

Humanitarna intervencija

UDK 341.223
341.3

Sažetak

Rad sintetizira suvremena razmatranja o problemu humanitarne intervencije bazirajući se prvenstveno na izvještaju Međunarodne komisije o intervenciji i državnoj suverenosti (ICISS). Koncept suvereniteta sagledan je u svjetlu suvremenih međunarodnih odnosa i ograničenja državne suverenosti s obzirom na rastuće značenje uloge međunarodnih organizacija. Imajući na umu osobitu važnost koju suvremena svjetska zajednica pridaje zaštiti ljudskih prava, problemu humanitarne intervencije pristupa se s pozicije dužnosti pružanja zaštite, a ne s pozicije prava na intervenciju. Dužnost pružanja zaštite znači dužnost prevencije uzroka koji mogu dovesti do sukoba s teškim humanitarnim posljedicama, dužnost reagiranja adekvatnim sredstvima, uključujući i vojnim, i dužnost ponovne izgradnje. Središnji dio rada odnosi se na pitanje legaliteta i legitimiteta poduzimanja intervencije. U tu svrhu razmotrena su pravila međunarodnog običajnog prava, suvremena praksa država i Povelja UN-a. Poduzimanje humanitarne intervencije razmotreno je, s jedne strane, u okviru autorizacije od strane Vijeća sigurnosti i, s druge strane, izvan eksplicitne odluke Vijeća. Također, objašnjena je razlika između humanitarne intervencije i drugih oblika intervencionizma. Poglavlje IV rada ukratko prikazuje dosadašnju praksu poduzimanja humanitarnih intervencija. Zaključno, humanitarna intervencija prikazana je kao legitimno sredstvo prikladno za sprječavanje humanitarnih katastrofa.

Ključne riječi: temeljna ljudska prava, suverenitet država, međunarodno pravo, međunarodni odnosi, Ujedinjeni narodi, humanitarna intervencija, dužnost pružanja zaštite

1. Uvodno razmatranje i određenje problema

Svrha ovog rada jest prikazati koncept humanitarne intervencije kao legitimni instrument međunarodnog prava u svjetlu odnosa u međunarodnoj zajednici u posthladnoratovskom razdoblju, te ga razmotriti u relaciji naspram pojma suvereniteta država. Pitanja intervencionizama i suvereniteta vjerojatno su najobrađivanije teme u znanstvenoj i stručnoj literaturi, pa ipak općeprihvaćena rješenja još uvijek nisu dosegnuta, kako zbog dinamike međunarodnih odnosa i stalnog razvoja suvremenog međunarodnog prava koji daju nove i nove impulse za daljnje proučavanje, tako i zbog etičkih, moralnih, političkih i pravnih konsideracija. Upravo zbog ovog potonjeg, tema humanitarne intervencije izaziva najširu pozornost svjetske zajednice, ali ona predstavlja i polje interesa različitih političkih i akademskih krugova. Razmimoilaženja i neslaganja oko fundamentalnih postavki koncepta humanitarne intervencije

logična su posljedica brojnosti suprotstavljenih interesa u međunarodnoj zajednici i praktičnih implikacija koje proizlaze iz priklanjanja određenom učenju. Složenost problema nadilazi tradicionalnu dihotomnu podjelu na političku ljevicu i desnicu, tako da odobravanja i osporavanja dolaze iz čitavog političkog spektra. Za razliku od međunarodnih političkih krugova, u akademskoj zajednici koncept humanitarne intervencije dio je jedne mnogo šire potrage - one za pravednim ratom. Ovo pitanje zaokuplja znanstvenike (pravnike), filozofe (pravnike) i državnike (pravnike) od ranih početaka ljudske civilizacije.

Koncept humanitarne intervencije implicira pojašnjenje tri različita, u određenoj mjeri suprotstavljena, ali povezana pojma. To su: suverenitet, intervencija i prevencija. Problematici suvereniteta valja pristupiti sa stajališta prava i politike. Unatoč stalnoj tendenciji prenošenja određenih suverenih prava država na različite supranacionalne organizacije, sve većem isticanju važnosti suvereniteta naroda i prava naroda na samoodređenje, a sukladno tome i zauzimanje umjerenijeg stava prema mogućnosti promjene međunarodnih granica i stalnom širenju definicije prijateljni međunarodnom miru i sigurnosti, suverenitet država i dalje ostaje temelj suvremenih međunarodnih odnosa iako se njegovo faktično vršenje pokazuje više ograničeno nego što sama pravna definicija implicira. Ovo upućuje na promjenjivu prirodu koncepta suverenosti država. Ako se koncept intervencionizma promatra u svjetlu prakse država i relevantnih pravnih normi i u kontekstu povijesnih zbivanja, može se vidjeti pomak od gotovo apsolutnog nemiješanja u unutrašnja pitanja suverenih država, pa do priznavanja određenih interferirajućih aktivnosti kao dio svakodnevne prakse država. Tu se u prvom redu misli na prisilno provođenje mjera bez pristanka odnosno države koje imaju neko uporište u međunarodnom pravu, napose u Povelji Ujedinjenih naroda, i koje svakako treba promatrati kao miješanje u unutrašnja pitanja, bilo da je riječ o izravnom vojnom angažmanu, ili o nekom manje izravnom uplitanju kao što su ekonomske, diplomatske i prometne sankcije ili osnivanje tijela za međunarodni kazneni progon. Intervencijske mjere, s obzirom na osnovu na koju se pozivaju, mogu biti dio preventivnog rata, humanitarne intervencije (uz autorizaciju Vijeća sigurnosti ili bez) ili mogu imati uporište u odluci Vijeća koja ne uzima u obzir humanitarne razloge. Pobuda iz kojih se poduzimaju preventivni udari u prvom redu jest državna sigurnost, čak i u slučajevima formalnog spominjanja humanitarnih razloga. S druge strane, najvažniji razlog humanitarne intervencije su upravo humanitarni razlozi i zaštita ljudskih prava. Prevencija predstavlja integralni dio napete veze između pitanja suverenosti i intervencionizma. Važnost preventivnih mjera ogleđa se u dva smjera. Prvo, uspješne preventivne mjere mogu smanjiti ili možda čak i sasvim isključiti potrebu za poduzimanjem složenih i rizičnih vojnih operacija koje zahtijevaju velike ljudske i financijske resurse, a same po sebi izazivaju stanovite političke distorzije u međunarodnoj zajednici. Drugo, pored ovih instrumentalnih prednosti, stvarne preventivne mjere, kada se pokažu nedostatne ili sasvim neprikladne, mogu postaviti legitimitet za intervenciju.

Središnji problem oko kojeg se razmatra poduzimanje humanitarne intervencije jest pitanje zaštite temeljnih ljudskih prava. Ljudska prava odavno su prestala biti isključivo unutrašnje državno pitanje, već su brojnim međunarodnim dokumentima uzdignuta na najvišu stepenicu u sustavu vrijednosti međunarodne zajednice. Zbog ostvarivanja efektivne zaštite temeljnih prava i dostojanstva čovjeka, potrebno je ustanoviti djelotvorne instrumente kojima će biti moguće spriječiti i kazniti kršenja humanitarnog prava. Događaji iz nedavne prošlosti, kao i trenutna zbivanja u svijetu, nedvojbeno ukazuju na potrebu čvršćeg i odlučnijeg angažmana međunarodnih organizacija, u prvom redu UN-a, u zaštiti svih ljudskih bića na planetu.

Prestanak Hladnog rata, a samim time i nestanak bipolarne podjele svijeta, odredio je nove tendencije u međunarodnim odnosima, u prvom redu političke prirode. U toj novoj konstelaciji odnosa svoje značajno mjesto zauzela je humanitarna intervencija. Tome je osobito pogodovalo sve šire prihvaćanje visokih kriterija zaštite temeljnih prava čovjeka i razmjerno uspješan rad UN-a u okviru kojih su temeljna prava promovirana kao opći civilizacijski standard u međunarodnoj zajednici. Također, događaji od 11. rujna 2001. učinili su pitanje humanitarne intervencije osobito živim, a borbu protiv terorizma stavili su u centar

svjetskih zbivanja. Zanimljiva je, a osobito ako se uzme u obzir relativna rijetkost događaja u međunarodnom pravu, njihova sadržajnost i poprilična dužina trajanja, brojnost događaja koje valja promatrati kao činjeničnu podlogu relevantnu za koncept humanitarne intervencije. Tako se u posljednjih petnaestak godina humanitarna intervencija spominje uz ova područja: Liberija, Irak, Jugoslavija, Somalija, Ruanda, Haiti, Sierra Leone, Kosovo i Istočni Timor. Sve to upućuje na povećano značenja ovog, doduše još uvijek u određenim pitanjima spornog, instrumenta međunarodnog prava.

2. Državna suverenost

2.1. Pojava koncepta suvereniteta države

Koncept suvereniteta ne poznaju ona društva koja ne poznaju državu.¹ Dugotrajnost procesa prihvatanja i učvršćivanja ideje suvereniteta korespondira dugotrajnom usponu države kao monopola prisile koji u konačnici kulminira prevlašću centralnih vlasti, ali kako taj proces nije sasvim ireverzibilan došlo je do pojave segmentiranih državnih oblika, ili kao antipod tome unitarnih država.²

Zajednica ne može biti svjesna države dok se ne pojave njezini oblici i perspektiva; ipak, nije dovoljno da se država uzme na znanje, jer da bi država djelotvorno vladala potrebno je da je zajednica u izvjesnoj mjeri podrži, pa i modificira.³ Koliko je riječ o dugotrajnom (nezavršivom) povijesnom procesu možda ponajbolje govori današnji primjer europske integracije, uz čiji teritorij se vezuje prvotna pojava država. Tamo gdje su nekad nastale države (unitarne i nacionalne) sada nastaje jedna sasvim nova. Ideja suvereniteta može nastati samo kada dostatan dio zajednice u dovoljnoj mjeri prihvati državu i kada država prilagodi svoje oblike i gledišta zahtjevima i uvjetima zajednice, dakle nestankom segmentiranosti države.⁴

Koncept suverene vladavine pojavio se u različitim, prostorno i vremenski odvojenim, entitetima kao što su Egipat, Kina i Rimsko Carstvo. Međutim, temelji suvereniteta shvaćenog u smislu današnjeg međunarodnog prava oblikovani su Westphalskim ugovorima, 1648. Okončavajući Tridesetogodišnji rat, europske zemlje su utemeljile sistem nadređenosti suverenih vlasti unutar jednakih i ravnopravnih državnih jedinica kao jamac mira i sigurnosti. Još prije toga (1576) Jean Bodin je u svojoj slavnoj knjizi *Les Six Livres de la Republique* predstavio teoriju o političkom poretku utemeljenom na konceptu nedjeljive suverenosti interpretirane kao najviše vlasti nad građanima i podređenima koja nije ograničena pravom.⁵ Glavni elementi državne suverenosti kodificirani su Konvencijom iz Montevidea o pravima i dužnostima država, 1933. i oni uključuju: a) stalno stanovništvo, b) određeni teritorij, c) faktičnu vlast (vladu) i d) sposobnost država da ulaze u odnose s drugim državama.⁶ Važna komponenta suverenosti je i efektivna kontrola vlasti nad teritorijem i stanovništvom uz mogućnost isključenja drugih država. Prema čl. 8. Konvencije iz Montevidea, kojim je usvojeno načelo neintervencije, niti jedna država nema pravo intervenirati u unutarnje ili vanjske poslove druge. Time su države određene kao „ključni element u regulaciji društvenog života na vlastitom teritoriju i kao isključivi subjekti u međunarodnim odnosima.“⁷ S obzirom na

¹ Hinsley, F. H., *Suverenitet*, August Cesarec, Zagreb, 1992., str. 22-28

² Više o tome vidi Kurtović, Šefko, *Opća povijest prava i države I*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2002

³ Hinsley, F. H., *Suverenitet*, August Cesarec, Zagreb, 1992., str. 27

⁴ *Ibid.*

⁵ Cit. prema Holzgreffe, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003., str. 282

⁶ Konvencija iz Montevidea o pravima i dužnostima država (čl. 1)

⁷ Šimonović, Ivan, *From Sovereign Equality to Equally Reduced Sovereignty*, The Fletcher Forum of World Affairs Journal, 24, 2000., str. 164

odnos prema međunarodnom pravu uz tradicionalni koncept suverenosti veže se nekoliko pretpostavki: a) samo su države ovlaštene stvarati i implementirati međunarodno pravo, b) međunarodno pravo nastaje isključivo uz pristanak država, i c) nitko se ne može miješati u unutarnje poslove država koji su vezani uz postupanje države prema vlastitim građanima.⁸ Ovaj model, uz određene razlike u pogledu mogućnosti primjene represivnih mjera prema državama čije postupanje predstavlja prijetnju svjetskom miru i sigurnosti, zadržan je i po usvajanju Povelje UN-a, tako da ono što je nekad bio europski koncept suverenosti država danas je postao globalni. Tome su posebno pogodovali dekolonizacija zemalja trećeg svijeta i osnivanje svjetske organizacije koja okuplja praktički sve zemlje svijeta, ali i činjenica da danas nema teritorija koji nije pod suverenom vlašću neke države.

2.2. Ograničena (relativna) državna suverenost u suvremenim međunarodnim odnosima

Bivši glavni tajnik UN-a Boutros Boutros-Ghali jednom prilikom ovako je iznio vlastito viđenje državnog suvereniteta: „*The time of absolute sovereignty ... has passed; its theory was never matched by reality.*“ (Vrijeme apsolutnog suvereniteta je prošlo; teorija apsolutnog suvereniteta nikada nije odgovarala stvarnosti).⁹

Pa ipak, koncept suverenosti država leži u samom srcu današnjeg međunarodnog portreta, bez obzira ima li se u vidu međunarodno običajno pravo ili Povelja UN-a koja eksplicitno govori, već u Preambuli, o jednakosti naroda, malih i velikih, te nadalje kao temelj Organizacije postavlja jednaku suverenost svih država članica. I ne samo to. Povelja govori i o zabrani upotrebe sile ili prijetnje silom koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje suverene države, kao i miješanje u pitanja koja u svojoj biti spadaju u unutrašnje državne poslove.¹⁰ Na tom tragu stoji Međunarodni sud pravde kada navodi da je „poštivanje teritorijalne suverenosti temeljna postavka u međunarodnim odnosima između nezavisnih država. ... Suverenost država je temeljni princip na kojem počiva međunarodno pravo.“¹¹ Unatoč pluralizaciji međunarodnih odnosa i ubrzanju ekonomskoj globalizaciji, suverene države i dalje ostaju najbolja garancija u zaštiti temeljnih ljudskih prava i osiguranju međunarodnog mira i sigurnosti, posebno ako se ima na umu da slabljenjem ili zatajenjem državne sposobnosti nastaje politički vakuum unutar države koji može dovesti do humanitarne katastrofe i regionalne ili čak međunarodne nesigurnosti.¹² Dakle, suverenost država i dalje je polazna točka u održavanju međunarodnog mira i sigurnosti; to je pouzdana (više ili manje) obrana slabih država naspram jakih.

Suvremeni međunarodni odnosi temelje se na suverenosti država, ali na suverenosti koja je ograničena pravilima međunarodnog prava. Tako Povelja, naglašavajući suverenost, nezavisnost i jednakost država, s jedne, i potrebu ispunjavanja kolektivnih međunarodnih obveza radi osiguranja svjetskog mira i sigurnosti, s druge strane, u glavi VII određuje da suverenost ne može biti prepreka poduzimanju mjera koje imaju za cilj da odgovore na prijetnje miru, kršenju mira ili aktu agresije. Vijeće sigurnosti ovlašteno je da „utvrđuje postojanje svake prijetnje miru, narušenja mira ili čina agresije i daje preporuke ili odlučuje koje će se mjere poduzeti.“¹³ Mjere koje po svojoj prirodi nisu vojne mogu se sastojati od

⁸ *Ibid.*

⁹ Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for Peace* (New York: United Nations, 1992), para. 17 citirano prema Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 5

¹⁰ Povelja Ujedinjenih naroda (čl. 2)

¹¹ ICJ Reports, 1949.; ICJ Reports, 1986 citirano prema Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 6

¹² Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 9

¹³ Povelja Ujedinjenih naroda (čl. 39)

potpunog ili djelomičnog prekida ekonomskih odnosa, prometnih, poštanskih, i drugih sredstava veze, ili od prekida diplomatskih odnosa. U slučaju da se takve mjere pokažu neprimjerenima Vijeće je ovlašteno pomoću zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga poduzeti akciju kakvu smatra potrebnom za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira. Ukratko, suverenost država kako je određena Poveljom ograničena je zahtjevima međunarodnog mira i sigurnosti, a status suverene jednakosti ostaje netaknut sve dok je država sposobna održavati pravni poredak, mir i stabilnost na vlastitom teritoriju. Nadalje, obveze koje proizlaze iz običajnog i ugovornog međunarodnog prava također predstavljaju ograničenje državne suverenosti. Države su obvezne izvršavati preuzete obveze *bona fide*. Prastaro načelo *pacta sunt servanda* kodificirano je Bečkom konvencijom o pravu međunarodnih ugovora: „Svaki ugovor koji je na snazi obvezuje ugovornice i one ga moraju ispunjavati u dobroj vjeri.“¹⁴ Država članica Konvencije ne može se pozvati na propise ili odsutnost propisa vlastitog unutrašnjeg pravnog poretka u svrhu opravdanja neizvršenja neke pravovaljano preuzete ugovorne obveze. Prema stajalištu Međunarodnog suda pravde „država koja je valjano ugovorila međunarodne obveze dužna je u svojem zakonodavstvu izvršiti izmjene potrebne da se osigura izvršenje preuzetih obveza.“¹⁵

Novе tendencije u razvoju suvremenog međunarodnog prava, posebno u području humanitarnog prava, osjetljivost i specifičnost pitanja temeljnih ljudskih prava koje danas nedvojbeno zauzima osobito mjesto u međunarodnoj zajednici, napose uzimajući u obzir stradanja i patnje čovječanstva u prošlosti i danas, kao i sve veći utjecaj nevladinih organizacija, bacaju sasvim novo svjetlo na međunarodne odnose i koncept državnog suvereniteta koji treba promatrati ne samo kao polaznu točku iz koje izvire prava država na izbor političkog, društvenog i ekonomskog sustava, nezavisno određenje vlastite vanjske politike i ovlasti vršenja prava nad osobama i imovinom unutar državnog teritorija, već i kao odgovornost države za dobrobit njenih građana. Kofi Annan smatra da koncept suverenosti treba shvatiti kao suverenost formiranu oko države i kao suverenost formiranu oko pojedinaca (naroda). Suverenost države (*state sovereignty*)¹⁶ treba redefinirati u svjetlu današnjih shvaćanja da je država prvenstveno instrument u službi građana, a ne *vice versa*. Suverenost pojedinaca (*individual sovereignty*)¹⁷ je, pak, temeljna sloboda svakog pojedinca zagarantirana Poveljom UN-a i drugim međunarodnim ugovorima i unaprijeđena rastućom svijesti o potrebi zaštite prava svakog ljudskog bića. Suverenost država nije postala manje značajna; ona i dalje ostaje vladajući princip na kojem se temelje međunarodni odnosi, ali „suverenost naroda dolazi ispred suverenosti vladara.“¹⁸

Suvremeni međunarodni odnosi suprotstavili su neke nove izazove tradicionalnom konceptu suverenosti. Upravo zbog toga države se nalaze pred dilemom: da li prihvatiti međunarodnu nadležnost u različitim područjima, od prava okoliša do ljudskih prava ili pokušati zadržati tradicionalne ovlasti.¹⁹ U prvom redu treba istaknuti pravo naroda na samoodređenje koje unatoč tome što je proces dekolonizacije praktički doveden do konca, i dalje dobiva na važnosti. Pravo naroda na samoodređenje, inicijalno vezano uz dekolonizaciju, bitno je promijenilo doseg dviju, do kraja Hladnog rata nespornih normi: nepovredivost granica i nelegitimnost secesije. Postojeće granice smatrane su nepromjenjive i bilo je nezamislivo da područje neke države stekne neovisnost, čak i uz pristanak originalne države. Posljednje desetljeće 20. stoljeća donijelo je sasvim novi pristup. Iako je Rusija naslijedila pravni status nekadašnjeg SSSR-a, uključujući i stalno mjesto u Vijeću sigurnosti,

¹⁴ Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora (čl. 26)

¹⁵ Međunarodni sud pravde u savjetodavnom mišljenju o razmjeni grčkog i turskog stanovništva od 21. veljače 1925., citirano prema Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1984., str. 339-340

¹⁶ Annan, Kofi, *Two Concepts of Sovereignty*, The Economist, September 18, 1999. str. 49-50

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Šimonović, Ivan, *State Sovereignty and Globalization: Are Some States More Equal?*, The Georgia Journal of International and Comparative Law, 28, 2000., str. 383

14 novih samostalnih država je nastalo. Ubrzo zatim, raspad Jugoslavije omogućio je nastanak pet samostalnih država. Krajem desetljeća Eritreja je proglasila nezavisnost i odvojila se od Etiopije. Drugo, shvaćajući Povelju kao živi instrument, moguće je predvidjeti sve daljnje širenje tumačenja pojma „prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti“ čime je omogućeno da se zaobide načelo neintervencije. Stav širokog tumačenja Vijeće sigurnosti je zauzelo namećući ekonomske sankcije i embargo oružja Južnoj Rodeziji i Južnoafričkoj Republici. Vijeće se u oba slučaja pozvalo na postojanje prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti, te je odlučilo postupiti sukladno ovlastima iz glave VII, iako je sasvim jasno da je motivacija za donošenje mjera bilo kažnjavanje zločinačkih režima koji su provodili politiku aparthejda. Evolucija definiranja prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti dodatno je ubrzana u 90-im godinama 20. stoljeća. Tako je Vijeće pozivajući se na članak 2. (7) Povelje osudilo „represiju prema civilnom stanovništvu u mnogim dijelovima Iraka.“²⁰ Osuđujući napade na civilno stanovništvo u Bosni i Hercegovini, Sierra Leoneu i Kosovu, koji predstavljaju teška kršenja humanitarnog prava, Vijeće je potvrdilo da su osobe koje su počinile ili naredile počinjenje djela koja predstavljaju teška kršenja Ženevskih konvencija osobno odgovorne. U svrhu kažnjavanja tih kršenja Vijeće sigurnosti osnovalo je *ad hoc* kaznene tribunale. Sljedeći korak koji je načinjen u pogledu međunarodne kaznene sudbenosti i kažnjavanju odgovornih za teška kršenja humanitarnog prava i običaja ratovanja jest uspostava Stalnog međunarodnog kaznenog suda (*International Criminal Court*) sa sjedištem u Den Haagu. Ovaj sud osnovan je potpisivanjem i ratifikacijom Rimskog statuta, dok su pregovori opunomoćenika oko usuglašavanja teksta vođeni u okrilju UN-a. Iako je riječ o ugovornom, dakle dobrovoljnom pristupanju država potpisnica sudu, jasno je da uspostava ovakvog mehanizma međunarodne kaznene sudbenosti nedvojbeno krnji državni suverenitet, i to u području koje je tradicionalno bilo regulirano isključivo unutarnjim propisima suverenih država. Razvoj događaja upućuje na zaključak da je u budućnosti moguće očekivati da se kao pretpostavka sudjelovanja država u mirovnim operacijama UN-a postavi prihvaćanje jurisdikcije Međunarodnog kaznenog suda (ICC).²¹ Također, zamisliva je i uspostava kaznenog suda univerzalne jurisdikcija do „koje bi moglo doći ako se uočene slabosti stalnog Međunarodnog suda budu prevladavale prema logici dosadašnjeg razvoja međunarodnog kaznenog sudovanja. Napredak koji bi donio takav sud jest međunarodno jamstvo univerzalnog kažnjavanja najtežih kršenja humanitarnog prava.“²² Kao prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti Vijeće je ocijenilo i pandemiju AIDS-a kada je na sjednici održanoj u siječnju 2000. raspravljalo o problemima u Africi.²³ Prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti primarno je shvaćena, u vrijeme kada je Povelja nastala, kao zloraba suverenosti u svrhu počinjenja akata agresije. Danas, pažnja je usmjerena na unutrašnje probleme vezane uz mir i sigurnosti, a napose na teška kršenja ljudskih prava, uključujući i genocid. Treće, opće priznato načelo međunarodnog prava *pacta sunt servanda* traži od država da u dobroj vjeri ispunjavaju preuzete obveze. U nekim slučajevima suverenitet države je samo pravna fikcija koja ne odgovara političkoj zbilji.²⁴ Takve „kvazi-države“ ne samo da nisu sposobne da ispunjavaju preuzete obveze, što je jedna od materijalno-pravnih pretpostavki za članstvom u Ujedinjenim narodima, već zbog nedostatka efektivne državne vlasti ne zadovoljavaju i osnovne uvjete za zaštitu temeljnih ljudskih prava. Sposobnost države da izvršava vlast nad čitavim teritorijem, promatrana u svjetlu rastuće svijesti o

²⁰ Rezolucija Vijeća sigurnosti 688

²¹ Više o tome vidi Šimonović, Ivan, *From Sovereign Equality to Equally Reduced Sovereignty*, The Fletcher Forum of World Affairs Journal, 24, 2000., 165-168

²² Šimonović, Ivan, *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 104-105

²³ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 10

²⁴ *Ibid.*

potrebi zaštite ljudskog dostojanstva, nužan je zahtjev u održavanju unutarnjeg i međunarodnog poretka. Odsutnosti ili nefunkcioniranja vlasti u konačnici redovito dovode do humanitarne katastrofe uzrokovane popratnim pojavama tzv. „kvazi-država“ kao što su anarhija, stalni neredi i u najtežim slučajevima građanski ratovi vođeni protivno pravu o oružanim sukobima. Zatajenje državne suverenosti najočitiije se manifestira u slučaju nedostatka efektivne kontrole nad vlastitim teritorijem. Uvjeti političkog vakuuma redovito vode do preuzimanja vlasti od strane paradržavnih elemenata, velikog broja izbjeglica i nasilnog raseljavanja populacije. Potpuno zatajenje državne sposobnosti koje je u slučaju Somalije dovelo do najgrubljih kršenja ljudskih prava, navelo je Vijeće da takvo stanje ocijeni kao prijetnju miru i sigurnosti i na temelju glave VII autorizira intervenciju.

3. Intervencionizam i koncept humanitarne intervencije

Glavni tajnik UN-a Kofi Annan ovako je izrazio dilemu oko pitanja humanitarne intervencije: „*On the one hand, is it legitimate for regional organisation to use force without a UN mandate? On the other, is it permissible to let gross and systematic violations of human rights, with grave humanitarian consequences, continue unchecked?*“ (U jednu ruku, da li je legitimno da regionalna organizacija koristi silu bez mandata UN-a? U drugu, da li je dopustivo da teška i sustavna kršenja ljudskih prava, s teškim humanitarnim posljedicama, budu nekontrolirano nastavljena?)²⁵

Da bi se pobliže i što točnije odredio koncept humanitarne intervencije potrebno je raspraviti i neke druge oblike intervencionizma koji postoje u suvremenim međunarodnim odnosima. To su prvom redu mjere propisane u glavi VII Povelje autorizirane od strane Vijeća sigurnosti. Kao što je rečeno u prethodnom poglavlju te mjere su prilično široko tumačene i u različitim oblicima (embargo na uvoz oružja, ekonomske sankcije, uspostava *ad hoc* kaznenih tribunala, itd...) korištene u situacijama koje su ocijenjene kao prijetnja međunarodnom miru i sigurnosti. U novije vrijeme, posebice nakon terorističkih napada na New York i Washington, aktualna je i doktrina preventivnih napada koja svoje uporište nalazi u čl. 51. Povelje po kojem svaka država ima prirodno pravo na individualnu ili kolektivnu samoobranu u slučaju napada, sve dok Vijeće ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Intervencija, bez obzira na formu u kojoj se pojavljuje, njene ciljeve i motive, uključuje akciju bez pristanka države protivno čijeg suvereniteta je sama akcija poduzeta. Intervencionizam implicira i poduzimanje preventivnih mjera radi izbjegavanja suvišnih troškova, političkih kontroverzi, i najvažnije dodatnih i nepotrebnih ljudskih stradanja i materijalnih gubitaka. Također, još je jedan problem osobito aktualan. Riječ je o izgradnji zemlje u postintervencijskom razdoblju. Vjesnikov analitičar Fran Višnar duhovito je primijetio da „Amerikanci u četiri dana razvale i gotovo okupiraju zemlje iznad 20 milijuna stanovnika (za one manje treba im nekoliko sati)“²⁶, međutim izgradnja civilnog društva utemeljenog na pravnoj državi i vladavini prava, gospodarskog i socijalnog sustava redovito je daleko složeniji posao od provođenja same vojne operacije. Ovo posljednje je možda i ključni dio problema, posebno ako se uzme u obzir da su posrnule zemlje plodno tlo za učestala i teška kršenja temeljnih prava čovjeka i ponovno rasplamsavanje ratnih sukoba. Zbilja međunarodnih odnosa to uvelike potvrđuje.

²⁵ Holzgrefe, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003., str. 247

²⁶ Višnar, Fran, *Kad Kremlj proguta ponos*, Vjesnik 11. kolovoz 2005., str. 9

3.1. Koncept humanitarne intervencije

3.1.1. Definicija i određenje pojma

Određenje pojma „humanitarna intervencija“ nije sasvim jednostavan zadatak, posebno ako se uzme u obzir da određeni broj autora ovu sintagmu vidi kao oksimoron. Ti kritičari ističu da se stavljanjem riječi „humanitarna“ ispred riječi „intervencija“ unaprijed i automatski pronalazi opravdanje za pokretanje i vođenje ratnih operacija, bez da se prethodno ispita da li je riječ o ostvarivanju nekih političkih, ekonomskih ili strateških ciljeva ili je zaista riječ o potrebama humanosti. Stavljajući semantiku nastranu, pojam „humanitarna intervencija“ pojavljuje se u znanstvenoj i stručnoj literaturi kao termin za uporabu sile ili prijetnju silom iz razloga zaštite civilnog stanovništva.²⁷

Yogesh K. Tyagi humanitarnu intervenciju definira kao „krhki savez dvaju različitih koncepata: ljudskih prava i intervencije.“²⁸ Osnova za humanitarnu intervenciju leži u odsutnosti minimalnih moralnih zahtjeva humanosti u nekoj zemlji, što stoji u suprotnosti s fundamentalnim humanitarnim normama te je kao takvo neprihvatljivo kako drugim državama, tako i nevladinim organizacijama.²⁹ Takvo ponašanje države može potaknuti vanjske snage da takvu situaciju ocijene kao učestalo i kontinuirano kršenje ljudskih prava, te shodno tome kao neprihvatljivo sa stanovišta savjesti međunarodne zajednice. Potaknute zahtjevima savjesti, vanjske snage moraju odlučiti da li zadržati *status quo* ili pokušati ispraviti postojeću situaciju.³⁰ Vanjske snage mogu se odlučiti na uporabu sile ako bi koristi od takve akcije bile veće od dopuštanja *status quo*.³¹ U namjeri da osiguraju legitimitet takve akcije vanjske snage mogu se odlučiti bilo na tradicionalnu praksu ili na suvremene norme legitimacije kao što je prethodna autorizacija međunarodne organizacije. Humanitarna intervencija je iznimno miješanje vanjskih snaga (druge države, grupe država, međunarodne organizacije ili kombinacije prethodnog) u unutrašnja pitanja određene države s namjerom nametanja određenih humanih vrijednosti.³² Srž koncepta humanitarne intervencije čini odgovornost međunarodne zajednice u održavanju moralne korektnosti sustava nacionalnih država.³³

Mortimer Sellers drži da humanitarna intervencija „nije zabranjena međunarodna intervencija (u pravnom smislu) jer se ne proteže u područje zaštićenih državnih poslova.“³⁴ Ljudska prava su izraz dostojanstva ljudske osobe i stoga su ona predmet obveze svake države prema svim drugim državama, te prema tome svaka država ima pravni interes u zaštiti ljudskih prava svugdje. Države postoje, prema teoriji međunarodnog prava unaprijedenoj Poveljom UN-a (čl. 1), „da osiguraju ekonomski, društveni i kulturni napredak, da štite ljudska prava i temeljne slobode i da poštuju pravo naroda na samoodređenje.“³⁵ Oslobođenjem država tih obveza ugrozili bi se temelji njihove suverenosti diskreditirajući koncept slobode i autonomije na kojem državna suverenost leži.³⁶ Bez prava pojedinaca ne mogu postojati niti prava država, a vlade koje uskraćuju građanima temeljne slobode gube pravo da vladaju jer time uskraćuju i pravo naroda na samoodređenje i na slobodan izbor

²⁷ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 15

²⁸ Tyagi, Yogesh K., *The Concept of Humanitarian Intervention*, Michigan Journal of International Law, 16, 1995., str. 885

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Sellers, Mortimer, *The Legitimacy of Humanitarian Intervention Under International Law*, International Legal Theory, 7, 2001., str. 75

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

vlade. Humanitarna intervencija je „legitimna prema međunarodnom pravu kad god ozbiljno kršenje ljudskih prava ne može biti spriječeno na drugi način, te dok god države koje provode međunarodno pravo poštuju teritorijalni integritet i političku neovisnost naroda kojeg štite.“³⁷

Christopher Greenwood, pravni zastupnik Velike Britanije pred Međunarodnim sudom pravde, ovako je opravdao intervenciju NATO-a na Kosovu: „Pravo na humanitarnu intervenciju postoji kada vlada, ili frakcije u građanskom ratu, prouzroče tragediju takvih razmjera da predstavlja prijetnju međunarodnom miru. Ako u takvom slučaju Vijeće sigurnosti ne poduzme vojnu akciju ostale države imaju pravo da to učine. ... ako Vijeće sigurnosti ne može djelovati, ostatak svijeta mora stati na stranu. To nije ono što međunarodno pravo treba na kraju stoljeća“³⁸

J. L. Holzgreffe humanitarnu intervenciju definira kao „prijetnju silom ili upotrebu sile preko državne granice od strane države ili grupe države s namjerom da spriječe ili okončaju široko rasprostranjena i teška kršenja temeljnih ljudskih prava pojedinaca koji nisu njihovi državljani, bez dopuštenja države na čijem se teritoriju sila primjenjuje.“³⁹ Holzgreffe namjerno iz definicije isključuje intervencije koje se ne sastoje u upotrebi sile, već u različitim oblicima ekonomskih, diplomatskih ili drugih sankcija. Također, njegova definicija se ne odnosi na zaštitu vlastitih državljana.

Fernando R. Teson smatra da je humanitarna intervencija „proporcionalna međunarodna uporaba vojne sile ili prijetnja vojnom silom, poduzeta u načelu od strane liberalne vlade ili saveza, s ciljem okončanja tiranije ili anarhije i prihvaćena od žrtava.“⁴⁰

Rod Hague na humanitarnu intervenciju gleda kroz prizmu vrlo privremenih međudržavnih odnosa i s mnogo skepse, posebno kada su pitanju uzroci i motivi koji mogu dovesti do intervencije. Pod pojmom humanitarne intervencije podrazumijeva „da se međunarodna zajednica ili samo jedna država umiješa u unutrašnje stvari neke druge zemlje kako bi se ublažila neposredna ljudska stradanja.“⁴¹ Ta „pripremnost da se nepozvan priskoči u pomoć pokazatelj je gubitka povjerenja u normu nemiješanja na kojoj se međunarodni poredak tradicionalno temelji.“⁴²

U izvještaju Međunarodne komisije o intervenciji i državnoj suverenosti (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*)⁴³ pod nazivom „*The Responsibility to Protect*“ (Dužnost pružanja zaštite), kojom su predsjedali Gareth Evans i Mohamed Sahnoun, navode se tri elementa kao specifične dužnosti. To je dužnost prevencije (*responsibility to prevent*), shvaćene kao djelovanje radi uklanjanja korijena krize i izravnih uzroka unutrašnjih sukoba koji predstavljaju opasnost za stanovništvo; dužnost reagiranja (*responsibility to react*), shvaćene kao djelovanje nakon iscrpljivanja svih preventivnih opcija odgovarajućim mjerama, bilo vojnim, bilo kakvim drugim, u situacijama u kojima ljudske potrebe zahtijevaju pozornost i dužnost ponovne izgradnje (*responsibility to rebuild*), shvaćene kao pružanje pune pomoći, napose nakon vojne intervencije, u oporavku, izgradnji i stvaranju dobrih odnosa, imajući u vidu uzroke koji su doveli do intervencije.⁴⁴

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Terry, James P., *Rethinking Humanitarian Intervention after Kosovo: Legal Reality and Political Pragmatism*, Army Lawyer, 36, 2004., str. 38-39

³⁹ Holzgreffe, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003., str. 94

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Hague, Rod - Harrop, Martin - Breslin, Shaun, *Komparativna politika i vladavina*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001., str. 71

⁴² *Ibid.*

⁴³ Komisija (ICISS) je osnovana na prijedlog Vlade Kraljevine Kanade u rujnu 2000., kao neovisno tijelo sa zadaćom da ispita pitanja intervencije radi zaštite ljudskih prava i suverenosti država; tj. da pokuša dosegnuti globalni politički konsezus za stvaranje sustava djelovanja u okviru Ujedinjenih naroda

⁴⁴ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 1.36, 2.28, 2.29

Prethodno izložene definicije sadrže u osnovi jednake elemente: teška kršenja temeljnih prava čovjeka i potrebu da se takva kršenja spriječe, dovedu do kraja i u konačnici kazne. Suvremena praksa međunarodnih političkih odnosa ukazuje na rast svijesti o potrebi iznalaženja adekvatnog sustava zaštite ljudskih prava. Humanitarna intervencija u prvom redu jest savjesno i moralno postupanje civiliziranih zemalja okupljenih u Ujedinjene narode s namjerom sprječavanja i kažnjavanja teških povreda humanitarnog prava. Takvo postupanje nastoji se regulirati određenim normama i podvrgnuti nekoj vrsti nepristrane i nezavisne sudske kontrole. Izvan svake sumnje ova pitanja uključuju velik broj dilema, kako etičkih, političkih i pravnih, tako i onih u pogledu određenja samog sadržaja koncepta humanitarne intervencije. Još je jedna tendencija zamjetna: termin „pravo na humanitarnu intervenciju“, posebno nakon izvještaja Komisije (ICISS), sve više ustupa mjesto terminu „dužnost pružanja zaštite“.⁴⁵ Ova promjena terminologije u određenoj je mjeri i promjena perspektive. „Dužnost pružanja zaštite“ usredotočuje pažnju na one kojima je zaštita potrebna, a ne na samu intervenciju i njene aktere. Time se naglašava dužnost zaštite zajednica kojima prijete masovna ubojstva i sistematska silovanja.⁴⁶ Također, izraz „dužnost pružanja zaštite“ na neki način premošćuje tenziju na relaciji suverenitet - intervencija.⁴⁷

3.1.2. Dužnost prevencije (Responsibility to prevent)

Sprečavanja smrtonosnih sukoba i drugih katastrofa prouzročenih ljudskim djelovanjem u prvom je redu zadaća suverenih država. Principijelna i stvarna privrženost država u osiguravanju jednakog tretmana i jednakih uvjeta za sve građane čini čvrstu osnovu za prevenciju sukoba.⁴⁸ To svakako uključuje racionalno korištenje resursa i dobro upravljanje državnim aparatom radi postizanja ekonomske i socijalne stabilnosti, kao i zaštite ljudskih prava. Međutim, sprječavanje sukoba nikako ne može biti samo unutrašnja stvar suverenih država, jer države ne uspijevaju uvijek osigurati dobro funkcioniranje pravnog poretka, a takvo zatajanje redovito dovodi posrnuća države i u konačnici može dovesti do sukoba većih razmjera koji su prijetnja međunarodnom miru i humanitarne katastrofe. Za uspješnu prevenciju sukoba u takvim posrnulim državama međunarodna pomoć je od najvećeg značenja i uključuje pomoć u razvoju, napore usmjerene ka uklanjanju izvora sukoba, pomoć u ostvarivanju dobre uprave na lokalnoj i središnjoj razini, promicanje svijesti o potrebi zaštite ljudskih prava i dostojanstva čovjeka, kao i različite oblike posredovanja i mirenja. Također, u nekim slučajevima međunarodna pomoć znači i primjenu različitih oblika kaznenih mjera. Ovo posljednje može imati određene negativne političke posljedice (npr. u zemljama bivše SFRJ) koje mogu dati povoda daljnjim sukobima i biti uzrok napetosti ili nestabilnosti. Da bi takve akcije imale uspjeha, Ujedinjeni narodi često osnivaju posebne urede na čijem su čelu povjerenici koji djeluju na terenu. Pokazujući predanost u pomaganju rješavanja lokalnih i regionalnih problema, uzimajući u obzir njihove uzroke i posljedice, napori koje ulaže međunarodna zajednica dobivaju sve veći kredibilitet. Stjecanje takvog kredibiliteta, od strane države i na globalnoj razini, može imati presudan značaj u legitimiranju mogućih akcija koje uključuju uporabu sile ili prijetnju silom. Glavni cilj poduzimanja preventivnih mjera jest smanjenje ili potpuno eliminiranje potrebe za intervencijom. U slučajevima gdje se preventivne mjere pokažu neuspješne ili nedostatne u sprječavanju sukoba, one su i dalje nužna pretpostavka za poduzimanje intervencijskih mjera.⁴⁹

⁴⁵ *Ibid.*, para 2.2

⁴⁶ *Ibid.*, para 2.3

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.* para 3.2

⁴⁹ *Ibid.*, para 3.20, 3.21, 3.23

Uspješna prevencija sukoba zahtijeva značajna financijska sredstva, od zemalja pogođenih izazvanom katastrofom, i još više od međunarodnih institucija. Prikupljanje potrebnih sredstava pokazuje se kao iznimno složen poduhvat posebno ako se u obzir uzmu dvije stvari. Prvo, zemlje koje pate od kronične nestabilnosti u pravilu su obvezne servisirati nagomilane dugove. Drugo, međunarodne institucije koje raspolažu velikim financijskim sredstvima (Bretton Woods institucije) kao uvjet za financiranje preventivnih mjera i davanje zajmova traže ekonomsku stabilnost i garanciju vraćanja kredita. Naravno, upravo kronična politička nestabilnost glavni je generator bitno smanjene kreditne sposobnosti i ekonomske nestabilnosti. Ovaj *circulus vitiosus* stvara procijep između načelne retorike i stvarne političke i materijalne podrške. Tome treba pridodati i restriktivnu trgovinsku politiku koju, ponekad neopravdano, primjenjuju mnoge industrijski razvijene zemlje prema zemljama u razvoju dodatno im otežavajući zadovoljavanje gospodarskih i socijalnih potreba njihovih građana.

Učinkovita prevencija sukoba, kao nepresušnog izvora ljudske patnje, zahtijeva ispunjenje tri osnovna uvjeta. Prvo, nužno je imati potrebno znanje o krhkosti stanja i rizika koji iz takvog stanja proizlaze (sustav ranog upozoravanja).⁵⁰ Drugo, potrebno je ispravno predvidjeti kakve će posljedice imati mjere koje su poduzete i da li su takve mjere podesne da načine razliku s obzirom na postojeće stanje.⁵¹ I treće, potrebna politička volja⁵² je nužna, posebno u ulaganju ozbiljnih napora u rješavanju problema stanovništva pogođenog sukobima.

Sustav ranog upozoravanja o opasnostima i događajima koji proizlaze iz svjetskih sukoba može se ocijeniti kao nestrukturirani *ad hoc* sistem koji uključuje široku lepezu najrazličitijih aktera: veleposlanstva i obavještajne službe, mirovne snage, nevladine udruge za ljudska prava, Međunarodni odbor Crvenog križa, vjerske organizacije, sveučilišne nastavnike i medije. Koordinacija između tih različitih grupa uglavnom ne postoji. Ipak, glavni problem po ovom pitanju nije nedostatak osnovnih podataka, već nedostatak kvalitetnih analiza situacija i njihovo pretvaranje u efektivne političke odluke. Naime, analitička sposobnost da se predvide budući sukobi koji mogu rezultirati nasiljem redovito se susreće s različitim i vrlo složenim problemima kao što su brojnost uzroka koji leže u izvoru sukoba i njihova kompleksnost i isprepletenost, nedostatak pouzdanih modela predviđanja nastanka sukoba i često puta nedostatak pouzdanih informacija na kojima bi se analize trebale temeljiti. Upravo zbog toga, preventivne akcije su često bazirane na analizama koje ne uzimaju u obzir ključne faktore ili jednostavno ne shvaćaju srž problema te zbog toga ili dolaze prekasno ili su jednostavno neadekvatne. Nezadovoljstvo postojećom situacijom potaknuo je nastanak sasvim nove vrste nevladinih organizacija koje su usredotočene na prikupljanje informacija o potencijalnim opasnostima koje mogu dovesti do nasilnih sukoba i upozoravanju vlada država i medija o potrebi poduzimanja adekvatnih mjera. Jedna od takvih organizacija je Grupa za međunarodne krize (*International Crisis Group*) koja u suradnji s nacionalnim i međunarodnim organizacijama za ljudska prava kao što su *Human Rights Watch* ili *Amnesty International* dobiva sve više medijskog prostora (CNN faktor), a time i određeni politički utjecaj. Nema sumnje da „kad svjetlost reflektora padne na određeni međunarodni problem, djeluju dvije suprotne sile. ... kada se prikažu užasne slike stradanja, najprije se čuju vapaji da se nešto učini, a onda, kad se intervencija pokaže složenijom i skupljom no što se očekivalo, ubrzo se začuje vapaj 'vratite dečke kući'“.⁵³ Ipak, sjedište Ujedinjenih naroda je mjesto odakle je najlogičnije voditi koordinativne djelatnosti sustava ranog upozoravanja unatoč tome što uloženi napori u proteklih nekoliko desetljeća nisu dali priželjkivane rezultate, a podaci i analize na koje se treba oslanjati i dalje često dolaze izvan same Organizacije. Snaga birokratskog aparata Tajništva ne leži samo u iznimnoj stručnosti službenika, već i u

⁵⁰ *Early warning and analysis* prema ICISS

⁵¹ *Preventive toolbox* prema ICISS

⁵² *Political will* prema ICISS

⁵³ David Hannay, bivši britanski veleposlanik u UN-u citirano prema Hague, Rod - Harrop, Martin - Breslin, Shaun, *Komparativna politika i vladavina*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001., str. 72-73

tome što na čelu tog aparata stoji glavni tajnik čiji se politički utjecaj u dosadašnjoj praksi UN-a pokazao neobično značajnim. Njegov položaj dodatno osnažuje čl. 99. Povelje kojim mu je povjerena zadaća upozoravanja Vijeća sigurnosti na svaki predmet koji bi po njegovom mišljenju mogao dovesti u pitanje održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.⁵⁴ Tajništvo na taj način posjeduje „popriličnu sposobnost da upozori svijet na postojeće konflikte, bilo glasno, bilo diskretno.“⁵⁵ Specifičnost svakog pojedinog trusnog područja traži i veću uključenost lokalnih poznavatelja prilika koji su u najboljoj poziciji da shvate dinamiku i logiku zbivanja. Međutim, treba imati na umu i njihovu moguću osobnu uključenost i zainteresiranost za razvoj događaja u određenom smjeru koji nije nužno i najpovoljniji za uspostavu stabilnosti trajnije naravi.

Iako svaki oružani sukob ima specifične uzroke, moguće je govoriti o općim i izravnim uzrocima koji dovode do konfliktnih situacija i humanitarnih katastrofa. Uklanjanje općih uzroka, kao što su siromaštvo i nejednaka raspodjela resursa, politička opresija i učestalo kršenje ljudskih prava, Povelja navodi kao jednu od glavnih zadaća UN-a u ostvarivanju svjetskog blagostanja. Tako je čl. 55. Povelje određeno da je za stvaranje stabilnosti i blagostanja potrebnih za mirne i prijateljske odnose među narodima, utemeljenih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda, nužno ostvariti takve društvene uvjete koji omogućuju podizanje životnog standarda, rješavanje ekonomskih, socijalnih, zdravstvenih i sličnih problema, opće i stvarno poštovanje prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijest.⁵⁶ Glavni tajnik u nedavnom izvješću je osobito naglasio potrebu rješavanja općih (glavnih) uzroka sukoba kao nezaobilazan dio dugoročne strategije prevencije sukoba koja mora biti usmjerena prema smanjenju siromaštva i ostvarivanju širokog ekonomskog rasta.⁵⁷ Nadalje, to napose znači da svaka preventivna strategija mora uključivati „promicanje ljudskih prava, zaštite prava manjina i uspostavljanje političkog dijaloga u kojem su sve grupe zastupljene.“⁵⁸ Preventivne mjere bit će najbolje implementirane ako za polazište imaju detaljno i precizno znanje i razumijevanje problema i korijena sukoba. Također, kooperacija između zemlje koja prima pomoć i međunarodne zajednice je od iznimne važnosti. Opći uzroci sukoba redovito su višedimenzionalni. To znači da je u sferi političkog sustava redovito potrebno izgraditi demokratske institucije, izvršiti ustavnu diobu vlasti, provesti mjere za podizanje povjerenja među različitim društvenim entitetima, osigurati slobodu medija i vladavinu prava. Za ostvarivanje navedenih političkih ciljeva nužno je ojačati pravni sustav zemlje, ali i osigurati ekonomski prosperitet zajednice i njenih građana. Vraćanje povjerenja u politički sustav zemlje u velikoj mjeri znači otvorenu i uspješnu borbu protiv korupcije i svih vrsta organiziranog kriminala što uključuje takvu reformu pravosuđa koja će ojačati vladavinu prava, osigurati nepristranost i neovisnost sudstva, kao i učinkovito provođenje sudskih odluka, te osigurati zaštitu osobito ranjivih manjinskih grupa. Ostvarivanje dugoročne političke stabilnosti nije moguće bez adekvatne ekonomske osnove. Kako su zemlje u razvoju redovito opterećene nagomilanim dugovima, pomoć međunarodne zajednice u ostvarivanju boljeg pristupa vanjskim tržištima, provođenju gospodarske i strukturne reforme, kao i druga tehnička pomoć od najveće su važnosti. Napete političke situacije koje prethode sukobima mogu biti lakše okončane jačanjem civilne kontrole nad vojskom i tajnim službama, kao i uvođenjem ograničenja budžetskih izdataka u vojne svrhe i politike razoružanja. Arsenal mjera za prevenciju izravnih

⁵⁴ Povelja Ujedinjenih naroda (čl. 99)

⁵⁵ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 3.26

⁵⁶ Povelja Ujedinjenih naroda (čl. 55)

⁵⁷ Kofi Annan cit. prema Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 2.21

⁵⁸ *Ibid.*, para 1.7

uzroka sukoba u načelu se odnosi na ista područja, ali su instrumenti ponešto različiti. Ti instrumenti mogu sadržavati različite oblike izravne pomoći ili, u težim slučajevima, određenu vrstu prijetnji kakvim kaznama. Političke i diplomatske mjere izravne prevencije široko su primjenjivane u suvremenim međunarodnim odnosima. One mogu značiti uključivanje glavnog tajnika UN-a u rješavanje problema, promicanje međdržavnog dijaloga, uspostavu ureda za suradnju, odašiljanje posebnih povjerenika i sl. S druge strane, takve mjere mogu imati i stanoviti „kazneni“ oblik što ustvari znači nametanje diplomatske izolacije ili političkih sankcija, suspenziju članskih prava u međunarodnim organizacijama, ograničenje putovanja određenim osobama ili zamrzavanje njihove imovine, prozivanje pred različitim svjetskim forumima, itd. Ekonomske mjere izravne prevencije uključuju, s jedne strane, obećanje izravnih investicija, povoljnih kredita ili boljih uvjeta trgovine, ili s druge strane, kao oblik gospodarskih sankcija, povlačenje investitora ili pomoći Međunarodnog monetarnog fonda ili Svjetske banke. Spekter mjera pravne naravi prilično je širok. U slučaju međunarodnih sporova mjere koje uključuju medijaciju ili arbitražu mogu se uspješno koristiti. Kada je riječ u domaćim sporovima, ove mjere nisu sasvim adekvatne. Postavljanje različitih neovisnih međunarodnih mehanizama zaduženih za kontrolu udovoljavanja opće priznatim standardima zaštite ljudskih prava uobičajeno je u zemljama koje ili prolaze kroz tranziciju ili se oporavljaju od smrtonosnih sukoba. Ipak, jedno je oružje za prevenciju sukoba u rukama međunarodne zajednice, korišteno posljednjih godina, osobito moćno. Riječ je o *ad hoc* kaznenim tribunalima čija je zadaća procesuiranje i kažnjavanje individualno odgovornih osoba za počinjenje ratnih zločina i povreda Ženevskih konvencija i običaja rata. Uspostavom Međunarodnog kaznenog suda (ICC) osigurana je daleko šira jurisdikcija nad zločinima protiv čovječnosti, ratnim zločinima i genocidom. Rimski statut uključuje mnogo detaljnije opise kaznenih djela čije se počinjenje pokazalo osobito pogubnim kao što su kaznena djela protiv spolne slobode i novačenje djece vojnika. Nadalje, međunarodno običajno pravo predviđa univerzalnu jurisdikciju za zločine protiv čovječnosti i genocid. Tako su pred belgijskim sudom osuđene časne sestre iz Ruande za sudjelovanje u genocidu. Ipak, mnogo važniji slučaj je onaj koji se pojavio pred britanskim Gornjim domom (*House of Lords*) u kojem je suđeno generalu Pinochetu za počinjene zločina protiv čovječnosti. Doseg vojnih mjera izravne prevencije dosta je ograničen, ali zato od izuzetne važnosti. Primjer iznimno uspješne primjene vojnih preventivnih mjera je postavljanje, na zahtjev i uz suglasnost makedonske vlade, UN-ovih zaštitnih snaga (UNPREDEP)⁵⁹ u Makedoniji. U ekstremnim slučajevima, a takvi su uglavnom svi, izravna prevencija znači prijetnju silom. Iako prijetnja silom može dovesti do prestanka potrebe za uporabom sile, takvim mjerama treba pristupiti s mnogo pažnje jer mogu dovesti do otpora unutar države kojoj se ustvari želi pomoći.

Ključna karika u lancu uspješne prevencije oružanih sukoba je politička volja, nedostatak koje je glavni uzrok zatajenja u poduzimanju preventivnih mjera. Sasvim sigurno, genocid u Ruandi je najtužniji primjer nedjelovanja međunarodne zajednice koje je dovelo do humanitarne katastrofe najširih razmjera. Uzroke nedjelotvornosti međunarodnih mehanizama nije moguće jednoznačno odrediti, ali tenzije i neslaganja koja postoje između pet stalnih članica s pravom veta i način donošenja odluka u Vijeću sigurnosti često su glavna kočnica u poduzimanju potrebnih preventivnih mjera. Sposobnost da se intervenira često nije upitna. Primjerice, u slučaju masakra u Srebrenici zračne snage NATO-a bile su spremne da započnu s udarima po donošenju političke odluke koja je, međutim, izostala. Nevoljkost vlada i političkih dužnosnika da odobre sudjelovanje u visokorizičnim operacijama udaljenim od njihovih nacionalnih granica lako je razumljiva, posebno u slučajevima kada ne postoji jasno određen nacionalni interes koji bi trebalo zaštititi. Dvije su vrste zemalja kod kojih je najlakše zamijetiti inertnost u odobranu intervencije. Prvo, one zemlje koje imaju razloga za strah da bi u budućnosti i same mogle iskusiti intervenciju na svojem tlu. I drugo, one zemlje pred koje

⁵⁹ United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP)

će biti stavljeni zahtjevi da podnesu najveći dio financijskih troškova i da osiguraju najveće materijalne i ljudske resurse. Zbivanja nakon terorističkih napada na New York i Washington dodatno su zabrinuli vlade zapadnih zemalja i povećale njihov strah zbog moguće terorističke odmazde. Sudjelovanje Velike Britanije i Španjolske u rizičnim operacijama donijelo je kao posljedicu povećanu opasnost od terorizma na vlastitom tlu, koja se pokazala kao sasvim izgledna napadima na Madrid i London. Povećana opasnost od terorizma mogla bi dodatno smanjiti „političku volju“ za odobravanjem i iniciranjem akcija za sprječavanje humanitarnih katastrofa.

3.1.3. Dužnost reagiranja (Responsibility to react)

Komisija (ICISS) u svojem izvještaju navodi da „dužnost pružanja zaštite implicira iznad svega dužnost reagiranja u situacijama najveće potrebe zaštite ljudi.“⁶⁰ Kada god se preventivne mjere pokažu neuspješnima ili nedostatnima, kada god suverene države primarno zadužene za zaštitu ljudskih prava djeluju neučinkovito ili uopće ne djeluju, međunarodna zajednica dužna je poduzeti intervencijske mjere. Takve mjere u ekstremnim slučajevima uključuju vojnu akciju. Naravno, manje intruzivne mjere nužno je iscrpiti prije poduzimanja vojnih operacija. To znači da je po zatajenju općih ili izravnih preventivnih mjera potrebno prvo ispitati mogućnost nametanja političkih, diplomatskih, ekonomskih ili vojnih sankcija kao oblika prijetnje. Političke i diplomatske sankcije uključuju restrikcije u pogledu diplomatskog predstavljanja, davanje *persona non grata*, ograničenje putovanja, suspenziju članskih prava ili isključenje iz međunarodnih i regionalnih organizacija što za posljedicu ima prestanak tehničke suradnje i gubitak financijske pomoći, kao i odbijanje primanja u članstvo organizacije za koju je država pod sankcijama istaknula kandidaturu. Financijske i ekonomske sankcije usmjerene su prema zapljeni ili zamrzavanju državne imovine u inozemstvu, nametanju ograničenja u trgovini naftom ili dijamentima, ograničenje pristupa naftnim derivatima. Mjere zamrzavanja imovine često se koriste i protiv pobunjeničkih ili terorističkih organizacija i pojedinih osoba iz vrha vlasti. Prekidanje vojne suradnje i programa izobrazbe časničkog kadra uobičajene su mjere kojima se države želi prisiliti na poštivanje međunarodnih normi. Najvažniji instrument vojne naravi u rukama međunarodne zajednice jest nametanje embarga na uvoz oružje i vojne opreme.

Sankcije ne diraju u sposobnost države da funkcionira unutar svojih granica, ali zato uvelike smanjuju sposobnost interakcije države s vanjskim svijetom i redovito imaju za cilj da prisile vlasti na poduzimanje ili nepoduzimanje određenih mjera. Vojna intervencija, s druge strane, izravno utječe na državne vlasti i njihovu sposobnost djelovanja na vlastitom teritoriju, barem kratkoročno, i izravno je usmjerena na razrješenje određenog problema ili prijetnje. Vojna intervencija za sobom uvijek povlači velike rizike i političke napetosti u međunarodnim odnosima i zato je potrebno šire razmatranje problema nego prilikom nametanja političkih ili ekonomskih sankcija. No, i mjere koje po naravi nisu vojne moraju se koristiti iznimno oprezno jer njihova primjena može izravno pogoditi civilno stanovništvo zemlje protiv koje su mjere usmjerene, a bez utjecaja na ponašanje vlastodržaca. Zato su posljednjih godina razvijeni posebni programi koji nadopunjuju sankcije tako da one utječu na vodeće političke i sigurnosne grupe odgovorne za teška kršenja ljudskih prava, a ne na civilno stanovništvo. Nedavni skandali vezani uz program „Nafta za hranu“ koji je iračkom stanovništvu trebao osigurati humanitarne potrepštine kojih je nedostajalo kao posljedica dugogodišnjih sankcija upozorili su na potrebu efektivnog nadzora nad provođenjem nametnutih sankcija.

⁶⁰ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 4.1

Načelo neintervencije u međunarodnim odnosima ekvivalent je Hipokratove zakletve u medicini - ne čini zlo!⁶¹ Miješanje u unutrašnje državne poslove često može destabilizirati pravni poredak zemlje i imati druge štetne posljedice. Većina političkih neslaganja i sukoba koji se odvijaju unutar granica suverene države ne zahtijevaju poduzimanje preventivnih mjera koje uključuju silu od strane vanjskih sila. Načelo nemiješanja u unutrašnja pitanja štiti države i njihove građane omogućujući im pravo na vlastitu kulturu, jezik, religiju i druge etničke i civilizacijske vrijednosti.

Suvremeni međunarodni odnosi poznaju i takve iznimne okolnosti u kojima posrnule države nisu u stanju održavati poredak koji bi štutio temeljna prava čovjeka, ili sukobi i državna represija su toliko nasilni da u velikoj mjeri prijete pojavom genocida ili etničkog čišćenja. Takve okolnosti pojave nasilja šokiraju savjest ljudske vrste i opravdano za sobom povlače pitanje: da li postoje granice načela neintervencije? I ako postoje, po kojim kriterijima mogu biti određene?

Određiti listu kriterija pod kojima je humanitarna intervencija potrebna relativno je lak zadatak. Odrediti tko i kada ima pravo odobriti upotrebu smrtonosne sile u humanitarne svrhe, bez pretjerivanja se može reći, najvažnije je pitanje suvremenog međunarodnog prava. Potraga za odgovorom na ovo pitanje izaziva kontroverze već desetljećima, iako su načelne pozicije u debati jasne. S jedne strane dolaze argumenti o nužnosti odobrenja i postojanja mandata Vijeća sigurnosti, a u slučaju izostanka odobrenja, iz bilo kojeg razloga, intervencija je nedopustiva i stoga protupravna. Argumenti suprotne strane u načelu se temelje na potrebi poduzimanja intervencije u slučaju humanitarne potrebe. No, čak i najveći zagovaratelji relativno nekontrolirane humanitarne intervencije smatraju da je prije pokretanja vojnih operacija nužno pokušati dobiti odobrenje Vijeća, a samo planiranje obaviti u okviru UN-a. Pa ipak, kada je intervencija opravdana? Različiti autori⁶² navode različite liste kriterija, koje Komisija (ICISS) sumarno navodi ovim redom: potrebna ovlast (*right authority*), opravdan razlog (*just cause*), ispravna namjera (*right intention*), posljednje sredstvo (*last resort*), proporcionalna sredstva (*proportional means*) i razumno očekivanje uspjeha (*reasonable prospects*).⁶³

1. Potrebna ovlast (*right authority*). Pitanje potrebne ovlasti je ustvari pitanje legaliteta humanitarne intervencije. U slučaju kada postoji autorizacija od strane Vijeća sigurnosti relativno je jednostavno utvrditi i legalitet i legitimitet takve akcije. S druge strane, kada Vijeće iz nekog razloga ne djeluje, bilo zbog neslaganja pet stalnih članica, bilo zbog

⁶¹ *Ibid.*, para 4.12

⁶² Uzimajući u obzir dosadašnja znanstvena istraživanja Ryan van Eijk smatra da humanitarna intervencija mora zadovoljiti slijedeće uvjete: a) važnost - postojanje neposredne i široke prijetnje temeljnim ljudskim pravima; b) da nema alternative - ne postoje drugi načini da bi se poboljšalo stanje; c) podrška - intervencija mora uživati široku podršku međunarodne zajednice; d) izvještavanje - intervenciju se mora unaprijed opravdati u Ujedinjenim narodima; e) razmjernost - opseg intervencije ne smije nadilaziti zahtjeve situacije; f) očekivani uspjeh - intervencija mora konstruktivno pridonijeti situaciji; g) vrijeme - intervencija ne smije potrajati dulje no što je potrebno cit. prema Eijk, Ryan van, *The United Nations and the Reconstruction of Collapsed States in Africa*, African Journal of International and Comparative Law Vol. 9 (1997), str. 583-586. Braneći intervenciju na Kosovu sa etičkog stajališta Antonio Cassese ističe da uporaba oružane sile može postepeno postati i pravno opravdana ako zadovoljava stroge kriterije: a) teška kršenja ljudskih prava uključujući smrt stotina ili tisuća nevinih ljudi počinjenih na teritoriju suverene države, bilo od središnje vlasti ili uz njenu podršku ili kao posljedica propasti države; b) potreban dokaz da središnje vlasti ili nisu u stanju spriječiti teška kršenja ljudskih prava ili da i same u njima sudjeluju; c) Vijeće sigurnosti nije u stanju poduzeti potrebne mjere da zaustavi ubijanja, bilo zbog neslaganja među stalnim članicama, bilo zato što jedna od njih koristi pravo veta; d) sva mirna sredstva za dosizanje rješenja temeljenog na pregovorima, uzimajući u obzir hitnost situacije, moraju biti iscrpljena; e) grupa država (ne jedna sila koja teži ostvarivanju hegemonije, ili njezini saveznici), uz podršku većine država članica UN-a može odlučiti okončati zločine; f) oružana sila može se koristiti samo radi zaustavljanja zločina i uspostavljanja stanja u kojem se poštuju ljudska prava cit. prema Terry, James P., *Rethinking Humanitarian Intervention after Kosovo: Legal Reality and Political Pragmatism*, Army Lawyer, 36, 2004., str. 45

⁶³ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 4.18

korištenja prava veta jedne od njih, a intervencija svejedno bude poduzeta, legalnost takve akcije može biti upitna. Pitanje legitimiteta je šire i ne prosuđuje se samo prema pravilima međunarodnog prava, već i drugi kriteriji (etički, politički, moralni) moraju biti uzeti u obzir. Kako je pitanje legalnosti jedno od ključnih pitanja unutar koncepta humanitarne intervencije, ono je obrađeno u zasebnom poglavlju.

2. *Opravdan razlog (just cause)*. Vojna intervencija radi zaštite ljudskih prava dopustiva je samo u takvim izuzetnim situacijama u kojima postoji stvarna prijetnja da će ljudska bića biti nepovratno pogođena ozbiljnim zlom. Okolnosti koje se mogu podvesti pod opravdani razlog i koje opravdavaju vojnu intervenciju mogu se svrstati u dvije grupe: (i) velike ljudske žrtve, stvarne ili moguće, počinjene s genocidnim namjerama ili ne, namjerno ili nepažnjom države ili nastale u situaciji zatajenja državnog suvereniteta i (ii) masovno „etničko čišćenje“, stvarno ili moguće, počinjeno ubijanjem, nasilnim proganjanjem, zastrašivanjem ili silovanjima.⁶⁴ Takve situacije uključuju: a) sve one akcije definirane Konvencijom o genocidu iz 1948. koje se odnose na velike ljudske žrtve, stvarne ili moguće; b) prijetnju ili pojavu velikih ljudskih žrtava, bez obzira na namjeru počinjenja genocida ili uključenosti države; c) različite manifestacije „etničkog čišćenja“, uključujući sistematsko ubijanje članova neke određene grupe s namjerom da se uništi, u potpunosti ili djelomice, na određenom području; sistematsko fizičko uklanjanje članova određene grupe na određenoj zemljopisnoj lokaciji; zastrašivanje ljudi s namjerom progona; sistematska silovanja žena određene grupe iz političkih razloga (bilo da je riječ o obliku zastrašivanja, ili sredstva promjene etničkog sastava neke grupe); d) takvi zločini protiv čovječnosti i kršenja pravila ratovanja, određenih Ženevskim konvencijama i dodatnim protokolima, koja uključuju velik ljudske žrtve ili „etničko čišćenje“; e) situacije u kojima je propast države dovela do pojave masovne gladi stanovništva ili građanskog rata i f) najveće prirodne ili ekološke katastrofe koje su dovele ili prijete velikim ljudskim žrtvama, a pogođena država ili ne želi, ili nije u stanju pomoći ili primiti pomoć.⁶⁵ Vojna intervencija, dakle, nije legitimno sredstvo koje može biti upotrijebljeno samo po pojavi genocida ili „etničkog čišćenja“, već legitimitet ostaje neokrznut i u svim onim slučajevima u kojima je intervencija poduzeta s namjerom sprječavanja humanitarne katastrofe. U suprotnom, kada bi se moralo čekati da se zločini zaista i dogode, međunarodna zajednica našla bi se u moralno bezizlaznom položaju. Bez obzira na to da li je riječ o situaciji u kojoj su zločini prouzročeni činjenjem ili nečinjenjem, namjerom ili nemarom države, ili su nastali u situaciji zatajenja ili propasti države opravdani razlog za intervenciju jednako postoji. Činjenica nepostojanje vlade sposobne da efektivno vrši kontrolu nad teritorijem države može eventualno smanjiti otpore intervenciji, ali u moralnom smislu zahtjev za intervencijom jednako je postojan.

Postoje i takve situacije (kao npr. sustavna rasna diskriminacija, politička represija i zatvaranja) koje, iako predstavljaju kršenja ljudskih prava, nisu podesne za poduzimanje vojne intervencije, već za primjenu mjera ekonomskih ili političkih sankcija. Slično tome, i u slučajevima gdje je stanovništvu uskraćeno pravo na demokratski izabranu vladu ne može se govoriti o postojanju opravdanog razloga za poduzimanje vojne intervencije. Uskraćivanje demokratskih prava i nezakonito preuzimanje vlasti vojnim pučem može imati šire implikacije za sigurnost i mir u regiji, moguće i takve da Vijeće sigurnosti autorizira uporabu mjera na temelju glave VII. U slučaju da zbačena vlada traži vojnu pomoć, nema nikakve prepreke da ona bude odobrena na temelju čl. 51. jer „ništa u Povelji ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekoga člana“. Uporaba vojne sile za spašavanje vlastitih državljana na stranom teritoriju također je pokrivena čl. 51 Povelje, kao i uporaba sile kao odgovor na terorističke napade na državni teritorij i njene građane.

⁶⁴ *Ibid.*, para 4.19

⁶⁵ *Ibid.*, para 4.20

No, čak i u slučajevima gdje je postignut konsenzus oko upotrebe sile potrebno je ispitati da li zbivanja i događaji na terenu udovoljavaju postavljenim kriterijima za poduzimanje vojne intervencije (stvarne ili moguće velike ljudske žrtve ili „etničko čišćenje“).⁶⁶ Prikupljanje točnih i ispravno protumačenih podataka koji korespondiraju stvarnom stanju iznimno je težak zadatak. Događaji koji su prethodili Drugom zaljevskom ratu ukazuju na realnu mogućnost zlouporabe i namjerne manipulacije podacima u svrhu političkih ciljeva. Dobivanje pouzdane informacija usko je vezano s postojanjem sustava ranog upozorenja i dobrom koordinacijom među akterima koji izvještavaju s mjesta događaja, kao i s onim akterima koji su zbog prirode posla koji obavljaju izravno zainteresirani za zbivanja na terenu. Najpouzdaniji izvor informacija u takvim situacijama su nepristrane i politički nekompromitirane humanitarne organizacije kao npr. Međunarodni odbor Crvenog križa, koji iz očitih razloga odbija preuzeti bilo kakvu odgovornost po tom pitanju. U slučajevima kada vrijeme i događaji dopuštaju, moguće je da Vijeće sigurnosti ili glavni tajnik uspostave misiju zaduženu za pouzdano utvrđivanje činjenica i izvještavanje. Naravno, kao što je već rečeno, glavni tajnik se uvijek može poslužiti nezanemarivim političkim utjecajem i Vijeću sigurnosti ukazati na bilo koju situaciju koja prema njegovom mišljenju predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti.⁶⁷

3. Ispravna namjera (*right intention*). Primarna svrha intervencije mora biti zaustavljanje ljudskih patnji.⁶⁸ Upotreba sile koja ima za cilj promjenu granica nikako se ne može okarakterizirati kao ispravna namjera. Zbacivanje režima s vlasti kao takvo ne može biti opravdano, ali njegovo onesposobljavanje da naudi vlastitim građanima, može biti u nužno u zaštiti civilnog stanovništva. Okupacija teritorija, iako vjerojatno neizbježna, ne smije biti postavljena kao glavni cilj, već je potrebno predvidjeti jasnu dinamiku povratka teritorija pod suverenu vlast države po završetku neprijateljstava, a u slučaju da to nije moguće unutrašnja uprava treba raditi pod nadzorom UN-a. Kriterij ispravne namjere daleko će lakše biti zadovoljen ako se intervencija odvija u sklopu kolektivne ili multilateralne akcije. Također, nužno je utvrditi u kojoj mjeri je intervencija podržana od stanovništva u čiju korist je pokrenuta. Radi sprječavanja mogućih širih posljedica i prelijevanja sukoba preko državnih granica, potrebno je uzeti u obzir mišljenje država u regiji u kojoj se intervencija odvija.

Motivi poduzimanja vojne intervencije trebaju biti pažljivo preispitani, čak i kada postoji autorizacija Vijeća sigurnosti jer je u protivnom zamisliva situacija da se humanitarna intervencija nađe u službi *realpolitik*.⁶⁹ Jasno, potpuni izostanak tzv. nacionalnih interesa svakako bi bio idealan, ali nije vjerojatno računati na takvu situaciju da se uvijek pojavi i u zbilji. Različiti motivi, pa tako i u međunarodnim odnosima, u stvarnosti su uvijek prisutni. Imajući u vidu prikupljanje sredstava i ljudi za potrebnih za vojnu operaciju, nužno je sa stanovišta unutarnjih političkih odnosa zemalja koje su uključene u vojnu intervenciju, bez obzira na primarne altruističke razloge, postojanje barem nekakvog nacionalnog interesa. Osim određenih ekonomskih ili strateških interesa, to može biti i izbjegavanje velikog broja izbjeglica, uništavanje terorističkih skupina ili narko kartela.⁷⁰

4. Posljednje sredstvo (*last resort*). Dužnost reagiranja sredstvima vojne prisile može biti opravdano samo kao *ultima ratio*, dakle tek pošto su iscrpljena sva preventivna sredstva koja uključuju različite diplomatske i druge mjere koje nisu vojne naravi. To, naravno, ne znači da svako takvo sredstvo mora biti zaista upotrijebljeno i potom dokazano kao neuspješ-

⁶⁶ *Ibid.*, para 4.22

⁶⁷ Povelja UN (čl. 99)

⁶⁸ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 4.33, 4.34

⁶⁹ *Realpolitik* - vanjska politika utemeljena na računici sile i nacionalnog interesa. Cit. prema Kissinger, Henry, *Diplomacija*, Golden Marketing, Zagreb, 2000., str. 120

⁷⁰ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 4.36

no jer u zbilji za tako nešto naprosto nema dovoljno vremena. Prilikom razmatranja primjene neke mjere i ocjene njezine potencijalne uspješnosti potrebno je uzeti u obzir sve okolnosti slučaja i na razumnim temeljima donijeti ocjenu o mogućoj primjenjivosti razmatrane mjere. Npr. ako neka kriza uključuje pitanje sukoba između države članice i nezadovoljne manjine, strane moraju biti prisiljene na vođenje pregovora koji će biti okončani primirjem. Po prekidu vatre najbolja opcija je raspoređivanje međunarodnih mirovnih snaga ili promatrača.⁷¹ Dugoročno rješenje će uvijek u takvim situacijama biti neka vrsta kompromisa koja manjini garantira jezičnu, kulturnu i političku autonomiju, uz zadržavanja integriteta države.⁷² Samo kada *bona fide* pokušaji da se postigne takav kompromis propadnu i kada eskalacija nasilja postane sasvim izgledna, dopušteno je razmotriti poduzimanje vojne intervencije.

5. Proporcionalna sredstva (*proportional means*). Razmjeri, trajanje i intenzitet planirane vojne intervencije moraju biti najmanji mogući da osiguraju ostvarivanje humanitarnih ciljeva.⁷³ Sredstva korištena moraju biti prikladna za ostvarivanje ciljeva, i u skladu s težinom situacije. Učinci na politički sustav zemlje na čijem se teritoriju odvija intervencija ne smiju biti neograničeni, već u skladu sa ciljevima intervencije. Pravila međunarodnog humanitarnog prava moraju biti striktno poštovana, a s obzirom da je cilj vojne intervencije mnogo uži nego u slučajevima uobičajenih ratnih operacija može se postaviti pitanje nije li potrebno primijeniti čak i strože standarde.

6. Razumno očekivanje uspjeha (*reasonable prospects*). Vojna intervencija može biti opravdana samo ako je razumno očekivati da će zaustavljanje zločina i patnji stanovništva, koji su i potakli intervenciju, biti zaustavljeno. Nema opravdanja za poduzimanje vojnih operacija u slučajevima kada se takvim akcijama ne mogu postići humanitarni ciljevi ili kada bi se položaj civilnog stanovništva otežao. Npr. ograničena zaštita ljudi nije opravdana ako bi se time prouzročili sukobi većih razmjera. Nažalost, moguće je da neka ljudska bića jednostavno ne mogu biti spašena, osim pod neprihvatljivim rizicima kao što je izazivanje sukoba između regionalnih sila. Primjena ovog principa navodi na zaključak da poduzimanje vojne intervencije protiv bilo koje od pet stalnih članica Vijeća sigurnosti nije moguće, čak i ako je svih ostalih pet kriterija ispunjeno. Teško je zamisliti da bi veći sukob mogao biti izbjegnuto, ako bi takva akcija bila pokrenuta protiv bilo koje od velikih zemalja. Naravno, ovdje se postavlja pitanje dvostrukih kriterija; onih koji se primjenjuju za velike države, i onih koji postoje za ostale članove međunarodne zajednice. Stvarnost međunarodnih odnosa nažalost ukazuje na to da nije moguće intervenirati radi zaštite temeljnih prava u svakoj situaciji. Međutim, nema nikakve prepreke da neki drugi instrumenti budu razmotreni; različiti oblici sankcija ili sl.

3.1.4. Dužnost ponovne izgradnje (Responsibility to rebuild)

Kada bi dužnost pružanja zaštite značila samo dužnost prevencije i reagiranja, tada bi se glavni cilj, zaštita civilnog stanovništva, našao izvan dosega bilo koje od poduzetih mjera. To znači da vojnu intervenciju poduzetu zbog zatajenja državne sposobnosti ili propasti države mora pratiti stvarna pomoć u ostvarivanju trajnog mira, promicanju načela dobre vladavine i održivog razvoja. U suprotnom, stanje anarhije nastalo nakon vojne intervencije ne samo da bi predstavljalo ozbiljnu prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti i stalnu opasnost ponovne eskalacije sukoba, nego bi takvo stanje bilo najplodnije tlo za nastanak međunarodnog terorizma, ilegalne trgovine oružjem i narkoticima.⁷⁴ Takvo stanje apsolutno je

⁷¹ *Ibid.*, para 4.37

⁷² *Ibid.*, para 4.38

⁷³ *Ibid.*, para 4.39

⁷⁴ Razmatrajući situaciju u Iraku u svijetlu problema izgradnje demokratske države, dvije godine nakon vojne intervencije, američki diplomat William Montgomery kaže „da na sigurnosnom planu, pobunjenici dnevno izvrše 65 napada, od kojih su neki sve sofisticiraniji. ... broj poginulih američkih vojnika neprestano raste i približava se broju od 1900, ali broj poginulih nevinih iračana raste znatno brže. Ako Irak nastavi degenerirati i pobunjenici

nepodesno za stvaranje gospodarskih, političkih i društvenih uvjeta u kojima bi bilo moguće promicati i ostvariti poštivanje temeljnih ljudskih prava. Često puta do sada dužnost ponovne izgradnje bila je nedovoljno ozbiljno shvaćena, napuštanje zemlje od strane međunarodnih snaga slabo izvedeno, a pomoć u rekonstrukciji neadekvatna, tako da su se zemlje kojima je trebala pomoć, nakon intervencije našle u istoj situaciji i s istim problemima kao i prije.

Radi izbjegavanja stanja bezvlašća, javni red i poredak moraju biti uspostavljeni uz pomoć međunarodne zajednice, sa ciljem postupnog prenošenja vlasti na lokalne organe. Rehabilitacija zemlje traži osiguravanje potrebnih financijskih i materijalnih sredstava, usku suradnju s lokalnim stanovništvom, kao i ostanak međunarodnih snaga u zemlji kroz duže vrijeme nakon intervencije. Dakle, uz pripremu vojnih operacija nužno je razviti i strategiju izgradnje zemlje. Cilj takve strategije je osiguravanje političkih i društvenih uvjeta u budućnosti koji su bitno različiti od onih koji su bili razlog pokretanja intervencije. Proces stabiliziranja zemlje ne može polučiti uspjeh ako takav proces ne uključuje stvaranje razumno dobrih uvjeta stanovanja i mogućnosti zaposlenja. Stvarna rekonciliacija moguća je jedino kroz izgradnju zajednice i stvarne društvene i gospodarske pomake ne terenu što osobito uključuje popravljavanje infrastrukture i mjesta stanovanja, razvitak i izgradnju industrijskih i energetske postrojenja, kao i uključivanje bivših vojnih savjetnika i vojnika u čitav proces.

Glavna funkcija vojne intervencije jest osigurati osnovne uvjete sigurnosti i zaštite za sve članove zajednice bez obzira na njihovo etničko podrijetlo i odnos prema bivšim izvorima vlasti jer u vrijeme nakon intervencije, ubojstva iz osvete ili čak „etničko čišćenje“ često se pojavljuju zbog toga što grupe koje su bile žrtve napadaju grupe koje su bile povezane s onima koji su provodili opresiju.⁷⁵ Vjerojatno najsloženiji problem koji treba riješiti na putu prema dosizanju opće sigurnosti jest pitanje razoružanja, demobilizacije i reintegracije lokalnih snaga sigurnosti. Reintegracija vojnog osoblja u društvo, uz osiguranje dovoljnih prihoda, nužan je element za vraćanje pravnog poretka jer je u protivnom za očekivati da se bivši vojnici okrenu oružanim zločinima. Uspješno razoružanje ovisi prije svega o mogućnostima prikupljanja osobnog naoružanja i sprječavanja ulaska novog oružja u zemlju preko granice. Ponovna izgradnja vojske i policije usko je povezana s prethodno spomenutim problemom reintegracije te je od vitalnog značaja za pružanje zaštite i sigurnosti građanima i osiguranju javnog reda i mira posebno ako se uzmu u obzir moguće teškoće nakon što međunarodne postrojbe napuste zemlju. Dosadašnja postintervencijska iskustva pokazala su da je uz vojne postrojbe potrebno osigurati i optimalno obučene redarstvene snage sposobne da održavaju javni red i mir.

Postintervencijska iskustva iz Iraka, iako u ovom slučaju nije riječ o intervenciji iz humanitarnih razloga, upućuju na još jedan problem za koji je vjerojatno da će se pojaviti u vrijeme nakon završetka vojnih operacija i pokušaja uspostave mirnodopskih odnosa. Naime, „treba imati na umu da je Irak nastao na razvalinama Otomanskog Carstva nakon Prvog svjetskog rata i da nikad nije imao demokratsku vlast ni stvarni nacionalni identitet.“⁷⁶ Montgomerijeva primjedba implicira problem nepostojanja nezavisnog i nekorumpiranog sudskog aparata i adekvatnog ustavnopravnog okvira. Zaštitne međunarodne snage imaju mandat da spriječe daljnja kršenja ljudskih prava, ali nepostojanje sustava koji će efektivno osigurati kažnjavanje prekršitelja zakona stavlja kredibilitet čitave operacije pod znak pitanja, na lokalnoj i međunarodnoj razini. Radi iznalaženja rješenja ovom problemu međunarodne organizacije predlažu različite „*justice packages*“⁷⁷ koji mogu biti primijenjeni u različitim situacijama

nadvladaju ... to će obnoviti podršku domaćim terorističkim ćelijama koje su se počele razvijati u Europi, Aziji i na Bliskom istoku.“ cit. prema Montgomery, William, *Novi ustav: Irak na ključnoj prekretnici*, Jutarnji list, 20. kolovoz 2005., str. 61

⁷⁵ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 4.19, 4.20

⁷⁶ Montgomery, William, *Novi ustav: Irak na ključnoj prekretnici*, Jutarnji list, 20. kolovoz 2005., str. 61

⁷⁷ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 5.14

imajući u vidu sve okolnosti i specifičnosti pojedine operacije. Takve mjere redovito uključuju model izrade kaznenog zakona koji će biti moguće odmah primijeniti u postojećoj situaciji. Time se omogućava intervencijskim snagama da zadrže osobe koje su počinile zločine, kao i kakva-takva zaštita manjina. U određenoj mjeri dobri rezultati po tom pitanju postignuti su u Bosni i Hercegovini uključivanjem međunarodnih predstavnika u pravosudni aparat i izvršne organe vlasti. Ipak, međunacionalni problemi latentno postoje i predstavljaju potencijalnu opasnost da se u budućnosti, po odlasku međunarodnih predstavnika, pretvore u sukobe većih razmjera, pa i, u najgorem slučaju, u one oružane.

Povratak izbjeglica i raseljenih osoba može, po završetku vojnih operacija, izazvati ozbiljne tenzije zbog diskriminatornih zakonskih odredbi ili prakse u pogledu pomoći u obnovi domova i osiguranja zaposlenja. Takva praksa odašilje jasnu poruku izbjeglicama i raseljenim osobama da se ne vraćaju. Ovaj problem može zahtijevati velike napore od lokalnih vlasti kroz duže vremensko razdoblje. Tako je npr. Hrvatska nakon uspješno okončane misije UNCRO-a⁷⁸ trebala podosta vremena da osigura optimalne i nediskriminirajuće uvjete za povratak izbjeglih Srba. Iskustva govore da se povratnici redovito susreću s problemom nemogućnosti povratka imovine (nekretnina) pred sudovima i izbacivanja privremenih korisnika koji su i sami često izbjeglice. Nedovoljno brza i neprilagođena dinamika obnove domova, spora i neprimjerena sudska zaštita, neadekvatni zakoni i nepremostive teškoće birokratske naravi dovode do frustracija ljudi koji su ionako propatili previše. Takvo stanje idealno je za obnovu starih i nastanak novih razmirica koje dugoročno mogu prouzročiti nestabilnosti. Da bi nestabilnosti bile izbjegnute na duži rok, nužno je osigurati izgradnju novih domova i otvaranje novih radnih mjesta. U razumnom vremenu treba računati i na osiguranje pristupa medicinskoj pomoći, obrazovnim institucijama, sudovima i drugim upravnim državlima tijelima.⁷⁹ Također, potrebno je dokinuti kulturu nekažnjavanja ratnih zločinaca ili osumnjičenih za ratne zločine. Društvene reakcije na počinjene ratne zločine i kršenja ljudskih prava mogu se svrstati u četiri osnovne skupine: a) amnestija - zaboraviti i oprostiti;⁸⁰ b) povjerenstva za utvrđivanje istine - utvrditi istinu, ali oprostiti;⁸¹ c) lustracija ili zamjenske kaznene optužbe - zaboraviti i kazniti;⁸² i d) pojedinačni ili kolektivni kazneni postupci - utvrditi istinu i kazniti.⁸³ Amnestija se redovito proglašava zakonom kao opća amnestija za sva počinjena kaznena djela i „odražava najvišu razinu opredijeljenosti za zaborav i oprost“⁸⁴ tragičnih zbivanja iz vremena sukoba. Povjerenstva za utvrđivanje istine „odražavaju visoku razinu opredijeljenosti za utvrđivanje istine, ali i spremnost opraštanja počiniteljima.“⁸⁵ Ovakav pristup može dati kakve-takve rezultate u slučajevima kada među bivšim sukobljenim stranama postoji barem minimalni konsenzus oko konfliktnih zbivanja, dok „žrtvama nudi barem mogućnost simbolične zadovoljštine te time smanjuje rizik budućih sukoba.“⁸⁶ Dosadašnja praksa ukazuje da su ovakva povjerenstva gotovo sasvim nemoguća kada je riječ o međudržavnim sukobima (npr. sukobi na području bivše Jugoslavije) zbog međusobnih optužbi i predbacivanja krivnje i odgovornosti za započinjanje sukoba. S druge strane, u unutardržavnim sukobima (npr. građanski ratovi i vojni pučevi u Latinskoj Americi) često se pribjegava korištenju povjerenstava koja imaju zadatak utvrditi politički i društveno prihvatljivu „istinu“. Lustracija ili zamjenske kaznene optužbe odraz su nedostatka političke

⁷⁸ *United Nations Confidence Restoring Operation*

⁷⁹ Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., para 5.16, 5.17

⁸⁰ Šimonović, Ivan, *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 86

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, str. 87

⁸⁶ *Ibid.*

volje da se utvrdi istina i počinitelji primjereno kazne, ali ujedno i želja da se odgovorni za opresiju i teška kršenja ljudskih prava ipak na neki način uklone s pozicija vlasti. Najbolji primjer pokušaja primjene zamjenskih kaznenih optužaba u postkonfliktnim situacijama jest slučaj Slobodana Miloševića, bivšeg predsjednika Srbije i SR Jugoslavije kojeg je Vlada Srbije optužila i „namjeravala uhititi na temelju optužaba za korupciju i političko ubojstvo, a ne za sudjelovanje u genocidu i ratnim zločinima.“⁸⁷ Postupci usredotočeni na utvrđivanje individualne kaznene odgovornosti odražavaju stav „nema mira bez pravde“ i predstavljaju oblik reakcije usmjeren prema utvrđivanju pune istine.⁸⁸ Ovakvi postupci traže ili adekvatnu osposobljenost pravosudnog aparata ili suđenja pred međunarodnim institucijama (*ad hoc* kazneni sudovi ili sudovi stalne jurisdikcije). Treba imati na umu i moguće ambivalentne stavove javnosti i građana prema počiniteljima ili osumnjičenima za zločine koji su potencijalni izvor novih nezadovoljstava koja mogu uzrokovati političke i društvene tenzije između različitih socijalnih entiteta i kategorija. Takve tenzije, dugoročno, mogu nositi sjeme novih sukoba, posebno ako u interakciji s drugim društvenim i ekonomskim faktorima (nemogućnost zaposlenja, niski životni standard, velike socijalne razlike, itd.) generiraju stalno i dugotrajno nezadovoljstvo koje pogada široke društvene slojeve. Primjer današnje Srbije i Crne Gore rječito govori kako stanje opće društvene i političke apatije može dovesti do toga da stranka na čijem je čelu osoba optužena za ratne zločine i sudjelovanje u genocidu osvoji relativnu većinu u nacionalnom parlamentu te se time ozbiljno ugroze demokratski procesi i naporu međunarodne zajednice u izgradnji mira u toj postkonfliktnoj zajednici.⁸⁹

3.2. Pitanja legaliteta i ovlasti poduzimanja humanitarne intervencije

Razmatrajući odnos između humanitarne intervencije i državne suverenosti nije moguće zaobići norme javnog međunarodnog prava.⁹⁰ Ključno i najvažnije pitanje je ono vezano uz ovlast poduzimanja i autorizacije intervencije: tko ima pravo i pod kojim okolnostima da odobri uporabu smrtonosne sile u ostvarivanju humanitarnih ciljeva?⁹¹ Jednoznačnih i općeprihvaćenih odgovora na ovo pitanje nema; u tu svrhu potrebno je razmotriti odredbe Povelje Ujedinjenih naroda, običajno međunarodno pravo i međunarodne konvencije za zaštitu ljudskih prava. Odredbe Povelje moraju se tumačiti teleološki (kontekstualno), dakle s obzirom na smisao norme i svrhu koja se želi postići, i evolutivno, jer taj najvažniji pravni instrument međunarodnog prava mora biti promatran dinamički; pravo nije statično, već njegove norme nastoje dostići stalno bježeću stvarnost. Legitimnost ima važnu dimenziju i onda kada je legalitet intervencije neupitan. Tako npr. prema zaključku Nezavisne međunarodne komisije za Kosovo (*Independent International Commission on Kosovo*) „vojna intervencija NATO-a na Kosovu je bila nelegalna, ali legitimna.“⁹² To naglašava širi pojam legitimiteta⁹³ koji u određenim slučajevima može biti ojačan činjenicom nelegalnosti ako je ona plod veta jedne od stalnih članica Vijeća ili ako u Općoj skupštini postoji većina, ali ne takva da sačinjava 2/3 svih država. Također, legitimitet će bitno biti ojačan ako postoje važni razlozi za intervenciju ili očiti dokazi o teškim i masovnim kršenjima ljudskih prava,

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Srpska radikalna stranka Vojislava Šešelja osvojila je 30 mjesta od ukupno 126 i pojedinačno ima najviše mandata u parlamentu. Za potpune podatke o rezultatima izbora za Skupštinu Srbije i Crne Gore *vidi* <http://electionworld.org/serbiamontenegro.htm>

⁹⁰ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 155

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000., para 3. cit. prema <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>

dobronamjerno postupanje država koje poduzimaju intervenciju, dugotrajni napori međunarodne zajednice u razrješenoj sukoba, itd.

3.2.1. Humanitarna intervencija i Povelja Ujedinjenih naroda

Jedan od osnovnih principa na kojem se temelji Povelja određen je čl. 2 (4) prema kojem se „članovi u svojim međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države.“ Ova norma je prema stajalištu većine stručnjaka za međunarodno pravo *jus cogens* i ne može biti mijenjana kasnijim ugovorima ili radnjama; ona je apsolutno obvezujuća za sve države članice UN-a. Nadalje, Povelja proklamira načelo nemiješanja u unutrašnje poslove suverenih država u čl. 2. (7) koji kaže da „ništa ne ovlašćuje Ujedinjene narode da se miješaju u poslove koji po svojoj biti spadaju u unutrašnju nadležnost države.“ Načela zabrane uporabe sile i nemiješanja u unutrašnja pitanja nalaze svoj limit u ovlasti Vijeća sigurnosti da upotrijebe, kada to ocijeni potrebnim radi zaštite međunarodnog mira i sigurnosti, prisilne mjere iz glave VII i legitimnoj uporabi sile u svrhu samoobrane kako to propisuje čl. 51.⁹⁴ Čl. 2 (3) upućuje države članice da „rješavaju svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima“, a svaki spor koji bi mogao ugroziti međunarodni mir i sigurnost, države moraju nastojati riješiti „pomoću pregovora, ankete, posredovanja, mirenja, arbitraže, sudskog rješavanja, obraćanja regionalnim ustanovama ili sporazumima, ili pomoću drugih mirnih sredstava.“⁹⁵

Pravna mogućnost da Vijeće sigurnosti reagira na krizne situacije koje mogu dovesti do humanitarne katastrofe navedena je u glavi VI i VII.⁹⁶ Iako je naslovljena kao „mirno rješavanje sporova“ glava VI određuje okvire u kojima UN može djelovati u slučajevima humanitarne katastrofe.⁹⁷ Čl. 34. isključuje potrebu postojanja samog spora jer je Vijeće ovlašteno da istraži „svaki spor ili situaciju koja bi mogla dovesti do međunarodnog trvenja.“ Iako je ovom odredbom napravljena jasna distinkcija između međunarodnih i internih sporova, dosadašnja praksa pokazuje da je takva distinkcija virtualna i da Vijeće sigurnosti može dati šire značenje internim sporovima s obzirom na opasnost naspram međunarodnog mira i sigurnosti. Tako je evolutivna interpretacija odredbi iz glave VI dovela do razvitka UN-ovih mirovnih operacija koje su uključivale pristanak države i minimalnu uključenost osoblja UN-a. U početku je bila dozvoljena uporaba oružja samo u svrhu samoobrane, da bi kasnije ta ovlast bila proširena u slučaju zaštite ciljeva operacije. Ovo širenje mogućnosti uporabe oružja imalo je jedan vrlo važan incidentalni efekt: davanje ovlasti Ujedinjenim narodima da djeluju i u slučajevima koji su unutarne prirode. Dakle, ako neka država da svoj pristanak, Vijeće sigurnosti može autorizirati vojnu prisutnost koja ima za cilj spriječiti, ublažiti ili nadvladati predstojeću ili tekuću humanitarnu katastrofu. Mirovne operacije značajno su dobile na značenju i narasle u broju nakon završetka Hladnog rata. Oštrica ovlasti Vijeća sigurnosti proizlazi iz glave VII, koja je izrađena za slučajeve međunarodnih oružanih sukoba i ocrtava obrise kolektivne sigurnosti određene Poveljom.⁹⁸ U tu svrhu Vijeće sigurnosti ovlašteno je da „odluči koje će

⁹³ Vidi poglavlje III - 1.3.

⁹⁴ Čl. 51 Povelje: „Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog na.pada na nekoga Člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za odzivanje Međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje Članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljaju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlasti i dužnosti Vijeća sigurnosti da na temelju ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje Međunarodnog mira i sigurnosti.“

⁹⁵ Povelja UN (čl. 33)

⁹⁶ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 157

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Glavna briga u vrijeme usvajanja Povelje (1945) bila je kako osigurati političku i teritorijalnu neovisnost država članica za slučajeve „prijetnje miru, povrede mira ili čina agresije“ cit. prema Weiss, Thomas G. - Hubert, Don,

se mjere (...) radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti.⁹⁹ U slučaju da se mjere koje po prirodi nisu vojne, predviđene u čl. 41 pokažu nedovoljnima, Vijeće sigurnosti može odrediti uporabu vojnih mjera egzemplarno navedenih u čl. 42. Odredbe iz glave V osiguravaju provedbu odluka Vijeća, čiji je glavni zadatak briga o međunarodnom miru i sigurnosti, namećući obvezu državama članicama Ujedinjenih naroda „da prihvate i izvršavaju odluke Vijeća u skladu s ... Poveljom.“¹⁰⁰ U obavljanju tih dužnosti Vijeće sigurnosti djeluje u skladu sa ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda što znači da su države članice Vijeća dužne izvršavati svoj mandat u skladu s proklamiranim načelima i ciljevima. Iz ovoga bi se mogao izvesti zaključak da Vijeće ima ne samo pravo, već i dužnost da djeluje u slučajevima velikih humanitarnih kriza, posebice ako se u razmatranje uzme cilj i svrha Povelje određeni smislu održavanja međunarodnog mira i sigurnosti i preambula u kojoj su izražene nade čovječanstva da će budući naraštaji biti spašeni od neizrecivih patnji i užasa rata. Potvrđujući vjeru u temeljna prava čovjeka, u dostojanstvo i vrijednost čovjeka, Poveljom se ističe namjera za stvaranje uvjeta koji će omogućiti socijalni napredak i poboljšanje životnih prilika osiguravajući svakom ljudskom biću veću slobodu. Kao programatska dužnost istaknuto je prihvaćanje načela i uvođenje načina koji jamče da oružana sila neće biti upotrijebljena osim ako je to u općem interesu. Čitajući preambulu u svjetlu ne samo najiskrenijih ljudskih nadanja, već kao izvorišne osnove suvremenog svjetskog poretka ne može se zaključiti drugačije nego o postojanju dužnosti svih suverenih država da štite i promiču temeljna prava čovjeka i djeluju u cilju stvaranja slobode za sva ljudska bića. Ipak, većina analitičara smatra da se takva dužnost ne može iščitati iz Povelje. Prihvaćajući takvo mišljenje većine i uzimajući u obzir općeprihvaćeno pravilo međunarodnog prava da međunarodne ugovore treba „tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora“¹⁰¹ zajedno s osnovnim zahtjevima humanosti proklamiranim u brojnim međunarodnim konvencijama, uvelike bi značilo odrediti Povelju kao običan instrument međunarodnog prava čija je jedina namjena održavanje ravnoteže između velikih sila. Čak i ako je to bila jedna od namjera pisaca Povelje, što je vrlo dvojbeno, ona je bila odraz složenih političkih i društvenih prilika i strahovanja jednog uništenog svijeta u vrijeme nakon Drugog svjetskog rata na čijim ruševinama se pripremala bipolarna hladnoratovska podjela. Današnji svijet je dramatično drugačiji, što zbog završetka Hladnog rata, što zbog najnovijih prijetnji koje u obliku međunarodnog terorizma pogađaju civilizirane narode; no, ponajviše zbog ubrzavajuće globalizacije svjetskih zbivanja na svim planovima ljudskog djelovanja. Imajući u vidu taj novi svijet, njegove nove mogućnosti i potrebe, promatrajući Povelju Ujedinjenih naroda kao najvažniji međunarodni dokument kao što je na mnogo mjesta najjasnije istaknuto, prihvaćajući Ujedinjene narode kao središte zbivanja u međunarodnim odnosima i mjesto gdje se razvijaju prijateljski odnosi među narodima, i napose iznova prepoznajući samorazumljivu istinu da se sva ljudska bića rađaju u slobodi i jednaka u dostojanstvu i pravima, dužnost je svih subjekata međunarodnog prava da djeluju u stvaranju boljeg svijeta i primjerenih političkih, društvenih, ekonomskih i prirodnih uvjeta dostojnih ljudske osobe. Tumačiti bilo koju odredbu Povelje kroz prizmu malodušnosti i uskogrudnosti bilo bi suprotno duhu i prirodi, kako međunarodnog prava u cjelini, tako i Povelje kao jedinstvenog dokumenta svjetske zajednice. Svrha stvaranja svjetske organizacije i donošenja Povelje ne leži u namjeri da se „zamrznu“ odnosi na svjetskoj pozornici, već da se, uzimajući u obzir razvoj i napredak ljudskog društva, kroz najduže vrijeme osiguraju uvjeti mira i sigurnosti za sve narode. To ne uključuje samo izbjegavanje međudržavnih sukoba, već svih sukoba koji nanose patnje ljudskoj vrsti. Predmet Povelje proteže se kroz

The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 158

⁹⁹ Povelja UN (čl. 39)

¹⁰⁰ Povelja UN (čl. 25)

¹⁰¹ Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora (čl. 31)

sva područja ljudskog djelovanja koja stoje u vezi sa pitanjima mira i sigurnosti. Da bi Ujedinjeni narodi mogli ispuniti svoju glavnu zadaću, mogućnost njihova djelovanja mora biti dovoljno široka i mora ulaziti ne samo u sva ona područja koja se izravno ili neizravno dotiču pitanja mira i sigurnosti, već i u ona koja bi u budućnosti, stvarno ili potencijalno, konzekventno mogla utjecati na međunarodni mir i sigurnost. Evidentno je da sustavna kršenja ljudskih prava, dugotrajna i intenzivna, teže prema stvaranju takvih odnosa u svjetskoj zajednici koji su nespojivi s postojanjem i ciljevima UN-a. Ujedinjeni narodi su stvoreni radi sprečavanja pojava koje su se u povijesti pokazale kao prijetnja samom opstanku čovječanstva i radi stvaranja boljih društvenih uvjeta za život te u tu svrhu svjetska organizacija mora biti opremljena adekvatnim i primjerenim oružjem za djelovanje u svakoj situaciji.

Nažalost, stoji primjedba da unatoč pojedinim primjerima uspješno obavljenog posla, Vijeće sigurnosti u svojoj je dosadašnjoj praksi demonstriralo uzorak oklijevanja, neodlučnosti i dramatičnog kašnjenja kad je bilo suočeno čak i s najgorim primjerima kršenja temeljnih načela Ženevskih konvencija o zaštiti žrtava rata i osnovnih zapovijedi ljudskosti, u zemljama poput Ruande i Bosne i Hercegovine. Pa ipak, ako se djelovanje čitave Organizacije razmotri u široj vremenskoj perspektivi može se zamijetiti da iz razdoblja Hladnog rata postoji tek nekoliko rezolucija koje spominju humanitarne razloge, dok posljednje desetljeće 20. stoljeća je obilježeno praksom čestog i opetovanog pozivanja na glavu VII prepoznajući humanitarne razloge kao prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti. Ono što se možda čini kao „oklijevanje, neodlučnost i dramatično kašnjenje“ ipak je neka vrsta prepoznavanja problema i nekakva vrsta djelovanja za koju se u budućnosti može očekivati da bude djelotvorna. U tom smjeru ide i inicijativa glavnog tajnika, *In Larger Freedom*, ističući da „u svijetu međupovezanih prijetnji i izazova u interesu je svake zemlje da im se suprotstavi odlučno (...) cilj veće slobode može biti ostvaren samo širokom, dubokom i postojanom suradnjom među državama. Takva suradnja je moguća ako politika svake države uzme u obzir ne samo potrebe svojih građana, već i potrebe drugi. Takva suradnja ostvaruje interese svih i prepoznaje zajedničku humanost.“¹⁰²

Opća skupština u ulozi zaštitnika mira podređena je Vijeću sigurnosti.¹⁰³ Ako Vijeće nije u mogućnosti ili ne želi djelovati, ta stvar može biti razmotrena u Skupštini i sukladno čl. 11. Povelje Skupština može donijeti preporuku (ali ne i odluku) vezanu uz pitanje međunarodnog mira i sigurnosti. Međutim, ako Vijeće sigurnosti glede nekog spora ili situacije „obavlja funkcije koje su mu dodijeljene ovom Poveljom, Opća skupština ne može davati nikakve preporuke glede toga spora ili situacije.“¹⁰⁴ Pa, ipak, Opća skupština će odmah razmotriti svaki slučaj gdje postoji prijetnja miru, narušenje mira ili čin napada, a Vijeće sigurnosti propusti udovoljiti svojoj prvenstvenoj odgovornosti za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti zbog toga što se nije mogla postići jednoglasnost njegovih stalnih članica. Opća skupština može prema potrebi preporučiti državama članicama kolektivne mjere za održanje ili uspostavljanje mira, a može preporučiti i kolektivnu oružanu akciju ako je mir već narušen.¹⁰⁵ Rezolucija *Uniting for Peace*, imajući u vidu sporost odlučivanja u Općoj skupštini, predvidjela je hitno izvanredno zasjedanje koje se mora održati unutar 24 sata. Hitno sazivanje relativno je rijetko; u povijesti UN-a održano je svega 10 ovakvih sjednica.¹⁰⁶ Glavna prepreka u donošenju rezolucija koje su vezane uz međunarodni mir i sigurnost predstavlja čl. 18. (2) Povelje koji zahtijeva u takvim slučajevima 2/3 većinu prisutnih članica

¹⁰² Annan, Kofi, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary General, 2005., para 18, cit. prema <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>

¹⁰³ Peterson, M.J., *The General Assembly in World Politics*, Boston, Allen & Unwin, 1986.

¹⁰⁴ Povelja UN (čl. 12)

¹⁰⁵ Rezolucija Opće skupštine *Uniting for Peace*, 1950 cit. prema Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1984., str. 399-400

¹⁰⁶ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 159

koje glasaju. No, s druge strane rezolucija koja bi imala tako veliku podršku međunarodne zajednice i koja je donesena zbog nedjelovanja Vijeća sigurnosti sasvim sigurno bi osigurala legitimitet mogućoj vojnoj intervenciji iz razloga zaštite ljudskih prava. Štoviše, moralna i politička snaga koja bi stajala iza takve akcije opravdano bi tražila da se u svjetlu dosadašnje prakse i novih odnosa preispita i njena legalnost.¹⁰⁷

Glava VIII Povelje predviđa mogućnost da se održavanje međunarodnog mira i sigurnosti povjeri „regionalnim sporazumima ili ustanovama“ ako su njihove akcije u skladu s načelima i svrhom Ujedinjenih naroda.¹⁰⁸ Nadalje, čl. 52 (2) Povelje određuje da su regionalni sporazumi i ustanove prvo mjesto na kojem treba uložiti napore za dostizanjem mirnog rješenja lokalnih sporova, prije obraćanja Vijeću sigurnosti. Čl. 53. (1) predviđa da „Vijeće sigurnosti upotrebljava, gdje je to prikladno, regionalne sporazume ili ustanove za provođenje prisilne akcije koju je ono odredilo.“ Druga rečenica istog članka je da je takve akcije moguće provoditi samo uz autorizaciju Vijeća sigurnosti. Vijeće treba u svako doba biti potpuno obavještavano o djelatnostima koje se poduzimaju ili namjeravaju poduzeti na temelju regionalnih sporazuma ili od strane regionalnih ustanova za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.¹⁰⁹ Humanitarne katastrofe imaju izravan učinak na susjedne zemlje, što uključuje prihvat velikog broja izbjeglica i korištenje teritorija kao bazu za pobunjeničke grupe.¹¹⁰ Zbog toga države koje graniče s ratnim zonama imaju snažan interes, ali ne nužno i humanitarne naravi, u rješavanju velikih humanitarnih kriza.¹¹¹ S obzirom na njihovo poznavanje lokalnih prilika i aktera događaja, takve zemlje su redovito u boljoj poziciji za djelovanje nego UN. Regionalnim organizacijama je dopušteno da poduzimaju samo mirotvorne akcije, dok su prekludirane u izvršavanju ovlasti iz glave VII, osim ako ih Vijeće nije izričito za to ovlastilo.¹¹²

3.2.2. Humanitarna intervencija izvan Povelje Ujedinjenih naroda

Glavni argument koji se ističe protiv poduzimanja intervencije bez obzira na razloge iz kojih se poduzima jest taj da kopnena invazija ili bombardiranje teritorija nužno predstavlja kršenje političke neovisnosti i samostalnosti suverene države. Nadalje, redovito se dovode u sumnju stvarne namjere osvajača. Značajan broj analitičara čije su polje interesa međunarodni odnosi smatra da su interesi lokalnog stanovništva samo izgovor za ostvarivanje kakvih drugih strateških ili gospodarskih interesa države ili država koje poduzimaju invaziju. Argumenti koji bi poduprli suprotno stajalište također imaju svoje pristaše i valjano uporište u stvarnosti međunarodnih odnosa, a sastoje se u tome da često nema alternative intervenciji kao sredstvu za spašavanje ljudskih života u situacijama kada prijeti izbijanje humanitarne katastrofe. Represivni režimi zastupaju interese korumpiranih elita, a ne interese najširih slojeva naroda. U takvim slučajevima pitanje državne suverenosti ostaje izvan doseg razmatranja intervencije jer je suverenost naroda očito narušena od strane takvih režima.

Ako je odobrenje humanitarne intervencije od strane Vijeća sigurnosti *conditio sine qua non*, onda je bez postojanje takvog mandata, po mišljenju mnogih, intervencija naprosto nelegalna.¹¹³ Međutim, intervencije provedene bez autorizacije Vijeća iz razdoblja posljednjeg

¹⁰⁷ *Ibid.*, str. 160

¹⁰⁸ Povelja UN (čl. 52 (1)): „Ništa u ovoj Povelji ne isključuje postojanje regionalnih sporazuma ili ustanova za rješavanje predmeta koji se tiču održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, a koji su prikladni za regionalnu akciju, s time da su ti sporazumi ili ustanove i njihovo djelovanje sukladni ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.“

¹⁰⁹ Povelja UN (čl. 54)

¹¹⁰ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 160

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, str. 162

desetljeća 20. stoljeća navode na pomisao da bi pravna osnova za poduzimanje intervencije bez autorizacije mogla postojati u međunarodnom običajnom pravu. Ovakvo određenje problema implicira postojanje dviju suprotstavljenih grupa, no argumenti koje izmjenjuju nisu sasvim „crno-bijele“ prirode i ukazuju na postojanje i ponešto „sivog“ područja.

Oponenti humanitarne intervencije ističu da su se države članice UN-a obvezale da će se u međunarodnim odnosima suzdržavati od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda.¹¹⁴ Kako humanitarna intervencija nije Poveljom određena kao iznimka uporabe sile ili prijetnje silom radi ostvarivanja humanitarnih ciljeva, suprotna je pravilima međunarodnog prava. Nadalje, kako je vladajući princip međunarodnih odnosa koncept državne suverenosti prema kojem je svakoj državi dopušteno da slobodno i samostalno određuje društvene i političke odnose na vlastitom teritoriju, čak niti kršenje pravila međunarodnog prava ne može za sobom povući pravo na poduzimanje intervencije. Takva intervencija može imati valjano pravno uporište samo ako ima autorizaciju od strane Vijeća sigurnosti. Kao podršku tim navodima ističe se Deklaracija o načelima prijateljskih odnosa¹¹⁵ i Definicija agresije¹¹⁶ koje šute o postojanju prava na humanitarnu intervenciju. Čak štoviše, Opća skupština je davajući definiciju agresije istaknula osudu svih oblika vojne intervencije.

Ponavljajući argumente iz prethodnog poglavlja¹¹⁷ (i dodajući ovdje neke nove), može se reći da je gore izneseno mišljenje pretjerano formalističko; a time uvelike i zastarjelo. Načelo neuporabe sile iz čl. 2. (4) Povelje samo je jedno od načela na kojima se temelji sustav Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava uopće. Običajno pravo po pitanju humanitarne intervencije ne nadilazi obvezatnost čl. 2. (4), ali u određivanju dosega te norme mora se uzeti u obzir dosadašnja praksa država i novi trendovi u razvoju međunarodnog običajnog prava. Tumačenju tog načela treba pristupiti u kontekstu međunarodnih odnosa i potreba suvremenog svijeta. Povelja je živi instrument koji evoluirao tijekom vremena kako evoluirao i ljudsko društvo u cjelini, a to potvrđuju i dosadašnje neformalne izmjene Povelje koje nisu pratile proceduru predviđenu u glavi XVIII. Nadalje, uzimajući u obzir opću shemu Povelje, može se vidjeti da je promicanje ljudskih prava određeno na samom početku teksta Povelje kao jedan od ciljeva svjetske organizacije; i to počevši s preambulom i čl. 1. Iz toga se može zaključiti da prvi razlog ponovnog stvaranja svjetske organizacije nakon najveće tragedije u povijesti čovječanstva, ali i nakon dokazane neučinkovitosti Lige naroda, nije „zamrzavanje“ odnosa među državama, već dosizanje trajnih ljudskih ideala i stvaranje takvih društvenih uvjeta koji će pogodovati razvoju ljudske civilizacije. Ujedinjeni narodi nisu stvoreni da bi nijemo promatrali surovo gaženje ljudskog dostojanstva i gomilanje nepravde koje u konačnici može imati kataklizmičke posljedice, već zato, kao što je na samom početku Povelje istaknuto, dakle kao što se i samim piscima ukazalo kao najkrhkija i najvažnija vrijednost koju treba štiti, da spase buduće naraštaje od užasa rata i da ponovno potvrde vjeru u temeljna prava čovjeka. Nadalje, treba spomenuti i značajan razvoj međunarodnog humanitarnog prava nakon 1945. Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948), Opća deklaracija o ljudskim pravima (1948), Europska konvencija o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda (1950), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Američka konvencija o ljudskim pravima (1969) i Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda (1981) glavni su globalni i regionalni instrumenti u zaštiti ljudskih prava i njihova međunarodna dimenzija ne samo da nameće određene obveze prema suverenim državama, već određuje da se pitanje zaštite ljudskih prava ne može smatrati isključivo unutarnjim pitanjem. Kada bi

¹¹⁴ Povelja UN (čl. 2 (4))

¹¹⁵ Rezolucija Opće skupštine 2625 (1970)

¹¹⁶ Rezolucija Opće skupštine 3314 (1974)

¹¹⁷ *Vidi* poglavlje III - 2.1.

svaka država bila posve samostalna da odredi standarde zaštite, tada bi se temeljna prava čovjeka našla u opasnosti da imaju tek virtualno značenje, a čitavo međunarodno pravo postalo bi supsidijarne naravi. Time bi i načelo ispunjavanja obveza *bona fide*, koje je ugrađeno u same temelje suvremenog međunarodnog poretka, bilo toliko suženo u svom dosegu da praktično i ne bi imalo značenje. To, osim što je praktički neprihvatljivo, suprotno je duhu međunarodnog prava i prava uopće. Međunarodni poredak i dalje leži na konceptu državne suverenosti, ali taj koncept je od vremena kada je nastao evoluirao od „nadređenosti suverenih vlasti unutar jednakih i ravnopravnih državnih jedinica“ do suverenosti shvaćene u svjetlu „odgovornosti države za dobrobit njenih građana“. Ako propast ili zatajenje državne suverenosti dovede do humanitarne katastrofe, ili ako država izvršava suverenost na način koji potresa savjest međunarodne zajednice onda u takvim iznimnim i ekstremnim slučajevima mora postojati neki instrument u međunarodnom pravu koji će ispraviti takve teške nepravde. Pravo ne može tolerirati očiglednu nepravdu zatvarajući se u sustav vlastitih pravila; uostalom, jedini razlog postojanja prava jest čovjek. Nema sumnje da intervencija nije opravdana svaki put kad država krši temeljna prava, međutim, nije sasvim jasno da li norme međunarodnog prava uvijek daju prednost suverenosti i integritetu država pred zaštitom ljudskih prava, posebno onom najosnovnijem - pravu na život.¹¹⁸

Iz činjenice ne spominjanja „humanitarne intervencije“ u rezolucijama Opće skupštine vezane uz načela o prijateljskim odnosima i definiciju agresije ne mogu se izvući nikakvi konačni zaključci, ponajmanje oni koji bi konačno i nepovratno zabranjivali poduzimanje vojne akcije u humanitarne svrhe. I to najmanje iz dva razloga. Prvo, spomenute rezolucije donesene su početkom 70-ih godina prošlog stoljeća, dakle u kulminaciji hladnoratovskih zbivanja, i kao takve odraz su vremena u kojem su nastale. Ne određujući pojam „humanitarne intervencije“, željelo se izbjeći vrlo osjetljivo političko pitanje, pravo na poduzimanje intervencije, što je bilo posljedica napetosti između dviju supersila. U situaciji bipolarne napetosti određivati takvo pravo moglo je imati za posljedicu nepovratno narušavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Stalno prijeteća opasnost od zlouporabe ili čak prave inflacije „humanitarnih intervencija“ dovela bi svijet na sam rub opstanka. Strah od atomskog rata zavladao bi svijetom i postao dominantno i trajno obilježje tadašnjih međunarodnih odnosa. Uostalom, koncept humanitarne intervencije ubrzano se počeo razvijati od trenutka kada su u međunarodnoj zajednici nastali uvjeti koji su pogodovali takvom razvoju. Nezamisliv je nastanak i razvoj nekog pravnog instrumenta bez valjane materijalne osnove i stvarnih potreba za postojanjem takvog instituta ili prakse. Nestankom bipolarne podjele svijeta, ubrzanom globalizacijom odnosa i sve većim prepoznavanjem važnosti zaštite i promicanja ljudskih prava stvoreni su bitno drugačiji uvjeti koji traže nove mogućnosti djelovanja u međunarodnoj zajednici; pa tako i nove pravne koncepte. Ne treba smetnuti s uma ni sada već prilično dugačak niz humanitarnih intervencija koje su se dogodile unatrag posljednjih petnaest godina i koje su prilično definirale praksu država i regionalnih organizacija po pitanju zauzimanja stava oko poduzimanja vojnih operacija u svrhu zaštite civilnog stanovništava od teških kršenja normi humanitarnog prava. Također, niti jednom rezolucijom nije određena zabrana poduzimanja humanitarne intervencije i uzimajući u obzir doseg mogućnosti i potreba tadašnjeg svijeta može se zaključiti da šutnja o ovom pitanju ustvari znači odlaganje iznalaženja rješenja za vrijeme kada će za to postojati adekvatni uvjeti. Drugo, čak ako se zauzme i strogo formalistički stav i čitava debata oko cilja i svrhe donošenja ovih rezolucija ostavi po strani, onda se uvijek može istaknuti prigovor da rezolucije Opće skupštine nemaju obvezujući karakter.

Ako se zauzme stav da pravo na poduzimanje intervencije iz humanitarnih razloga postoji u običajnom međunarodnom pravu (ili da je barem u nastajanju) ono je ograničeno za slučajeve kada postoje ili su neminovne velike ljudske žrtve, kada je postojanje takve

¹¹⁸ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 164

humanitarne katastrofe objektivno utvrđeno i kada ne postoji rezolucija Vijeća sigurnosti koja *explicite* odbacuje mogućnost poduzimanja intervencije.¹¹⁹ Neke zemlje, na čelu s Rusijom i Kinom sklone su interpretaciji prema kojoj se vojna intervencija može poduzeti ako Vijeće sigurnosti izričkom autorizira takvu akciju. S druge strane, zapadne zemlje i mnoge od zemalja u razvoju drže da intervencija može biti izvedena sve dok Vijeće ne izglasa njeno zaustavljanje. Običajno pravo nastaje ponavljanim vršenjem koje prati pravna svijest (*opinio juris*).¹²⁰ To znači da običajno pravno pravilo nastaje tako da se postupa u određenom smislu duže vrijeme, da nema protivnog postupanja i da se na temelju toga stvorilo uvjerenja kako se takvim postupanje ispunjava pravna dužnost, a da je protivno postupanje zapravo kršenje te dužnosti odnosno norme koja je nalaže.¹²¹ U stvaranju nekog običajnog pravila ne moraju sudjelovati sve države.¹²² Iako običajno pravo nastaje stalnim vršenjem kroz dulje vrijeme moguće je da se neko pravilo stvori u kratko vrijeme ako je razmjerno mali broj presedana uspio stvoriti uvjerenje da je određeno ponašanje pravno obvezatno.¹²³ Radi utvrđivanja postoje li norme običajnog međunarodnog prava koje bi činile humanitarnu intervenciju dozvoljenom, treba preispitati postojeću praksu država i da li tu praksu prati pravna svijest. Po tom pitanju osobito je interesantna intervencija NATO-a na Kosovu. Široko rasprostranjeno mišljenje među vladama zapadnih zemalja da intervencija na Kosovu nije bila sasvim ilegalna upućuje na to da, barem iz perspektive jednog dijela međunarodne zajednice, određene promjene su se dogodile.¹²⁴

3.3. Drugi oblici intervencionizma (mjere iz glave VII Povelje UN-a, pravo na samoobranu i doktrina preventivnih napada)

Humanitarna intervencija znači poduzimanje nekakve akcije radi zaštite civilnog stanovništva. Ta zaštita ne mora nužno značiti i poduzimanje vojne intervencije, ali u konačnici ona redovito ima obrise uporabe oružane sile. Slučajevi u kojima se Vijeće sigurnosti poziva na odredbe glave VII mogu, ali i ne moraju se doticati humanitarnih aspekata. Glava VII je temelj na kojem Vijeće gradi obranu međunarodnog mira i sigurnosti, što ne znači da uvijek razmatra humanitarne aspekte. Novija praksa pokazuje da se Vijeće sve češće i u sve većem broju različitih situacija poziva na glavu VII kada želi zaštititi humanitarne ciljeve ocjenjujući situaciju kao prijetnju miru.

Jus ad bellum ili kada je opravdano koristiti oružanu silu? Sasvim je sigurno da s moralnog (i političkog) stajališta nema ništa sporno u odgovoru na čin agresije. Polazeći s te pozicije, Povelja kaže da „ništa ... ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekoga člana Ujedinjenih naroda“. Korištenje ovog prava uključuje i određene obveze, kao što je obavještanje o poduzetim mjerama, a svoj limit nalazi u trenutku kada Vijeće sigurnosti odluči poduzeti mjere za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Naravno, pravo na samoobranu ne isključuje obvezu države ili grupe država koje se na njega pozivaju da poštuju međunarodne zaštite ljudskih prava i prava i običaja rata.

¹¹⁹ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 164

¹²⁰ Andrassy, Juraj - Bakotić, Božidar - Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb, 1998., str. 14-17 i Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000., str. 77-80

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Holzgrefe, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003., str. 189, 191-192

Doktrina preventivnih napada, u posljednje vrijeme korištena od strane administracije predsjednika Georgea W. Busha, ustvari je oblik samoobrane (Bushova doktrina).¹²⁵ Zamisliva je situacija u kojoj jedna država poduzima takve mjere koje očito predstavljaju prijetnju za neku drugu državu (npr. gomilanje vojske na granici, izgradnja oružja za masovno uništenje, teroristički napadi i sl.). Postavlja se pitanje da li je u takvoj situaciji dozvoljeno djelovati preventivno ili je potrebno čekati izbijanje sukoba radi uporabe sile u svrhu samoobrane? Odgovori nisu jednoznačni, no bez dubljeg razmatranja problema može se reći da prilikom pozivanja na doktrinu preventivnih napada humanitarni aspekti nisu u prvom planu. Čak ako bi i bili formalno istaknuti kao pobuda iz koje se poduzima vojna akcija, faktički njihovo značenje u takvoj situaciji je drugorazredno. *Jus ad bellum* u početku nije uključivalo anticipatornu samoobranu, no imajući na umu razvoj ratne tehnike i prirode suvremenog ratovanja većina stručnjaka za ratno pravo slaže se da takvo pravo postoji danas u međunarodnom običajnom pravu. Doktrina preventivnih napada usredotočena je na suzbijanje prijetnje državnoj sigurnosti i suverenosti, za razliku od humanitarne intervencije koja ima kao središnje pitanje zaštitu ljudskih prava. Poduzimanje preventivnih napada može vrlo lako biti zloupotrijebljeno u svrhu ostvarivanja određenih geostrateških ili ekonomskih ciljeva, a ta opasnost je osobito velika kada je napad poduzet unilateralno¹²⁶ i kada ne postoje pouzdane i neovisno provjerene informacije o pozadini postojeće prijetnje i neprijateljstva.¹²⁷

4. Humanitarne intervencije nakon hladnog rata

Završetkom Hladnog rata stvoreni su sasvim novi uvjeti na svjetskoj pozornici. Održavanje ravnoteže straha koja je bila imanentna bipolarnoj podjeli svijeta zamijenila je jedna sasvim nova paradigma koja svoje ishodište ima u ubrzanj globalizaciji društvenih, političkih i ekonomskih odnosa i ponovnom prepoznavanju važnosti zaštite ljudskih prava. Te dramatične promjene otvorile su nove, velike mogućnosti, ali i nove opasnosti. Razmatranje koncepta humanitarne intervencije treba promatrati u svjetlu tih novonastalih odnosa i mogućnosti. U odnosima hladnoratovske napetosti nije bilo zamislivo poduzimanje vojne operacije koja bi za cilj imala sprječavanje humanitarne katastrofe, a da takva akcija ne bude viđena isključivo kao sredstvo za ostvarivanje određenih geopolitičkih ciljeva. Namjera za takvo postupanje redovito bi bila blokirana kroz pravo veta u Vijeću sigurnosti, a potom, ako bi akcija ipak uslijedila, sljedeća etapa sastojala bi se od međunarodnih trzavica i zategnuća odnosa između velesila. Situacije pretjerane napetosti nastojale su se izbjeći pod svaku cijenu jer su u konačnici mogle završiti s nesagledivim posljedicama.

U slijedećih nekoliko odlomaka razmotrene su vojne intervencije počinjene iz humanitarnih razloga tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća protivno volji ili bez pristanka vlade države na čijem su teritoriju intervencije poduzete. Nepostojanje pristanka sasvim je nesporno u slučajevima kada se vlada izričito protivi međunarodnoj prisutnosti (Irak, bivša Jugoslavija i Ruanda). Kako je najvažniji kriterij u odnosima prema nekoj vladi faktična kontrola

¹²⁵ Prema Bushovoj doktrini poduzimanje preventivnog napada je dozvoljena ako: a) neprijatelj posjeduje oružje za masovno uništenje, b) prijetnja protiv građana je očita, i c) sva mirna sredstva su iscrpljena. Cit. prema Stover, William James, *Preemptive War: The Legal and Moral Implications of Bush and Rumsfeld Doctrines*, Sanata Clara University, 2004, str. 47

¹²⁶ Unilateralno poduzimanje napada u politološkoj i pravnoj literaturi nema identično značenje i zato ovaj pojam valja izbjegavati. Za politologe unilateralna intervencija znači akciju koja je poduzeta samostalno od strane jedne države, dok u pravnoj literaturi znači poduzimanje akcije bez odobrenja Vijeća sigurnosti, tj. bez valjanog temelja u međunarodnom pravu, bez obzira na to da li je sama intervencija provedena od strane jedne ili više zemalja. U načelu ovaj pojam valja koristiti isključivo u smislu kako ga koristi pravna literatura.

¹²⁷ Više o tome v. Blix, Hans, *Razoružavanje Iraka: Istina i obmana*, Znanje, Zagreb, 2004., str. 22-23, 25-27, 33-38, i dalje.

teritorija, pristanak je bio od malo praktičnog značenja u slučajevima Liberije, Haitija i Sierra Leonea, dok je u slučaju Somalije bio sasvim irelevantan.¹²⁸ U slučaju Istočnog Timora pristanak je bio dvojen; došao je od okupatorskih snaga nakon značajnog međunarodnog pritiska.¹²⁹ Drugi kriterij po kojem su razmatrane intervencije nalazi se u humanitarnim razlozima poduzimanja. Pod pojmom „humanitarni razlozi“ smatra se prijetnja ili stvarna pojava velikih ljudskih žrtava, masovnog i nasilnog preseljenja i široko rasprostranjenih kršenja ljudskih prava. Kako su motivi redovito pomiješani u nekim slučajevima, kao osnova za intervenciju uzeto je pitanje prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti, iako su humanitarni razlozi bili evidentni.

Zbog prevelikog opsega rada slučajevi Liberije, Haitija i Sierra Leonea izostavljeni su iz prikaza.

4.1. Irak (1991. - 2003.)

Trenutno stanje u Iraku ukazuju da je konačno rješenje problema koje će donijeti mir u zemlju i stvoriti uvjete za društveni i gospodarski napredak zemlje još uvijek daleko. Složena pitanja kao što su uspostava ustavnopravnog poretka, osiguranje javnog reda i mira i stvaranje podesnih uvjeta za funkcioniranje pravne države i pravosudnog aparata nisu dio ovog poglavlja. Ovdje su razmotreni samo određeni humanitarni aspekti vezani za poduzimanje vojne intervencije i događaji koji su prethodili tome, dok su najnovije ratne operacije u tom području ostavljene izvan dosega eseja.

U kolovozu 1990. postrojbe iračke vojske napale su, okupirale i anektirale Kuvajt protivno normama međunarodnog prava. Okupacija je osuđena širom svijeta, a Vijeće sigurnosti održalo je hitnu sjednicu na kojoj je usvojena rezolucija 660 kojom se od Iraka traži trenutno i bezuvjetno povlačenje iz Kuvajta. Rezolucijom 661 usvojenom samo četiri dana kasnije Iraku su nametnute ekonomske sankcije (zabrana trgovine, naftni embargo, zabrana finansijskih transakcija, zamrzavanje imovine u inozemstvu), prometne sankcije (zabrana međunarodnih letova) i embargo na uvoz oružja. Nakon samo mjesec dana, područje je pogodila izbjeglička kriza kad je gotovo milijun ljudi (uglavnom državljani trećih zemalja i Palestinci) prebjeglo iz Kuvajta i Iraka u Jordan. Krajem listopada postignut je dogovor između SAD-a i SSSR-a da je potrebno usvojiti mjere u Vijeću sigurnosti koje će omogućiti neku vrstu prisilnih mjera. Iako je postojeća situacija davala sasvim dovoljnu pravnu osnovu za pozivanje na čl. 51. Povelje i poduzimanje vojne akcije, usvajanjem rezolucije Vijeća željela se stvoriti čvršća politička pozadina. Krajem studenog 1990. to je i učinjeno donošenjem rezolucije 678 kojom je Vijeće „odobrilo da države članice u suradnji s vladom Kuvajta upotrijebe, ukoliko Irak do 15. siječnja 1991. u potpunosti ne udovolji prethodno usvojenim rezolucijama, sva potrebna sredstva radi implementacije relevantnih rezolucija i uspostave međunarodnog mir i sigurnosti“. Kako Irak nije udovoljio zahtjevima postavljenim u rezolucijama Vijeća, multinacionalne snage sastavljene od pripadnika iz 28 zemalja započele su kampanju zračnih napada 24. veljače 1991. Nakon samo 4 dana borbe kopnene snage oslobodile su veći dio Kuvajta i zaposjele područje južnog Iraka. Operacijska sposobnost iračke vojske desetkovana je.

Iako su ciljevi zračnih napada bili uglavnom vojni objekti i elektroprivredna infrastruktura, u kombinaciji s teškim gospodarskim sankcijama, prouzročili su gotovo 3.000 civilnih žrtava. Upravo gospodarske sankcije nametnute Iraku jedna su od kontroverzi čitave operacije. Cilj sankcija bio je prisiliti iračku Vladu da odustane od gomilanja oružja za masovno uništenje i da poboljša odnos prema manjinama, no sankcije su najteže pogadale ranjivo i siromašno

¹²⁸ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 79

¹²⁹ *Ibid.*

civilno stanovništvo dok nisu imale gotovo nikakav efekt na vlastodršce i politički establišment. Sankcije su bile na snazi dvanaest godina, sve dok u svibnju 2003. nije srušen režim Saddama Husseina u vrlo kontroverznoj akciji¹³⁰ pokrenutoj bez odobrenja Vijeća sigurnosti i uz masovno protivljenje svjetske javnosti, a koju su predvodile Sjedinjene Države, Velika Britanija i Španjolska. Nakon oslobađanja Kuvajta i prekida zračnih napada u travnju 1991. pojavili su se novi problemi na sjeveru Iraka koji su prijetili humanitarnom katastrofom. Naime, kurdsko stanovništvo imalo je tijekom Saddamovog režima dugu povijest sustavnog kršenja ljudskih prava, uključujući i uporabu kemijskog oružja, a u novonastaloj situaciji iračka vojska gotovo preko noći je protjerala više od 2 milijuna ljudi iz svojih domova. Kako je većina Kurda prebjegla u Tursku, situacija je postala dodatno komplicirana zbog tenzija koje su postojale između centralne vlasti u Ankari i lokalnih Kurda na jugoistoku zemlje. Dodatni broj Kurda mogao je dati težinu na traženje neovisne kurdske države na području Turske. Vijeće sigurnosti reagiralo je usvajanjem rezolucija 687 i 688 kojima se osuđuje represija nad civilnim stanovništvom i zahtijeva od Iraka da omogući trenutani pristup međunarodnim humanitarnim organizacijama radi pružanja pomoći onima u potrebi.¹³¹ Vijeće je pozvalo sve države i humanitarne organizacije da pomognu u prikupljanju i distribuciji pomoći. Dana 10. travnja od Iraka je zatraženo da obustavi uporabu vatre sjeverno od 36. paralele radi zaštite kurdskih izbjeglica. S obzirom na nepristupačnost terena i geografska ograničenja, dostava pomoći kurdskom stanovništvu bila je uvelike otežana te je bilo potrebno da radi ispunjavanja rezolucije 688 vojne postrojbe zauzmu dio sjevernog Iraka što je otvorilo dvojbu oko legalnosti takvog čina. Saveznička prisutnost na sjeveru Iraka i zračni most koji je uspostavljen radi opskrbe omogućio povratak više o milijun kurdskih izbjeglica iz Turske i drastično smanjio smrtnost među izbjeglicama. Nakon što je posljednji pripadnik multinacionalnih snaga napustio Irak 15. srpnja 1991. (u Turskoj su postavljene snage za brzo raspoređivanje radi sigurnosti) uspostavljena je zona zabrane letenja ispod 32. paralele, rezolucija 688 nije izričito spominjala južni Irak. Konzistentno pravno objašnjenje nametanja zone zabrane letenja nije dano. No, imajući u vidu vjerojatno korištenje prava veta od strane Kine, Vijeće nije autoriziralo uporabu nikakvih specifičnih mjera. Kasnije proširenje zone zabrane letenja i opetovani zračni napadi na Irak uspostavili su presedan jer su nove vojne mjere upotrijebljene bez izričitog odobrenja Vijeća sigurnosti. Niti jedna država članica Vijeća sigurnosti koja je glasala u korist rezolucije 688 nije javno osporila legalnost vojnih operacija predvođenih Sjedinjenim Državama. Štoviše, na ekonomskom summitu G7 u Londonu istaknuta je široka podrška.¹³² I kroz daljnji period zračni napadi su poduzimani protiv iračke protuzračne obrane. Poslije napada u siječnju 1993. glavni tajnik je ocijenio da „su poduzete akcije u skladu sa rezolucijama Vijeća sigurnosti i odredbama Povelje.“¹³³ Ipak, nije jasno kakvu težinu ima ova izjava glavnog tajnika zbog toga što su države koje su sudjelovale u samoj operaciji dale različite ocjene. Velika Britanije opravdala je akciju na temelju prava na samoobranu, dok je Francuska kritizirala akciju zbog „američkog širenja mandata“.¹³⁴ Kako je glavni tajnik propustio povezati vojne akcije s humanitarnim razlozima, čini se da je time otvoren put tumačenju ovih akcija u svjetlu *raison d'être*. I najnovija zbivanja idu u prilog takvom stavu.

¹³⁰ Operacija „Iračka sloboda“ pokrenuta je s ciljem pronalaska oružja za masovno uništenje za koje se smatralo da Irak razvija i posjeduje. Kako Vijeće sigurnosti nije autoriziralo poduzimanje vojne akcije, kao napad je poduzet na temelju tkz. doktrine preventivnih napada. v. više o tome Blix, Hans, *Razoružavanje Iraka: Istina i obmana*, Znanje, Zagreb, 2004., str. 174-175, 197-200, 238-248

¹³¹ Rezolucija Vijeća sigurnosti 688

¹³² Politička deklaracija o jačanju međunarodnog poretka (*Political Declaration on Strengthening the International Order*)

¹³³ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 88

¹³⁴ *Ibid.*, str. 89

4.2. Bivša Jugoslavija (1991. - 1998.)

Korijeni sukoba na području bivše Jugoslavije sežu daleko u prošlost, sve do vremena sredine 19. stoljeća i velikosrpskog plana Ilije Garašanina. Uzroke koji su doveli do ratnih zbivanja nije moguće jednostavno prikazati, niti objasniti, ponajviše zbog toga što su mnogobrojni i međuuovjetovani, te vrlo složeni. Može se reći da je jedna institucija odigrala tijekom 90-ih godina 20. stoljeća osobitu ulogu u rasplamsavanju nacionalne mržnje i nesnošljivosti: *Srpska akademija nauka i umetnosti* (SANU). Jedan od glavnih autora Memoranduma SANU i ideolog „Velike Srbije“, Dobrica Ćosić imao je na umu ovakav scenarij za raspad Jugoslavije: „Mi smo ponovno u 19. stoljeću. ... počinje borba za nacionalne države, za teritorij i granice.“¹³⁵ Nažalost, Ćosićevo suludo vjerovanje u „neminovnost rata između Srba i Hrvata, Srba i Muslimana, Srba i Albanaca“ se obistinilo pod izvršnom palicom Slobodana Miloševića.¹³⁶

Kada su između lipnja i listopada 1991. Slovenija i Hrvatska proglasile nezavisnost nakon provedenih referenduma koji su imali pravno uporište u saveznom ustavu, oružani sukobi su izbili gotovo odmah. Manji sukobi prerasli su vrlo brzo u rat. U početnim mjesecima rata Europska zajednica je imala vodeću ulogu, ali kako do sredine listopada stvarni prekid vatre nije bio dogovoren, Austrija, Kanada i Mađarska zatražile su sjednicu Vijeća sigurnosti koje potom prihvatilo Rezoluciju 713 u kojoj je istaknuta „zabrinutost s obzirom na razvoj situacije koja bi mogla narušiti međunarodni mir i sigurnost“. Istom rezolucijom usvojena je i mjera zabrane uvoza oružja. Uskoro zatim i Bosna i Hercegovina je proglasila nezavisnost i zajedno sa Slovenijom i Hrvatskom, nakon njihova međunarodnog priznanja, prvo od strane Njemačke, a potom i od ostalih država EZ-a, zatražila prijem u članstvo UN-a. Nastanak novih država bio je bolan; jedino je Slovenija nakon jednotjednih oružanih sukoba stekla mirnodopske uvjete za nesmetan društveni i gospodarski razvoj, dok su u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini vođeni višemjesečni ratni sukobi koji su rezultirali velikim ljudskim žrtvama i stotinama tisuća izbjeglica. Slike iz potpuno uništenog hrvatskog grada Vukovara uzdrmale su savjest međunarodne zajednice i svjetske javnosti. Unatoč tome, vojna intervencija je izostala.¹³⁷ Međunarodna zajednica pokazala je nedostatak političke volje uvjetovan brojnim faktorima, koji u prvom redu proizlaze iz ratnih zbivanja u Iraku i Somaliji i raspadu Sovjetskog Saveza. Mirna dezintegracija SSSR-a bila je primarni i najvažniji cilj američke vanjske politike početkom 1990-ih i u tom smjeru su bili koncentrirani gotovo svi naponi Sjedinjenih Država na međunarodnom planu. Upravo zato je sveobuhvatni američki angažman na području bivše Jugoslavije došao tek nekoliko godina kasnije kada je raspad SSSR-a sasvim priveden kraju i kada su vojne operacije u Iraku zadobile rutinski karakter. S druge strane, europske zemlje su bile zaokupljene proširenjem EZ-a i rješavanjem složenih unutrašnjih problema Zajednice (Sporazum iz Maastrichta, 1992).

Sredinom 1992., kada su se ratne operacije u Hrvatskoj odvijale smanjenim intenzitetom, rat je pogodio teritorij Bosne i Hercegovine. Nekad poznata po mirnom suživotu pripadnika triju različitih entiteta (Muslimana, Srba i Hrvata) BiH je postala poprište najkrvavijih ratnih zbivanja nakon Drugog svjetskog rata na tlu Europe. Slike koncentracijskih logora, masovnih ubojstava i silovanja kao dio „etničkog čišćenja“ prizvale su slike Holokausta. Kako su iza tih zločina uglavnom stajale postrojbe bosanskih Srba i kako je politika „etničkog čišćenja“ bila uvelike potpomognuta od strane SR Jugoslavije (Srbija i Crna Gora), Vijeće sigurnosti odlučilo je nametnuti široke sankcije (političke, prometne i gospodarske) protiv SR Jugoslavije.¹³⁸ Sankcije su bile dodatno pojačane i proširene rezolucijama 787 i 820. No,

¹³⁵ Citirano prema Hartmann, Florence, *Milošević - dijagonala ludaka*, Nakladni zavod Globus, Rijeka/Zagreb, 2002., str. 12

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Jedan od najglasnijih zagovornika vojne intervencije bila je tada već bivša britanska „čelična“ premijerka Margaret Thatcher. Više o tome v. Thatcher, Margaret, *Državničko umijeće*, Školska knjiga, Zagreb, 2004., str. 244-254, 267-273

¹³⁸ Rezolucija Vijeća sigurnosti 757

¹³⁹ Rezolucije Vijeća sigurnosti 743

već prije toga na zahtjev vlada zaraćenih država Vijeće sigurnosti odobrilo je u veljači 1992. mandat za odašiljanje snaga UN-a za očuvanje mira.^{139 140} Kako je situacija na terenu postajala teža tako je i mandat UNPROFOR-a od motrenja demilitariziranih zona u Hrvatskoj proširen i na mnogo složenije operacije kao što je jamčenje sigurnosti radnicima stranih humanitarnih organizacija i zaštiti konvoja u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.¹⁴¹ Potom, 1993., Vijeće je odlučilo o uspostavi tzv. „zaštićenih zona“, a UNPROFOR-u je povjerena ambiciozna zadaća da „djelujući u samoobrani poduzima sve potrebne mjere, uključujući i uporabu sile, kao odgovor na bombardiranja zaštićenih zona, oružanih upada ili namjernog ometanja kretanja“.¹⁴² Tragični događaji u Srebrenici, jednoj od „zaštićenih zona“, ukazuju na problematičnost osiguravanja ovakvih područja i zaštite civilnog stanovništava u zemljama pogođenim ratom.¹⁴³

U svibnju 1993. Vijeće sigurnosti osnovalo je Međunarodni kazneni sud za progon osoba odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava na području bivše Jugoslavije (ICTY).¹⁴⁴ Sud u obavljanju svojih dužnosti pokazuje dvojbene rezultate. S jedne strane, pokazao je zamjetan uspjeh u privođenju pravdi najodgovornijih osoba za zločine počinjene na području bivše Jugoslavije, dok s druge strane vrlo visoki troškovi suđenja i financiranja suda ukazuju na problem ekonomičnosti.

Konačnom razrješenju ratnih zbivanja i potpisivanju Daytonskog mirovnog ugovora prethodile su dvije stvari: zračna kampanja NATO-ovih zračnih snaga protiv bosanskih Srba i uspješno izvedena vojno-redarstvena akcija „Oluja“ od strane Hrvatske vojske. Daytonskim sporazumom određeno je da zainteresirane države pozivaju Vijeće sigurnosti da usvoji rezoluciju kojom će odrediti raspoređivanje snaga za provođenje sporazuma i osiguranje mira.¹⁴⁵ Vijeće je to i učinilo Rezolucijom 1031 utemeljujući IFOR.¹⁴⁶ Godinu dana kasnije (1996.) Vijeće je donijelo Rezoluciju 1088 kojom je odlučilo o osnivanju nasljednika IFOR-a, te utemeljilo SFOR.¹⁴⁷ Misijom UNCRO-a završena je mirna reintegracija hrvatskog podunavlja i može se reći da je, ako se rekapituliraju prethodni događaji na čitavom području, ta misija daleko najuspješnije izvedena.

4.3. Somalija (1992. - 1993.)

Kombinacija nezamislivog siromaštva i dosljednog obrasca korumpiranosti učinila je da Somalija, etnički, nacionalno i vjerski homogena zemlja, zapadne u anarhiju popraćenu tragičnim događajima građanskog rata. Pregovori vođeni u Džibutiju rezultirali su imenovanjem Ali Mahdi Mohameda za prijelaznog predsjednika, no vođa suparničke frakcije, general Mohamed Farah Aideed, odbacio je imenovanje i u studenom 1991. glavni grad Mogadishu zahvatile su žestoke oružane borbe.¹⁴⁸ Izvještaji Međunarodnog odbora Crvenog križa upućivali su na stotine tisuća izbjeglica i pojavu gladi. U siječnju 1992. Vijeće sigurnosti je reagiralo, pozivajući se na glavu VII, namećući embargo na uvoz oružja.¹⁴⁹ Kako do

¹⁴⁰ UNPROFOR (*United Nations Protection Force*)

¹⁴¹ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 92-93

¹⁴² Rezolucija Vijeća sigurnosti 836

¹⁴³ O pitanju odgovornosti UN-a za sigurnost u zaštićenim zonama v. Hesse, Carla - Post, Robert, *Human Rights in Political Transition: Gettysburg to Bosnia*, Zone Books, New York, 1999., str. 185

¹⁴⁴ Rezolucija Vijeća sigurnosti 827

¹⁴⁵ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 93

¹⁴⁶ IFOR - *Implementation Force*; *Ibid.*

¹⁴⁷ SFOR - *Stabilization Force*; *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, str. 94

¹⁴⁹ Rezolucija Vijeća sigurnosti 733

ožujka iste godine efektivno primirje nije dogovoreno, Vijeće sigurnosti je razmatrajući izvještaj glavnog tajnika jednoglasno usvojilo Rezoluciju 746, iako ne pod glavom VII, u kojoj je izrazilo „duboko uznemireno razmjerima ljudskih patnji prouzročenih oružanim sukobima čije nastavljanje u Somaliji predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti.“¹⁵⁰ Stanje se i dalje pogoršavalo, no u travnju 1992. dvije glavne frakcije koje su sudjelovale u oružanim sukobima pristale su na razmještanje snaga UN-a. Time je otpočela prva mirovna operacija u Somaliji pod imenom UNOSOM I¹⁵¹ koja se sastojala od svega 500 ljudi čija je zadaća bila implementacija javnog reda i mira.¹⁵² S obzirom na evidentni nedostatak osoblja, misija nije uspjela ispuniti svoj osnovni mandat. Kako je situacija iz dana u dan bivala sve gora, Vijeće sigurnosti je odobrilo dodatno osoblje, no zbog sporog raspoređivanja na terenu rezultati su izostali i otprilike 3/4 stanovništva Somalije našlo se smrtno ugroženo zbog neuhranjenosti i povezanih bolesti. U 11 mjeseci ratnih zbivanja umrlo je više od 300,000 ljudi.

Obraćajući se Vijeću sigurnosti, glavni tajnik Boutros Boutros-Ghali savjetovao je nastavak operacije pod odredbama glave VII u kombinaciji s promicanjem nacionalne rekoncilijacije i uklanjanja svih elemenata koji su doveli do humanitarne katastrofe. Prepoznajući jedinstvenu narav situacije, Vijeće je prihvatilo Rezoluciju 794 istaknuvši da se „razmjeri ljudske katastrofe uzrokovani sukobima u Somaliji i dalje povećavaju zbog postojanja prepreka u distribuciji humanitarne pomoći, te kao takvi predstavljaju prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti“ i tu svrhu „djelujući prema glavi VII daju dopuštenje Glavnom tajniku i državama članicama da surađujući implementiraju prijedlog Sjedinjenih Država, koje će organizirati i voditi, za uporabom svih potrebnih sredstava za uspostavom sigurnog stanja za provođenje humanitarnih operacija u Somaliji.“ Predsjednik George Bush odobrio je uporabu 28,000 vojnika i posebno naglasio potrebu djelovanja u mirotvorne svrhe naglašavajući to kao važan korak prema „posthladnoratovskom svjetskom poretku“.¹⁵³ Kina je glasajući afirmativno za rezoluciju naglasila jedinstvenost situacije i uloge koja je povjerena glavnom tajniku.¹⁵⁴ Boutros-Ghali kasnije je rekao da je „Vijeće sigurnosti uspostavilo presedan u povijesti Ujedinjenih naroda djelujući po prvi puta striktno iz humanitarnih razloga.“¹⁵⁵

U svibnju 1993. godina misija je formalno iz ruku SAD-a prešla u ruke UN-a i time je započeo drugi somalijski mandat: UNOSOM II. Mandat misije je proširen na postizanje ciljeva kao što su razoružanje i uhićenje vođa naoružanih frakcija. To je praktički značilo, a posebice nakon ubojstva 24 pakistanskih vojnika u inspekciji jednog skladišta oružja, objavu rata Aideedovim milicijama. Vrhunac borbi dosegnut je 3. listopada u „bitci za Hotel Olympic“ kada su srušena tri američka helikoptera prilikom pokušaja uhićenja generala Aideeda. Poginulo je 18 američkih vojnika i gotovo 1,000 Somalijaca od kojih su mnogi bili civili. Svijet su obišle slike unakaženog tijela američkog pilota kojeg su vukli ulicama Mogadishua. Oni koji su vidjeli slike užasa humanitarne katastrofe i u početku tražili poduzimanje humanitarne intervencije, sada su vidjeli drugačije slike užasa uviđajući sve rizike takve operacije; u roku od samo nekoliko dana predsjednik William J. Clinton odredio je dan za izvlačenje vojnih postrojbi (CNN efekt).¹⁵⁶ Potpuno povlačenje UN-ovih postrojbi završeno je 28. ožujka 1995. unatoč tome što je malo ciljeva mandata UNOSOM II ostvareno. No,

¹⁵⁰ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 94

¹⁵¹ *United Nations Operation in Somalia*

¹⁵² Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 94

¹⁵³ *Ibid.*, str. 96

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*, str. 97

misija nije bila bez uspjeha. Broj umrlih od gladi smanjen je sa gotovo 500,000 na manje od 50,000.

4.4. Ruanda (1994. - 1996.)

Napetosti između dviju etničkih grupa, manjinske Tutsi koji čine oko 15% ukupnog stanovništva, i većinske Hutus, postoje od samih početaka stjecanja nezavisnosti. Razdoblje od 1963 - 1973 obilježeno je povremenim etničkim nasiljem u kojem je život izgubilo ukupno oko 20,000 Tutsija. Nažalost, zbivanja iz 1994. daleko su nadmašila, u broju žrtava i okrutnosti, sve prijašnje nasilje.

Strahote etničkog čišćenja u Ruandi započele su 6. travnja 1994. kada su predsjednik Juvenal Habyarimana i nekoliko visokih dužnosnika poginuli u zrakoplovu koji je pogođen raketom zemlja-zrak nedaleko od aerodroma Kigali.¹⁵⁷ U roku od samo nekoliko sati započela su ubojstva vodećih opozicijskih političara Tutsija. Vojna obavještajna služba dostavila je odredima smrti popise osoba protivnika Vladina režima i zatražila smaknuće „svakog novinara, svakog odvjetnika, svakog profesora, svakog liječnika, svakog učitelja, svakog aktivista za ljudska prava, svakog svećenika, svakog studenta“ naredivši operaciju od kuće do kuće.¹⁵⁸ Kada su vodstvo i inteligencija Tutsija bili smaknuti, notorne bande naoružanih razbojnika, a u čemu su prednjačili *Interhamwe*¹⁵⁹ i *Impuzamugabi*¹⁶⁰, su započele s masovnim smaknućima određujući žrtve prema imenu. Legitimiranje je ubrzo postalo gubljenje vremena te su žrtve postale sve osobe koje su odgovarale fizičkom stereotipu Tutsua.¹⁶¹ Zločini i strahote koje je teško opisati riječima počinjeni su uz obilatu pomoć radija i televizije koji su koordinirali ubojstva upućujući zločince na mjesta gdje su se nalazili Tutsi; doslovce riječima: „neprijatelji se nalaze tu i tu, promaknuli su vam, vratite se i ubijte ih!“¹⁶²

U vrijeme izbijanja genocida, u Ruandi je bilo stationirano oko 2,500 UN-ovog osoblja kao dijela misije UNAMIR.¹⁶³ Glavni tajnik je ponudio alternative: a) slanje masovnog pojačanja tekućoj misiji da prisile sukobljene strane na pregovore, ili b) smanjenje broja osoblja na oko 270 koje će pokušati dogovoriti prekid neprijateljstava.¹⁶⁴ Iako su postojale hipotetske ponude pedesetak zemalja da pošalju postrojbe u Ruandu, stvarne političke volje bilo je malo. Predsjednik William Clinton je, nakon neuspjeha u Somaliji i negativnih reakcija javnosti, naznačio vjerojatno nesudjelovanje SAD-a u mogućoj operaciji što su slijedile i druge zemlje. Osude takve nedjelotvornosti i suzdržanosti dolazile su uglavnom od nevladinih organizacija. Kako su zločini bivali sve gnjusniji, glavni tajnik je zatražio od Vijeća sigurnosti da ponovno razmotri svoju poziciju i poduzme „akciju uspostave reda i mira silom.“¹⁶⁵ 17. svibnja 1994. Vijeće je prihvatilo Rezoluciju 918 kojom je nametnulo

¹⁵⁷ Holzgreffe, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003., str. 15-16

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Mladež vladajuće Hutu stranke (u prijevodu: oni koji stoje zajedno) cit. prema Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 97 i Holzgreffe, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003., str. 16

¹⁶⁰ Paravojne organizacije uvježbane od strane Hutu vojske (u prijevodu: jednonumni) cit. prema Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 97

¹⁶¹ Holzgreffe, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003., str. 15

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *United Nations Assistance Mission in Rwanda* (UNAMIR)

¹⁶⁴ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 98

¹⁶⁵ *Ibid.*

embargo na uvoz oružja i autoriziralo širenje misije UNAMIR-a. Iako su izvještaji davali malo mjesta sumnji da je riječ o genocidu najtežih, nezamislivih razmjera, tek je Rezolucijom 925 od 8. lipnja 1994. spomenuto da se s „najvećom zabrinutošću primaju izvještaji koji govore o pojavi genocida u Ruandi“.¹⁶⁶ Francuska je zatražila vodstvo i organizaciju u duhu Rezolucije 794¹⁶⁷ i autorizaciju uporabe svih potrebnih sredstava za uspostavu mira i sigurnosti. Unatoč određenim protivljenjima zbog navodnih veza Francuske i režima Hutua u vezi s prodajom oružja, Vijeće je donijelo Rezoluciju 929 kojom situaciju u Ruandi ocjenjuje kao „jedinstveni slučaj koji traži hitan odgovor međunarodne zajednice“, a Francuska je dobila vodeću ulogu u uporabi „svih potrebnih sredstava“.

Hutu vlada snažno se protivila međunarodnoj (francuskoj) prisutnosti iako oružanih sukoba s međunarodnim snagama nije bilo i primirje kojim je završen građanski rat je potpisano u srpnju. Rezultati kataklizmičkih zbivanja u Ruandi su poražavajući. Više od 3 milijuna ljudi je prisilno raseljeno, 2 milijuna ljudi nalazi se u izbjeglištvu u susjednom Zairu što izaziva nove tenzije, a procjenjuje se da je oko milijun ljudi ubijeno. Nažalost, niti osnivanje Međunarodnog kaznenog suda za Ruandu (*International Criminal Tribunal for Rwanda*), po uzoru na *ad hoc* kazneni tribunal za bivšu Jugoslaviju, nije donijelo očekivane rezultate.¹⁶⁸ Procjene govore da bi ukupni troškovi suđenja mogli iznositi i više od 1 mlrd. \$, dok bi broj ukupno osuđenih osoba mogao biti oko 100. Ohrabrujuća je činjenica da je 2/3 ministara u Vladi iz 1994. godine u pritvoru i čeka suđenje, no s obzirom na masovnost zločina koji su počinjeni i širinu različitih grupa koja su u tome sudjelovale postavlja se pitanje selektivnosti primjene kriterija i kažnjavanja svih odgovornih za jedan od najtežih zločina u povijesti čovječanstva.

4.5. Kosovo (1999. -)

Najava tragičnih zbivanja na području bivše Jugoslavije došla je upravo s Kosova; i simbolično, ratovi su ovdje i završili porazom onih koji su ih i najavili. Slobodan Milošević je prilikom obilježavanja 600. obljetnice Kosovske bitke, držeći govor na Gazimestanu, dao do znanja kako će teći raspad Jugoslavije: „Kosovsko junaštvo već šest stoljeća inspirira naše stvaralaštvo, hrani naš ponos, ne dopušta nam da zaboravimo kako smo jednom bili vojska velika, hrabra i ponosita, jedna od rijetkih koja je i u porazu ostala neporažena. Šest stoljeća kasnije, danas, opet smo u bitkama i pred bitkama. One nisu oružane, premda ni takve još nisu isključene.“¹⁶⁹

Iako su učestala kršenja temeljnih prava bila uobičajena pojava na Kosovu kroz čitavo desetljeće Miloševićeve vladavine, međunarodna zajednica je imala oči uprte na druge probleme na Balkanu. Međutim, kada je početkom 1998. desetak albanskih separatista ubila srpska policija stanje je postalo vrlo napeto i za očekivati je bilo da će Vijeće sigurnosti reagirati. 31. ožujka 1998. donesena je Rezolucija 1160 kojom je osuđena pretjerana uporaba sile od strane srpske policije, kao i teroristički akti Oslobodilačke vojske Kosova.¹⁷⁰ Nametnut je embargo na uvoz oružja i izražena podrška nastojanjima da se nađe rješenje utemeljeno na teritorijalnom integritetu SR Jugoslavije i većoj autonomiji albanskog stanovništva na Kosovu. 23. rujna Vijeće sigurnosti je ocijenilo da daljnje tenzije mogu imati za posljedicu nastanak prijetnji miru i sigurnosti u regiji, te da je potrebno dogovoriti prekid sukoba i popraviti humanitarnu situaciju.¹⁷¹ Od Miloševićevog režima zatraženo je da osigura povratak

¹⁶⁶ *Ibid.*, str. 100

¹⁶⁷ Rezolucijom 794 prihvaćeno je vodstvo i organizacija misije u Somaliji od strane SAD-a, v. poglavlje IV - 4.

¹⁶⁸ Rezolucija Vijeća sigurnosti 955

¹⁶⁹ Hartmann, Florence, *Milošević - dijagonala luđaka*, Nakladni zavod Globus, Rijeka/Zagreb, 2002., str. 57

¹⁷⁰ *Kosovo Liberation Army - KLA*

¹⁷¹ Rezolucija Vijeća sigurnosti 1199

izbjeglica i pristup međunarodnim humanitarnim organizacijama civilnom stanovništvu. U slučaju nepokoravanja odluci Vijeća „daljnje mjere će biti razmotrene radi održavanja mira i sigurnosti.“¹⁷²

U narednim tjednima pristigli su izvještaji o dva masakra koja je počinila srpska vojska.¹⁷³ Među zapadnim saveznicima vladalo je jedinstvo po pitanju potrebe poduzimanja zračnih udara, no Grčka, Španjolska, Njemačka i Italija držale su da nije realno očekivati autorizaciju Vijeća sigurnosti zbog vjerojatne uporabe veta od strane Rusije. Zbog toga su saveznici tražili alternativni pristup i drugu pravnu osnovu za poduzimanje napada; glavni tajnik NATO-a Javier Solana izjavio je da se pokretanje zračnih udara ozbiljno razmatra i da „saveznici vjeruju da u sadašnjim okolnostima s obzirom na trenutnu krizu na Kosovu opisanu u Rezoluciji 1199 postoje legitimne osnove da saveznici zaprijetu ili uporabe oružanu silu.“¹⁷⁴ Sukobljene strane ipak su se našle za pregovaračkim stolom u veljači 1999. u Rambouilletu, no SR Jugoslavija odbila je potpisati sporazum koji bi garantirao slobodno kretanje osoblja NATO-a i mogućnost održavanja referendumu na Kosovu. Sporazum je sadržavao klauzulu sličnu onu Daytonskom sporazumu kojom stranke „pozivaju“ NATO da upotrijebi vojnu silu pod poglavljem VII Povelje UN-a.¹⁷⁵ Kako su svi diplomatski naporu propali, a nasilje na Kosovu dobivalo na intenzitetu, 24. ožujka 1999. NATO je odlučio poduzeti vojnu intervenciju iz humanitarnih razloga. Predsjednik Clinton nije krio odlučnost da spriječi genocidnu politiku s dobro ustanovljenim uzorkom najtežih kršenja ljudskih prava dajući do znanja da „kada imate posla s agresorima, oklijevanje je dozvola za ubijanje ... akcija može spriječiti ubijanja i spasiti ljudske živote.“¹⁷⁶ Još istog dana održano je hitno zasjedanje Vijeća sigurnosti na kojem su Rusija, Kina, Indija i Bjelorusija osudile akciju, dok su SAD, Kanada i Francuska istaknule da SR Jugoslavija krši nametnute obveze od strane Vijeća, te je u tu svrhu potrebno poduzeti adekvatne mjere. Velika Britanija i Nizozemska su tvrdile da je akcija pravni odgovor na humanitarnu katastrofu.¹⁷⁷ U samo nekoliko dana broj izbjeglica i protjeranih osoba porastao je sa 450,000 na više od 800,000 od kojih je većina prebjegla uglavnom u Makedoniju i Albaniju.¹⁷⁸ Precizni zračni napadi i prijetnja uporabe kopnenih snaga prisilili su jugoslavenske vlasti da zatraže primirje i udovolje zahtjevima iz rezolucija 1199 i 1203. NATO je na Kosovo rasporedio 20,000 dobro naoružanih vojnika radi uspostave sigurnosti.¹⁷⁹

Iako intervencija na Kosovu i dalje izaziva određene nedoumice, i unatoč tome što je čitava operacija od nezavisnih istražitelja ocijenjena kao legitimna, ali nelegalna, određeni važni uspjesi su polučeni. Nedugo po završetku operacije, Slobodan Milošević je predan na suđenje za zločine počinjene na području bivše Jugoslavije nakon što je na izborima izabrana nova vlada koja je popustila pred međunarodnim pritiskom i počela u određenoj mjeri udovoljavati međunarodnim obvezama i standardima zaštite ljudskih prava. Također, čitava operacija provedena je uz relativno male žrtve među civilnim stanovništvom i bez žrtava na strani saveznika. U takvoj situaciji samo je prvi dio „CNN efekta“ bio djelotvoran.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 110

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*, str. 112

¹⁷⁶ Terry, James P., *Rethinking Humanitarian Intervention after Kosovo: Legal Reality and Political Pragmatism*, *Army Lawyer*, 36, 2004., str. 46

¹⁷⁷ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 113

¹⁷⁸ Neki od uvažanih analitičara svjetskih zbivanja (npr. Noam Chomsky) ovo naglo povećanje broja izbjeglica jednostrano tumače kao izravnu posljedicu akcije NATO-a, potpuno ignorirajući cjelokupnu pozadinu političke situacije. V. Chomsky, Noam, *Hegemonija ili opstanak: Američke težnje za globalnom dominacijom*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2004., str. 67-68

¹⁷⁹ *Kosovo Force - KFOR*

4.6. Istočni Timor (1999 -)

Indonezija je 1975. okupirala bivšu portugalsku koloniju s namjerom da je anektira i učini integralnim dijelom Indonezije.¹⁸⁰ Vijeće sigurnosti pozvalo je Vladu Indonezije da se povuče iz Istočnog Timora naglašavajući neotuđivo pravo naroda na samoodređenje.¹⁸¹ Vlada se nije mnogo osvrtna na pozive iz međunarodne zajednice. Najveći dio međunarodne zajednice nije formalno priznao takvo stanje, uz izuzetak Australije.

Političke okolnosti povoljne za promjenu stanja i pojava mogućnosti da Istočni Timor stekne neovisnost došla je nakon izbora B. J. Habibie za novog predsjednika koji je ponudio održavanje referenduma po pitanju neovisnosti. Za pitanje sigurnosti bila je zadužena vojska Indonezije koja je aktivno vršila represiju kroz sve godine okupacije. 11. lipnja Vijeće sigurnosti donjelo je Rezoluciju 1246 kojom je utemeljena misija UNAMET¹⁸² sa zadatkom osiguravanja provođenja slobodnih izbora. Izbori su prošli razmjerno mirno, ali uz široko prisutan strah. Unatoč tome, na referendum je izašlo oko 98% stanovništva, a 78% ih se izjasnilo za neovisnost. Po objavi rezultata, izbili su sukobi i nasilje je uzelo maha, u režiji indonezijske vojske. Malobrojno UN-ovo osoblje, od kojih su neki poginuli u nasilnim događajima, evakuirano je vrlo brzo. Uslijedila je izbjeglička kriza koja je za posljedicu imala 75% raseljenog stanovništva ovisnog isključivo o humanitarnoj pomoći.

Iako su samo nekoliko mjeseci prije u sličnoj situaciji snage NATO-a intervenirale na Kosovu, politička situacija nije išla u prilog poduzimanja intervencije, ponajprije zbog gospodarske važnosti Indonezije. Međunarodna zajednica je tražila pristanak Džakarte da dopusti ulazak interventnih trupa na svoj teritorij radi izbjegavanja rizika izravne konfrontacije s indonezijskom vojskom, iako je vrlo upitno, s pravne pozicije da li je takav pristanak nužan. Vlada Indonezije dala je pristanak nakon mnogo međunarodnog pritiska, prije svega onog od strane Bretton Woods Institucija. Vijeće sigurnosti pozdravilo je takav potez Džakarte i usvojilo Rezoluciju 1264 kojom je određeno postavljanje 2,500 dobro naoružanih vojnika na područje Istočnog Timora. Nadalje, istaknuto je da operacija predvođena Australijom ima za cilj nadgledanje povlačenja indonezijske vojske.¹⁸³ Misija INTERFET-a zamijenjena je, kako je Vijeće sigurnosti odredilo u Rezoluciji 1272, predajom kontrole u civilne ruke UNTAET-u¹⁸⁴ s mandatom osposobljavanja pravosudnog i policijskog aparata, kao i državne uprave. Također, UNTAET je zadužen za uspostavu i održavanje javnog reda i sigurnosti, dostavu humanitarne pomoći, rehabilitaciju društva i pružanje pomoći u razvojnim programima. Kao osobiti uspjeh treba istaknuti osposobljavanje lokalnog pravosuđa i učinkovitu edukaciju sudaca koja je imala za rezultat efikasna (i jeftina) suđenja odgovornima za kršenja humanitarnog prava, ali možda najvažnije postignuće je da u jednoj državi rastrganoj teškim sukobima postoji efikasan pravosudni aparat popunjen kompetentnim sucima.¹⁸⁵

5. Zaključak

„Bez obzira na buduće promjene i vječnu prolaznost, moramo graditi svijet u kojem će se ispunjavati humanistički principi - jamstvo zajedništva, opstanka, mira i blagostanja“ - Ivan Supek.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001., str. 114

¹⁸¹ *Ibid.*, str. 114-115

¹⁸² *United Nations Mission in East Timor*

¹⁸³ INTERFET - *International Force in East Timor*. U operaciji su još sudjelovale snage Velike Britanije, Kanade, Francuske, Novog Zelanda, Filipina, Tajlanda i SAD-a

¹⁸⁴ *United Nations Transitional Administration in East Timor*

¹⁸⁵ Vidi više o tome Chesterman, Simon, *Rough Justice: Establishing the Rule of Law in Post-Conflict Territories*, *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 20, 2005., str. 86-87 i Šimonović, Ivan, *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 97-101

¹⁸⁶ Supek, Ivan, *Na prekretnici milenija*, Prometej, Zagreb, 2001., str. 250

Razmatranje problema humanitarne intervencije uvelike je kontempliranje o budućnosti svijeta i života na njemu. Odgovornost u ostvarivanju ciljeva proklamiranih u brojnim dokumentima usvojenim u okviru različitih međunarodnih organizacija leži u prvom redu na Ujedinjenim narodima i državama članicama. U tom smislu, potrebno je da se ispune dvije stvari. Prvo, da UN prođe kroz proces reforme kojim će biti omogućena pravednija zastupljenost suverenih država, prije svega u Vijeću sigurnosti. Ali, potrebna je i odgovarajuća institucionalna reforma kojom će biti usvojen efikasniji mehanizam odlučivanja koji će omogućiti jednostavnije postizanje odluke kojom se odobrava djelovanje. I drugo, jednako važno, nužan je novi i odgovorniji pristup suverenih država u promicanju i zaštiti temeljnih ljudskih prava i dostojanstva čovjeka. UN će ostati poprište demagoških sukoba sve dok državni predstavnici ne budu vođeni istinskim težnjama za mirom, uzajamnom solidarnošću, ravnopravnošću naroda i ljudskim pravima.¹⁸⁷

Međunarodna zajednica nije fantomska institucija koja donosi odluke na tajnim sjednicama, daleko od očiju javnosti, na nerazumljivom jeziku. Međunarodna zajednica su države okupljene u Ujedinjene narode! Organizacija Ujedinjenih naroda osnovana je na očitim proturječjima, ali ta proturječja su prije svega izraz vremena u kojem je Organizacija nastala. Svijet bi, da je lišen jednog takvog međunarodnog mehanizma kao što je UN, bio zauvijek osuđen na strah od atomskog rata i razaranja koja nadilaze mogućnost ljudske spoznaje, no bilo bi pogrešno tvrditi da je takvo svojevrsno održavanje „ravnoteže straha“ bio jedini cilj koji se imao na umu kada su 1945. u San Franciscu osnivani Ujedinjeni narodi. Namjera kreatora „novog svjetskog poretka“ bila je daleko šira u i pronicljivija. Kao temeljne vrijednosti postavljene su zaštita ljudskih prava, zabrana rata i suverenost država, i upravo su države te kojima je povjerena zadaća ostvarivanja ciljeva Povelje. Međutim, Povelju treba shvatiti kao živi instrument (*living charter*) prilagodljiv društvenom i civilizacijskom napretku, političkim zbivanjima i promjenama u međunarodnoj zajednici. Ipak, revizije Povelje kroz usvojenu praksu relativno su rijetke i ograničena dosega. Mogućnost materijalne promjene povjerena je državama članicama, i to u najvećoj mjeri stalnim članicama Vijeća sigurnosti.¹⁸⁸ I zato su države te koje su prvenstveno odgovorne za neefiksnost današnjeg svjetskog poretka i za stanje u njemu. Svaki puta kada UN ne djeluje ili djeluje u pogrešnom smjeru, ili djeluje sporo i neprimjereno situaciji, suverene države su te koje kroz vlastite mehanizme stvaranja vlastite vanjske politike nisu uspjele postići ispravno rješenje bilo zbog toga što su bile vođene ostvarivanjem vlastitih sebičnih ciljeva, bilo da su ignorantski stajale po strani. I zato „prebaciti odgovornost na UN, to je kao učiniti odgovornim Madison Square Garden za lošu igru New York Knicksa.“¹⁸⁹

Pa ipak, kritike na rad UN-a sve su glasnije i dolaze iz sve više smjerova. Središnja misao tih kritika ima u vidu sve oblike intervencionizma; humanitarnu intervenciju osobito. S jedne strane se ističe nepovredivost državne suverenosti, a humanitarni razlozi za poduzimanje vojne akcije ocjenjuju se tek kao izgovor za ostvarivanje određenih strateških geopolitičkih i ekonomskih interesa. S druge strane, u slučajevima kada UN ne djeluje bilo zbog nepomirljivih podjela među državama, bilo zbog nedostatka političke volje država članica, ističe se licemjerje i inertnost suviše birokratizirane svjetske organizacije. Autori tih kritika, redovito iste osobe u oba slučaja, zaboravljaju da se tzv. vanjska politika država ne rađa u UN-u, već u nacionalnim metropolama i da su upravo suverene države glavni i najvažniji kreatori međunarodne politike. UN je mjesto gdje se silnice različitih interesa sukobljavaju ili djeluju u istom smjeru; kroz kooperaciju nastaju brojni međunarodni instrumenti čiji je cilj pomiriti suprotstavljene strane i učiniti život na planetu snošljivijim. UN je danas forum svjetskog mišljenja, a ne univerzalni zakonodavac. Uostalom, većina akata

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Povelja Ujedinjenih naroda (Glava XVIII)

¹⁸⁹ Richard Holbrooke, američki diplomat, cit. prema Power, Samantha, *Reforma Ujedinjenih nacija*, Le Monde diplomatique (hrvatsko izdanje), Rujan 2005. str. 1, 20-21

koji se usvoje u okviru Organizacije ima značenje *soft law* i tek kroz dugotrajnu praksu ti akti dobivaju obvezujuću narav. Koliko će obveza prema suverenim državama proizaći iz UN-a, ne ovisi o „birokratskom aparatu Organizacije“, već o spremnosti država da ograniče slobodu vlastitog djelovanja na polju međunarodnih odnosa u korist različitih međunarodnih institucija i u interesu cjelokupne ljudske zajednice. Povijesna zbivanja nedvojbeno ukazuju da kada se reguliranje međunarodnih odnosa prepusti isključivo suverenim državama da se oni redovito temelje na računici sile i odnosa snaga. Zato je potrebno postojanje univerzalne svjetske organizacije koja neće biti samo otvorena pozornica svjetskih sukoba, već koja će biti opremljena adekvatnim pravnim i političkim instrumentima kojima može utjecati na ponašanje svih suverenih država namećući im određene obveze čije ispunjavanje ima za svrhu ostvarivanje dobrobiti za sve narode.

Svjetski mir ne može postojati zajedno s postojanjem siromaštva, velike nezaposlenosti i socijalne nepravde. Ovi problemi nadilaze državne granice i njihovo rješenje treba tražiti u okviru svjetske organizacije; Međunarodne organizacije rada koja je jedna od specijaliziranih agencija UN-a. Međunarodno rješavanje problema upućuje suverene države na suradnju i kooperaciju, što nužno vodi ka postizanju kompromisnih rješenja prihvatljivih za sve države i socijalne skupine uokvirene u čvrste međunarodne pravne instrumente, a time države pristaju na stanovito ograničenje vlastite suverenosti radi dobrobiti vlastitih građana i dobrobiti svih naroda. Zemlje rastrgane siromaštvom, tehnološkom zaostalošću i nezaposlenošću plodno su tlo za razvoj i potpomaganje međunarodnog terorizma koji ne poznaje državne granice i predstavlja najozbiljniju prijetnju svjetskom miru i sigurnosti ili državnog terorizma usmjerenog protiv vlastitih građana. Primjeri iz nedavne prošlosti nedvojbeno upućuju na postojanje izravne veze između siromaštva i teških socijalnih tenzija i zatajenja ili propasti države što za posljedicu ima pojavu dugotrajnih i krvavih oružanih sukoba i nastanka stanja anarhije. Takve propale države dosljedan su primjer opetovanih i teških kršenja temeljnih ljudskih prava. Time se otvara spirala nasilja koju ne može na prihvatljiv način dokinuti niti jedna od sukobljenih strana. Upravo zato je potrebno da suverene države okupljene u UN-u i lišene egzistencijalnih probleme djeluju savjesno i moralno spašavajući živote ljudi u prijeko potrebi, štiteći njihova neotuđiva prava i dostojanstvo. Suverenost bilo koje države ne može biti stavljena ispred temeljnih prava njezinih građana jer im ta prava nisu dana voljom države, već su neodvojivo vezana uz svaku ljudsku osobu. Izgradnja mira u post-konfliktnim zajednicama uključuje uspostavu vladavine prava, promicanje načela dobre vladavine i osiguranje takvih uvjeta koji će omogućiti održivi gospodarski rast i suzbijanje nezaposlenosti. Istraživanja pokazuju da postoji 40% mogućnosti za ponovnu pojavu sukoba neposredno nakon završetka neprijateljstava.¹⁹⁰ Da bi se takva mogućnost svela na najmanju mjeru, nužno je djelovati kroz specijalizirane agencije UN-a koje imaju mnogo terenskog iskustva i kvalitetno osoblje. Rješenje financijskih problema treba tražiti u okviru Bretton Woods institucija.

Humanitarna intervencija u prvom redu jest savjesno i moralno postupanje civiliziranih zemalja okupljenih u Ujedinjene narode s namjerom sprječavanja i kažnjavanja teških povreda međunarodnog humanitarnog prava. Spašavati građane drugih zemalja znači afirmirati ljudskost i svjetski poredak koji su garancija trajnom miru i društvenom napretku. Bez poštivanja ljudskih prava nema niti globalne sigurnosti, koja je danas toliko krhka; bez globalne sigurnosti nema niti napretka, kojem toliko težimo; bez napretka nema niti civilizacije, koju toliko odlučno branimo, bez civilizacije ne može biti mira, koji nam je toliko potreban. Opstanak ljudske civilizacije, pod prijetnjom globalnog terorizma, ponovno je doveden u pitanje. Zato je osobita zadaća, prije svega razvijenih zemalja predvođenih Sjedinjenim Državama, stvaranje takvih odnosa i takve svjetske organizacije koja će „približiti naš Svijet

¹⁹⁰ Šimonović, Ivan - Zubčević, Irena, *Croatia - Presidency of ECOSOC 2002*, Ministry of Foreign Affairs of Republic of Croatia, Zagreb, 2003., str. 19

danu kada će svi ljudi imati slobodu da odaberu kakav život žele živjeti, pristup sredstvima da njihovi izbori imaju smisla i sigurnost da uživaju u miru.“¹⁹¹

Summary

This paper summarizes contemporary considerations regarding the concept of humanitarian intervention, emphasizing the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The concept of sovereignty is examined in the light of contemporary international relations and reduction of state sovereignty due to the increasingly important role of international organizations. Having in mind determination of the international community to protect human rights, humanitarian intervention is understood as a responsibility to protect, rather than a right to intervene. The responsibility to protect consists of the responsibility to prevent roots of conflicts which may lead to humanitarian disasters, responsibility to react adequately and responsibility to rebuild. The central part of the paper deals with issues of legality and legitimacy of humanitarian intervention. For this purpose, provisions of international customary law and the UN Charter have been examined. Contemporary state practice is also taken into consideration. Undertaking of humanitarian intervention is examined when falling under the scope of the Security Council authorization, as well as in the case when such an authorization is missing. The paper also describes the difference between humanitarian intervention and other types of intervention. Chapter IV of the paper briefly goes through recent practice of humanitarian interventions. In conclusion, the concept of humanitarian intervention is described as a legitimate means appropriate for prevention of humanitarian disasters.

Key words: fundamental human rights, state sovereignty, international law, international relations, United Nations, humanitarian intervention, responsibility to protect

Bibliografija

- Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1984.
- Andrassy, Juraj - Bakotić, Božidar - Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
- Annan, Kofi, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary General*, 2005.
- Annan, Kofi, *Two Concepts of Sovereignty*, The Economist, September 18, 1999.
- Blix, Hans, *Razoružavanje Iraka: Istina i obmana*, Znanje, Zagreb, 2004.
- Chesterman, Simon, *Rough Justice: Establishing the Rule of Law in Post-Conflict Territories*, Ohio State Journal on Dispute Resolution, 20, 2005.
- Chinkin, Christine M., *Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention: Kosovo: A "Good" or "Bad" War?*, American Journal of International Law, 93, 1999.
- Chomsky, Noam, *Hegemonija ili opstanak: Američke težnje za globalnom dominacijom*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2004.
- Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000.
- Eijk, Ryan van, *The United Nations and the Reconstruction of Collapsed States in Africa*, African Journal of International and Comparative Law Vol. 9 (1997)
- Evans, Gareth - Sahnoun, Mohamed, *International Commission on Intervention and State Sovereignty Report: Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.

¹⁹¹ Annan, Kofi, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary General*, 2005., para 17, cit. prema <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>

- Hague, Rod - Harrop, Martin - Breslin, Shaun, *Komparativna politika i vladavina*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001.
- Hartmann, Florence, *Milošević - dijagonala luđaka*, Nakladni zavod Globus, Rijeka/Zagreb, 2002.
- Henkin, Louis, *Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention*, American Journal of International Law, 93, 1999
- Hesse, Carla - Post, Robert, *Human Rights in Political Transition: Gettysburg to Bosnia*, Zone Books, New York, 1999.
- Hinsley, F. H., *Suverenitet*, August Cesarec, Zagreb, 1992.
- Holzgreve, J. L. - Keohane, Robert O., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, London, 2003.
- Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Kissinger, Henry, *Diplomacija*, Golden Marketing, Zagreb, 2000.
- Kurtović, Šefko, *Opća povijest prava i države I*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2002
- Montgomery, William, *Novi ustav: Irak na ključnoj prekretnici*, Jutarnji list, 20. kolovoz 2005.
- Peterson, M.J., *The General Assembly in World Politics*, Boston, Allen & Unwin, 1986.
- Power, Samantha, *Reforma Ujedinjenih nacija*, Le Monde diplomatique (hrvatsko izdanje), Rujan 2005.
- Richmond, Daphne, *Normativity in International Law: The Case of Unilateral Humanitarian Intervention*, Yale Human Rights & Development Law Journal, 6, 2003.
- Sellers, Mortimer, *The Legitimacy of Humanitarian Intervention Under International Law*, International Legal Theory, 7, 2001.
- Supek, Ivan, *Na prekretnici milenija*, Prometej, Zagreb, 2001.
- Šimonović, Ivan, *From Sovereign Equality to Equally Reduced Sovereignty*, The Fletcher Forum of World Affairs Journal, 24, 2000.
- Šimonović, Ivan, *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Narodne novine, Zagreb, 2005.
- Šimonović, Ivan, *Relative Sovereignty of the Twenty First Century*, Hastings International and Comparative Law Review, 25, 2002.
- Šimonović, Ivan, *State Sovereignty and Globalization: Are Some States More Equal?*, The Georgia Journal of International and Comparative Law, 28, 2000.
- Šimonović, Ivan - Zubčević, Irena, *Croatia - Presidency of ECOSOC 2002*, Ministry of Foreign Affairs of Republic of Croatia, Zagreb, 2003.
- Terry, James P., *Rethinking Humanitarian Intervention after Kosovo: Legal Reality and Political Pragmatism*, Army Lawyer, 36, 2004.
- Thatcher, Margaret, *Državničko umijeće*, Školska knjiga, Zagreb, 2004.
- Tyagi, Yogesh K., *The Concept of Humanitarian Intervention*, Michigan Journal of International Law, 16, 1995.
- Višnar, Fran, *Kad Kremlj proguta ponos*, Vjesnik 11. kolovoz 2005.
- Weiss, Thomas G. - Hubert, Don, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.