glavni krivac za građanski rat u Angoli, Nacionalnoj uniji za punu nezavisnost Angole (UNITA).⁷⁸

7. Zaključak

Promatrajući embargo na oružje kroz odredbe Povelje Ujedinjenih naroda i rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, naišli smo na mnoga otvorena i sporna pitanja. Vidjeli smo tako da embargo na oružje u sustavu Ujedinjenih naroda nije sankcija, već je kvaziretorzija, *per se* dopuštena reakcija normativnog sustava Ujedinjenih naroda na delikt, čija je svrha ponekad punitivna, a ponekad ima značaj čiste «policijske mjere» usmjerene na obustavu vršenja delikta. Ukazali smo i na problem neselektivnosti primjene embarga na oružje, kao najčešće primjenjivane vrste embarga, koji dovodi u pitanje dopustivost te mjere i u pravnome i u moralnome pogledu. Može se primijetiti kako se praksa Vijeća sigurnosti u novije vrijeme razvija u smjeru eliminacije negativnih učinaka primjene embarga, usmjeravajući embargo na oružje na određenu skupinu kojoj se pripisuje odgovornost za delikt, a ne na situaciju u cjelini. To je i naš prijedlog za buduće slučajeve primjene embarga na oružje. Pored veće određenosti i selektivnosti embarga na oružje, predlažemo i njegovo određivanje na unaprijed ograničeno vrijeme te zamjenu *ad hoc* sankcijskih odbora jedinstvenim sankcijskim odborom kao efikasnijim, što manje

⁷⁰ Cortright / Lopez, *op. cit.* (bilj. 23.), str. 65.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Šimonović, I., *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Zagreb, Narodne novine, 2005., str. 61.

⁷³ *Ibid.*, str. 8.

⁷⁴ *Ibid.*, str. 139., 162.

⁷⁵ Degan, *op. cit.* (bilj. 33.), str. 787.

⁷⁶ Izjava glavnog tajnika Ujedinjenih naroda Kofi Annana na konferenciji za novinare, New York, 17. travnja 2000., *Press Release SG/SM/7360*, dostupno na: <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000417.sgsm7360.doc.html> (15.9.2007.).

⁷⁷ Vidi npr. rezolucije Vijeća sigurnosti: za Somaliju S/733 (1992.), za Liberiju S/788 (1992.), za Obalu Bjelokosti (Côte d'Ivoire) S/1572 (2004.).

⁷⁸ O tome je bilo riječi *supra*, uz bilješku 23.

administrativnim i što više transparentnim tijelom, koje bi u svom djelovanju nužno trebalo pokazivati više osjećaja za životnu realnost u pogledu prilika u međunarodnoj zajednici.

Summary

This paper deals with the arms embargo as a coercive measure provided in Article 41 of the Charter of the United Nations. The author tries to elicit the legal definition of the term «arms embargo» and provides a short overview of the legal nature of this coercive measure. After examination of the various types of the arms embargo in the United Nations system, the enforcement of the arms embargo by the United Nations Security Council is reviewed. Afterwards, the author provides an analysis of several legal and ethical aspects of the arms embargo, as the most frequently employed and the most controversial of all measures without the use of force in the United Nations legal system.

Keywords: arms embargo, embargo, United Nations

Literatura

Knjige

1. Andrassy, J., Međunarodno pravo, Zagreb, Školska knjiga, 1990.
2. Andrassy, J. / Bakotić, B. / Vukas, B., Međunarodno pravo 1, Zagreb, Školska knjiga, 1998.
3. Andrassy, J. / Bakotić, B. / Seršić, M. / Vukas, B., Međunarodno pravo 3, Zagreb, Školska knjiga, 2006.
4. Anthony, I. (ur.), Arms Export Regulation, Oxford, Oxford University Press, 1991.
5. Cortright, D. / Lopez, G. A., The Sanctions Decade – Assessing UN Strategies in the 1990s, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000.
6. Degan, V. Đ., Međunarodno pravo, Rijeka, Pravni fakultet u Rijeci, 2000.
7. Doxey, M. P., International Sanctions in Contemporary Perspective, Basingstoke, Macmillan Press, 1987.
8. Gowlland-Debbas, V., Collective Responses to Illegal Acts in International Law – United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia, Dordrecht, Martimes Nijhoff Publishers, 1990.
9. Hufbauer, G. C. / Schott, J. J. / Elliott, K. A., Economic Sanctions Reconsidered, Washington, Institute for International Economics, 1990.
10. Ibler, V., Rječnik međunarodnog javnog prava, Zagreb, Informator, 1987.
11. Lapaš, D., Sankcija u međunarodnom pravu, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004.
12. LeRoy Bennet, A. / Oliver, J. K., Međunarodne organizacije, Zagreb, Politička kultura, 2004.
13. Šimonović, I., Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi, Zagreb, Narodne novine, 2005.
14. Vukadinović, R., Teorije vanjske politike, Zagreb, Politička kultura, 2005.

Članci

1. Neff, S. C., «Boycott and the Law of Nations: Economic Warfare and Modern International Law in Historical Perspective», British Yearbook of International Law, sv. 59., 1988., str. 113. – 149.

2. Tot, I. / Lapaš, D., «Embargo in the United Nations System and Human Rights», u: Barković, I. / Lulić, M. (ur.), *Contemporary Issues in Law and Economics*, Osijek, Pravni fakultet u Osijeku, 2007. (u tisku)

Pravni akti

a) rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda

S/50 (1948.)
S/182 (1963.)
S/232 (1966.)
S/253 (1968.)
S/418 (1977.)
S/421 (1977.)
S/661 (1990.)
S/713 (1991.)
S/724 (1991.)
S/727 (1992.)
S/733 (1992.)
S/748 (1992.)
S/751 (1992.)
S/757 (1992.)
S/788 (1992.)
S/841 (1993.)
S/846 (1993.)
S/864 (1993.)
S/873 (1993.)
S/917 (1994.)
S/918 (1994.)
S/942 (1994.)
S/944 (1994.)
S/954 (1994.)
S/985 (1995.)
S/1011 (1995.)
S/1021 (1995.)
S/1022 (1995.)
S/1074 (1996.)
S/1132 (1997.)
S/1160 (1998.)
S/1227 (1999.)
S/1267 (1999.)
S/1298 (2000.)
S/1306 (2000.)
S/1333 (2000.)
S/1343 (2001.)
S/1493 (2003.)
S/1518 (2003.)
S/1521 (2003.)
S/1533 (2004.)
S/1572 (2004.)
S/1591 (2005.)

S/1636 (2005.)

S/1701 (2006.)

S/1718 (2006.)

S/1737 (2006.)

b) izjave predsjedavajućeg Vijećem sigurnosti Ujedinjenih naroda

S/PRST/2001/14 (2001.)

c) rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda

A/500(V) (1951.)

d) međunarodni ugovori

1. Povelja Ujedinjenih naroda, Narodne novine – međunarodni ugovori, br.15., 1993.

e) pravni akti Republike Hrvatske

1. Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama, Narodne novine, br. 178., 2004.

Ostalo

1. Conflict Diamonds, <http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html> (15.9.2007.)
2. Izjava glavnog tajnika Ujedinjenih naroda Kofija Annana na konferenciji za novinare, New York, 17. travnja 2000., Press Release SG/SM/7360, dostupno na: <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000417.sgsm7360.doc.html> (15.9.2007.)
3. UN Security Council Sanctions Committees, <http://www.un.org/sc/committees> (15.9.2007.)
4. «Use of Sanctions Under Chapter VII of the UN Charter», Office of the Spokesman for the Secretary General, 2006., dostupno na: <http://www.un.org/News/ocsg/sanction.htm> (15.9.2007.)