

SEKSUALNO NASILJE POVEZANO S ORUŽANIM SUKOBIMA I PRIMJENA KONCEPTA ODGOVORNOSTI ZA PRUŽANJE ZAŠTITE (RToP)

Izv. prof. dr. sc. Sandra Fabijanić Gagro*
Romana Crgol, mag. iur.**

UDK 343.54:341.322.5
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.1.7>
Ur.: 15. veljače 2021.
Pr.: 15. ožujka 2021.
Pregledni rad

*The fact that we cannot protect people everywhere is no reason
for doing nothing when we can.*

Kofi Annan,
glavni tajnik UN-a (1997.-2006.)

Sažetak

Cilj je ovog rada sagledati i analizirati aktivnosti usmjerene protiv seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima, a koje se provode unutar sustava UN-a i koji su ili mogu biti primjeri primjene koncepta odgovornosti za pružanje zaštite (engl. responsibility to protect – RtoP) na putu k učinkovitoj borbi protiv korištenja seksualnog nasilja u oružanim sukobima. RtoP je relativno novi instrument političkih odnosa koji pretpostavlja odgovornost države da stanovništvo na svom području primjereno zaštiti od genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i etničkog čišćenja, s jedne strane. S druge strane pretpostavlja i odgovornost međunarodne zajednice u poticanju i pomaganju država kako bi one lakše ostvarile svoju primarnu odgovornost, ali i poduzimanje pravodobnih i odlučnih mjera kada primarna odgovornost očito izostaje. Te se odgovornosti sagledavaju u kontekstu, tzv. tri stupa RtoP koncepta, kroz koje se može promatrati i zaštita pojedinaca (uglavnom žena, ali ne isključivo) od seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima.

Ključne riječi: *odgovornost za pružanje zaštite (RtoP); seksualno nasilje; oružani sukob; povjerenica glavnog tajnika UN-a za seksualno nasilje u oružanim sukobima.*

* Dr. sc. Sandra Fabijanić Gagro, izvanredna profesorica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; fabijani@pravni.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3992-8618>.

** Romana Crgol, mag. iur., Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; crgol.romana@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8200-3146>.

1. UVOD

Ukazivanje Kofi Annana, ondašnjega glavnog tajnika UN-a, u njegovu, tzv. Milenijskom izvješću iz 2000.,¹ na neučinkovitost i nesnalazhenje međunarodne zajednice pri suočavanju s izazovima kršenja ljudskih prava u različitim dijelovima svijeta, kao posljedice nepostojanja učinkovitog mehanizma "pomirenja" zahtjeva za zaštitom državne suverenosti, s jedne te zahtjevom za zaštitom ljudskih prava, s druge strane, danas se vrlo jasno može sagledati kao početak razvoja koncepta odgovornosti za pružanje zaštite, poznatijeg pod engleskim nazivom *responsibility to protect* ili skraćeno, tzv. RtoP.

Na kraju stoljeća obilježenoga teškim povredama ljudskih prava, kao i nesposobnošću međunarodne zajednice da jasno i pravodobno reagira na njihovu sprječavanju i okončanju, Annan postavlja pitanje koje će postati temelj novoga koncepta odgovornosti svih i država, i cjelokupne međunarodne zajednice: Kako odgovoriti na gruba i sustavna kršenja ljudskih prava kojima smo svjedočili u Srebrenici i Ruandi, ako na humanitarnu intervenciju gledamo kao na neprihvatljiv napad na državnu suverenost?² Kao odgovor na ovaj izazov, vlada Kanade u rujnu 2000. utemeljila je Međunarodnu komisiju za intervenciju i državnu suverenost, koja je sastavila i u prosincu 2001. objavila izvješće *The Responsibility to Protect*.³ U središtu (n)ovog koncepta nalazi se dvodimenzionalno razumijevanje podijeljene odgovornosti: odgovornosti države da štiti stanovništvo⁴ na svom području od najtežih oblika povrede ljudskih prava i „katastrofa koje se mogu izbjeći, masovnih ubojstava, silovanja i gladi“⁵ i (šire) odgovornosti međunarodne zajednice na reakciju ako je država nesposobna ili nevoljna ostvariti i vlastitu odgovornost.⁶ Sustavno je silovanje već u ovom izvješću prepoznato kao sredstvo koje se namjerno koristi u cilju isključenja članova iz grupe i čije sprječavanje ne smije ostati „zatvoreno“ u teritorijalnim okvirima područja na kojem se događa.⁷

Dobivanjem jednoglasne potpore na jednom od najvećih okupljanja svjetskih vođa, na Svjetskom sastanku na vrhu u UN-u u rujnu 2005.,⁸ takva podijeljena

1 Izvješće glavnog tajnika pod nazivom: *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, UN Department of Public Information, New York, 2000., pristup 11. veljače 2021., https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf,

2 *We the Peoples*, 48-49.

3 Tekst izvješća Komisije International Commission on Intervention and State Sovereignty-ICISS, pristup 11. veljače 2021., <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-8432.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (dalje: ICISS Report).

4 RtoP je namijenjen zaštitu svog stanovništva koje se u danom trenutku nađe na području određene države, ne samo njenih državljana. Alex J. Bellamy i Tim Dunne, „R2P in Theory and Practice“, u: *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, eds. Alex J. Bellamy i Tim Dunne (Oxford: Oxford University Press, 2016.), 8. V. i Izvješće glavnog tajnika UN-a Implementing the responsibility to protect (A/63/677), od 12. siječnja 2009. (dalje: Izvješće glavnog tajnika Implementing the RtoP), para. 11a).

5 ICISS Report, VIII.

6 ICISS Report, para. 8.1.

7 ICISS Report, paras. 1.19. i 2.23.

8 Više od 170 svjetskih lidera okupilo se na UN-ovom sastanku na vrhu od 14. do 16. rujna 2005. Tom je prilikom rezolucijom Opće skupštine (A/Res/60/1) usvojen Završni akt (Outcome

odgovornost za pružanje zaštite prihvaćena je kao novi instrument međunarodnih odnosa,⁹ nova vrsta moralnog obvezivanja u međunarodnoj politici,¹⁰ odnosno nova politička norma.¹¹ Sam koncept pretpostavlja tri međusobno povezane i isprepletene odgovornosti, kasnije prepoznate kroz, tzv. tri stupa RtoP doktrine.¹² Prvi stup pretpostavlja odgovornost svake države za zaštitu stanovništva od najtežih zločina, genocida, ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i etničkog čišćenja. Drugi stup angažira odgovornost međunarodne zajednice u pravcu poticanja i pomaganja državama u ostvarivanju njihove primarne odgovornosti. Treći je stup usmjeren na odgovornost međunarodne zajednice da, u cilju sprječavanja navedenih zločina, poduzme pravodobne i odlučne kolektivne mjere kada određena država nije u stanju ili nije voljna biti odgovorna u pružanju zaštite.

Unatoč tome što se sadržaj RtoP-a izričito ne dotiče seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima,¹³ ovaj rad polazi od premise da se ono može sagledavati u kontekstu različitih kaznenih djela, uključujući i onih iz polja zaštite RtoP koncepta.¹⁴ Seksualno nasilje u oružanim sukobima može biti sastavni dio politike etničkog čišćenja, genocida, ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti. Tom su stajalištu nesporno pridonijela određenja takvih zločina u statutima međunarodnih kaznenih sudova i njihova sudska praksa.¹⁵ Tako se, primjerice, u statutima inkriminira

-
- document) samita, koji razrađuje različite izazove međunarodne zajednice; suglasnost usvajanja koncepta odgovornosti u pružanju zaštite obuhvaćena je člancima 138. i 139. O usvajanju članaka 138. i 139. v. više i u: Alex J. Bellamy, *The Responsibility to Protect: A Defense* (Oxford: Oxford University Press, 2015.), 5-7.
- 9 Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.), 31.
 - 10 Andrea Paras, *Moral Obligations and Sovereignty in International Relations* (London: Routledge, 2018.), 124-125.
 - 11 Gareth Evans, „Crimes against Humanity: Does the Responsibility to Protect Have a Future“, *Victoria University Law and Justice Journal* 8, br. 1 (2018): 3.
 - 12 Unatoč širokoj primjenjivosti koncepta „tri stupa“, treba napomenuti da taj izraz nije proizašao iz Završnoga dokumenta svjetskih lidera na sastanku na vrhu 2005. Prvi se put spominju u Izvješću glavnog tajnika 2009., u prvom međunarodnom dokumentu koji je na sveobuhvatan način razradio njegove postavke i značenje te potvrdio strategiju za njegovu provedbu. V. više u Izvješću glavnog tajnika *Implementing the RtoP*.
 - 13 Eli Starnes, „The Responsibility to Protect: Integrating Gender Perspectives into Policies and Practices“, u: *Responsibility to Protect and Women, Peace and Security: Aligning the Protection Agenda*, eds. Sara E. Davies, et al. (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.), 10.
 - 14 Bitno je naglasiti da etničko čišćenje u statutima međunarodnih kaznenih sudova i općim međunarodnim pravo nije predviđeno niti prepoznato kao zaseban zločin. Riječ je o pojmu koji svoje korijene nalazi u etničkim sukobima devedesetih godina 20. stoljeća i rezolucijama Vijeća sigurnosti u osvrtnu na njih. Tako se primjerice etničko čišćenje spominje u rezoluciji S/RES/787, od 16. studenog 1992., koja izražava „osudu svih povreda međunarodnog humanitarnog prava, posebice praksu etničkog čišćenja...“ (para. 7.). Etničko se čišćenje može definirati kao ciljana politika koju je osmislila jedna etnička ili vjerska skupina za uklanjanje civilnoga stanovništva druge etničke ili vjerske skupine s toga područja, a koja koristi nasilna i zastrašujuća sredstva. Silovanje je jedan od načina njegova provođenja. V. primjerice Završno izvješće Komisije stručnjaka osnovane na temelju rezolucije Vijeća sigurnosti 780(1992), S/1994/674, od 27. svibnja 1994., para. 57.
 - 15 Sandra Fabijanić Gagro, „The Crime of rape in the ICTY’s and the ICTR’s Case-Law“, *Zbornik*

„silovanje, seksualno ropstvo, prisilna prostitucija, prisilna trudnoća, prisilna sterilizacija ili bilo koji drugi oblik seksualnog nasilja usporedive težine“ kao zločin protiv čovječnosti¹⁶ i/ili ratni zločin¹⁷ u smislu povrede Ženevskih konvencija iz 1949. ili povrede njihova zajedničkog članka 3.¹⁸ Danas je nesporno i da se seksualno nasilje povezano s oružanim sukobima, uz ispunjavanje pretpostavki karakterističnih za taj zločin, može prepoznati i kao genocid.¹⁹

Zaštita pojedinca od različitih oblika seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima u kontekstu sprječavanja počinjenja tih kaznenih djela ponajprije pretpostavlja jasno razrađenu odgovornost države na čijem se području takvo nasilje događa, ali smo svjedoci i cijele „palette“ aktivnosti koje se provode na međunarodnom planu kako bi se seksualno nasilje spriječilo, odnosno pomoglo žrtvama nakon što se zločin već dogodio. Sve se poduzete aktivnosti mogu sagledati kroz svaki od tri stupa RtoP doktrine. Namjera je ovog rada je razraditi primjenjivost i/ili nužnost primjene RtoP koncepta u borbi protiv sprječavanja seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima definiranim u Povelji UN-a i aktivnostima usmjeravanim i poticanim upravo od te međunarodne organizacije. Činjenica je i da vremenski okvir razvoja RtoP koncepta korespondira s okvirom razvoja UN-ove Agende o ženama, miru i sigurnosti. U tom cilju fokus će ovoga rada biti analiza suradnje temeljene na Agendi u borbi protiv seksualnog nasilja u sukobima u kontekstu (ne)primjene RtoP doktrine.

2. ODGOVORNOST ZA PRUŽANJE ZAŠTITE (RTO P) KAO GLOBALNI IZAZOV

Unatoč početnom optimizmu iniciranom Izvješćem o RtoP doktrini iz 2001., njezin je kasniji razvoj ukazao na prepreke ne samo učinkovitoj primjeni, već i sporoj promjeni paradigme humanitarnih intervencija, što je (bilo) polazište za razvoj novog koncepta. Naime, RtoP konceptu se odmah na početku njegova razvoja jasno prigovarala veza s kontroverznim konceptom humanitarnih intervencija. Pojedini autori dvoje je li RtoP uopće bitnije zaživio i dostigao razinu pravnog načela,²⁰ normativnog konsenzusa²¹ ili predviđene političke proklamacije ili fraze²² (na podlozi

Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 60, br. 6 (2010): 1320-1331.

- 16 V. Rimski statut, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 5/01., čl. 1.g. V. također i čl. 5. Statuta Međunarodnog kaznenog tribunala na bivšu Jugoslaviju i čl. 3. Statuta Međunarodnog kaznenog tribunala za Ruandu.
- 17 Rimski statut, čl. 8. st. 2. t. b) xxi. i čl. 8. st. 2. t. e) vi.
- 18 V. primjerice čl. 4. Statuta Međunarodnog kaznenog tribunala za Ruandu, koji pod povredama osobnog dostojanstva navodi silovanje, osobito ponižavajuće postupke, prisilnu prostituciju i bilo koji drugi oblik nedoličnog napada.
- 19 V. presudu Tribunala za Ruandu u postupku protiv Jean-Paul Akayesua (ICTR-96-4-T, 2. rujna 1998.).
- 20 Aidan Hehir, *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention* (London: Palgrave Macmillan, 2012.), 19.
- 21 Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention: Ideas in Action* (Cambridge: Polity Press, 2016.), 1.
- 22 Carsten Stahn, „Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm”, *The American Journal of International Law* 101, br. 1 (2007): 120.

iste neodređenosti koja je „mučila“ i humanitarnu intervenciju).²³ Dubljom analizom oba koncepta ipak postaje jasna razlika među njima. Naime, temelj humanitarnih intervencija ponajprije leži na *pravu* međunarodnih i regionalnih aktera da interveniraju na području određene suverene i neovisne države (vrlo vjerojatno i članice UN-a, koja ima legitimno pravo pozvati se na zaštitu vlastite suverenosti u tim slučajevima) u onim situacijama kada država u pitanju nije sposobna (a možda ni voljna) primjereno štiti ljudska prava na svom području.²⁴

S druge strane, u srži RtoP koncepta više ne leži *pravo na*, već *odgovornost* svih *sudionika za stvaranje* uvjeta u kojima je intervencija, posebice vojna, tek posljednja instanca, nakon što su sve prethodne zakazale. Odgovornost za pružanje zaštite zaokret je u promišljanju i percepciji pojma suverenosti, od *kontrole nad* stanovništvom prema *odgovornosti prema* stanovništvu.²⁵ Taj (novi) vid odgovornosti države, prema Evansu, podrazumijeva odgovornost državnih tijela u stvaranju i provedbi mehanizama zaštite kojima je cilj jamčiti sigurnost građanima i njihova dobrobit.²⁶ Nijedna vlada ne smije moći iskoristiti pozivanje na državnu suverenost kako bi vrijeđala (provodila, ali opravdavala) teška kršenja ljudskih prava na svom području.²⁷ S druge strane, međunarodna zajednica ne smije ostati pasivna na humanitarne izazove s kojima se susreće i/ili zločine koji se čine na području određene države.

Rasprava o odnosu između državne suverenosti, njena očuvanja kao temeljne vrijednosti svakog društva i njene učinkovite zaštite (između ostalog i) od vanjske intervencije, s jedne strane te prava svakoga ljudskog bića da živi slobodno od najtežih povreda ljudskih prava, s druge, aktualna je i dva desetljeća nakon osmišljavanja RtoP koncepta, odnosno više od 15 godina nakon što su ga svjetski lideri 2005. na sastanku na vrhu globalno prihvatili. Možemo se složiti da je odnos između suverenosti i zaštite ljudskih prava iznimno složen i naoko djeluje kao obostrano isključiv, ali (pravna) logika nameće zaključak da se oba koncepta u modernim međunarodnim odnosima moraju moći podržati. Ipak, takav pojednostavljen stav ne daje odgovor na pitanje kako pomiriti te vrijednosti i kojoj dati prednost u slučaju njihova sukobljavanja. To pitanje, unatoč iznimnoj političkoj osjetljivosti,²⁸ ipak zbog objekata čiju zaštitu

23 Jed Lea-Henry, „The Responsibility to Protect (R2P) and the Problem of Political Will”, *Polish Political Science Yearbook* 47, br. 3 (2018): 554.

24 Više o odnosu doktrine odgovornosti o pružanju zaštite i humanitarnih intervencija v. u: Gareth Evans, „The Responsibility to Protect: Rethinking Humanitarian Intervention”, *Proceedings of the Annual Meeting of American Society of International Law* 98, (2004): 83.

25 V. primjerice u Maria Clelia Ciciriello i Fiammetta Borgia, „Deconstructing the Responsibility to Protect Doctrine: Looking for a New Legal Basis”, u: *International Law and the Protection of Humanity, Essays in Honor of Flavia Lattanzi*, eds. Pia Acconci, et al. (Leiden: Brill Nijhoff, 2016.), 228.

26 Evans, *The Responsibility to Protect*, 82.

27 Iz govora Annana pred Komisijom za ljudska prava u travnju 1999.: “No government has the right to hide behind national sovereignty in order to violate the human rights or fundamental freedoms of its peoples”, Secretary-General calls for renewed commitment in new century to protect rights of man, woman, child - regardless of ethnic, national belonging, pristup 12. veljače 2021., <https://www.un.org/press/en/1999/19990407.sgsm6949.html>.

28 Bellamy primjerice smatra da unatoč tome što je koncept odgovornosti za pružanje zaštite jednostavan u svojoj srži, izazov njegove primjene leži u činjenici što je upravo politika njegovo

preispituje, zahtijeva dublje sagledavanje i raščlambu oba koncepta, čime se ovaj rad neće baviti.

Polazište je ovog rada sljedeće – ne postoji niti jedno pravno načelo – pa čak ni načelo državne suverenosti – koje može biti „štit“ bilo kojem zločinu, a posebice ne onim najtežim, prepoznatim kao temelj koncepta odgovornosti za pružanje zaštite. Pod „težinom“ razvoja ljudskih prava, posebice nakon Drugog svjetskog rata, koncept suverenosti ne smije se sagledavati kao puko pravo države na opstanak i/ili apsolutnu zaštitu. On obuhvaća i obvezu ponašanja sukladno s preuzetim međunarodnim obvezama, između ostalog (ili čak – prije svih) i onih koje se odnose na poštovanje ljudskih prava na vlastitom području.²⁹ Stoga, ako pojam suverenosti sagledavamo na taj način, ne namećući pritom državama nikakve nove obveze koje bi mogle biti protumačene kao „spuštanje štita“ državne suverenosti, već ponajprije stavljamo naglasak na ispunjavanje obveza koje su države ionako već otprije preuzele, onda je i opravdanje primjene RtoP koncepta jasno i razumljivo.

Međutim, u praksi situacija ipak nije jednostavna, prvenstveno jer RtoP koncept pretpostavlja ne samo isključivu ili primarnu odgovornost države, već i obvezu međunarodne zajednice da se u pravcu zaštite ljudskih prava aktivno angažira u provođenju određenih aktivnosti na području i uz suradnju suverene države. Stoga je koncept odgovornosti za pružanje zaštite, unatoč promjenama koje je pretrpio, i dalje iznimno osjetljivo i kontroverzno pitanje političke odgovornosti očuvanja integriteta države, s jedne strane, a s druge međunarodnog političkog, pravnog, ali i moralnog djelovanja u pravcu osiguranja i učinkovite zaštite ljudskih prava (i života) od najtežih zločina kada odgovornost pojedine vlade izostane.

3. SEKSUALNO NASILJE U ORUŽANIM SUKOBIMA SAGLEDANO KROZ TRI STUPA NAJVAŽNIJIH AKTIVNOSTI UN-A

Seksualno je nasilje oduvijek povezano s oružanim sukobima kao metoda i instrument ratovanja. Ono je povijesna metafora za barbarstvo u ratu i neposredna manifestacija zloupotrebe moći i korištenje nasilja neograničenog pravnim, društvenim i moralnim normama mirnodopskog razdoblja. Seksualno nasilje povezano s oružanim sukobima nije fenomen novijeg vremena.³⁰ Ono nije ni *samo* i/ili *isključivo* čin zadovoljenja seksualnog nagona. To je i instrument osvete i način izražavanja poniženja, osramoćivanja, degradiranja, zastrašivanja, ne samo žene, već i društva u cjelini. Ono nije *samo* napad na tijelo žene na najintimnijoj mogućoj razini. Ono ima dalekosežne posljedice dugotrajnih trauma i osjećaja gubitka kontrole nad situacijom i životom općenito, dodatno praćenih strahom i neizvjesnošću koje sa sobom nosi ratno okruženje.³¹

okruženje. Bellamy, *The Responsibility to Protect*, 3.

29 Stahn, *Responsibility to Protect*, 111-112.

30 Inger Skjelsbæk, „Responsibility to Protect or Prevent? Victims and Perpetrators of Sexual Violence Crimes in Armed Conflicts”, *Global Responsibility to Protect* 4 (2012.): 156.

31 V. više u Fabijanić Gagro, *The Crime of rape in the ICTY's and the ICTR's Case-Law*, 1309-1311.

Izraz koji se uobičajeno koristi u ovom kontekstu je „seksualno nasilje povezano s oružanim sukobima“. Ono se odnosi na silovanje, seksualno ropstvo, prisilnu prostituciju, prisilnu trudnoću, prisilni pobačaj, prisilnu sterilizaciju, prisilni brak i bilo koji drugi oblik seksualnog nasilja usporedive težine počinjen nad ženama, muškarcima, djevojčicama ili dječacima, a koji je izravno ili neizravno povezan s oružanim sukobom.³² Ako uzmemo u obzir da je seksualno nasilje dio svih kaznenih djela iz „nadležnosti“ RtoP koncepta, možemo se složiti da se aktivnosti usmjerene na njegovo sprječavanje mogu sagledavati u sklopu različitih mjera koje čine sadržaj svakog od tri stupa RtoP-ja. Ipak, postavlja se pitanje koliko je uputno splet akcija koje se provode i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini, promatrati u raščlambi različitih stupova. Možemo krenuti od pretpostavke da sva tri stupa pogoduju lakšem razumijevanju RtoP koncepta, ali da je u određenim segmentima vrlo teško raščlaniti pojedine aktivnosti kako bismo ih time sagledali kao dijelove točno određenog stupa.

Seksualno nasilje prijetnja je međunarodnom miru i sigurnosti, što je i prepoznato na razini UN-a. Ali, ako krenemo od „izvora“, jasno je da put sprječavanja seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima počinje na području države nesposobne ili nevoljne riješiti izazove koji do njega mogu dovesti. Kako je seksualno nasilje povezano s društvenim okruženjem i percepcijom položaja žene (što dodatno moramo sagledavati s vjerskog, kulturnog, moralnog ili sociološkog, a tek onda pravnog aspekta), tako se i svaka organizirana akcija globalnoga karaktera mora pripremati vrlo pažljivo i ponajprije voditi računa o posebnostima okruženja u kojem (će) se provodi(ti).

3.1. Sprječavanje seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima u kontekstu primjene prvog stupa odgovornosti za pružanje zaštite

Prvi stup RtoP koncepta pretpostavlja primarnu odgovornost države zaštititi stanovništvo na svom području od genocida, ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i etničkog čišćenja.³³ U pozadini prvog stupa leži ideja odgovorne suverenosti,³⁴ one vođene i primjenjive od država i njihovih vlada. Odgovorna suverenost pretpostavlja sposobnost prevencije najtežih zločina i zato je prvi stup najvažniji.³⁵ Njegova učinkovitost osigurava održivost RtoP koncepta. U tom pravcu, svaka država ima prvenstvenu odgovornost provesti sve raspoložive aktivnosti i mjere kako bi osigurala razvoj demokratskog i tolerantnog društva, u kojem se neće stvarati „plodno tlo“ za razvoj potencijalno opasnih aktivnosti po sigurnost stanovništva, već će se omogućiti i poticati razvoj i primjena ljudskih prava. Država je obvezna prepoznati različite rizične čimbenike i biti spremna primjereno odgovoriti na sigurnosne izazove.³⁶

32 Izvješće glavnog tajnika, Conflict-Related Sexual Violence (S/2020/487) od 3. lipnja 2020. (dalje: Izvješće glavnog tajnika Conflict-Related Sexual Violence), para. 4.

33 Bellamy i Dunne, *R2P in Theory and Practice*, 8.

34 Unatoč tome što je pojam responsible sovereignty populariziran Izvješćem ICISS-a, Francis Deng je prvi upotrijebio taj pojam još sredinom devedesetih godina 20. stoljeća. V. Francis Deng, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1996.).

35 Prevencija je u srži koncepta odgovornost za pružanje zaštite, zaključio je Antonio Guterres, glavni tajnik UN-a na zasjedanju Opće skupštine, posvećenom RtoP konceptu 2018.

36 Više o prirodi i dinamici razvoja društvenog i socijalnog okruženja prijemčivog i „tolerantnog“

Bitno je naglasiti da prvi stup ne utvrđuje niti državama nameće nikakvu novu ili dodatnu (međunarodno)pravnu obvezu. U sustavu međunarodnih odnosa u kojima se kontinuirano radi na progresivnom razvoju i kodifikaciji zaštite ljudskih prava općenito, RtoP samo razrađuje već ranije preuzete međunarodne obveze. Stoga možemo vrlo lako prihvatiti da je koncept odgovornosti za pružanje zaštite usmjeren na sužavanje i prevladavanje jaza između već postojećih obveza država i uznemirujućega saznanja da se četiri zločina pod „kapom“ koncepta i dalje kontinuirano događaju diljem svijeta.³⁷

Odgovornost države da zaštiti od seksualnog nasilja nesporno je dio RtoP koncepta o odgovornoj suverenosti. Brojne nacionalne mjere mogu osigurati rano prepoznavanje čimbenika rizika koji mogu pridonijeti razvoju društva nesposobnog učinkovito se oduprijeti kršenju ljudskih prava i stvaranju klime pogodne za počinjenje zločina, uključujući i onih iz „nadležnosti“ RtoP koncepta.³⁸ Teški zločini ne nastaju „preko noći“. Oni su posljedica dugotrajnih društvenih, socioloških, kulturnih, vjerskih, povijesnih „poremećaja“ u pojedinim društvima.³⁹ Ne postoji društvo imuno na takve rizike. S druge strane, teško je predvidjeti jedinstveni obrazac koji bi u mirnodopsko vrijeme mogao i trebao spriječiti različite oblike neljudskih ponašanja koji se u oružanom sukobu posljedično odražavaju i kroz seksualno nasilje. Ne postoji obrazac primjenjiv na sve.

Ipak, nesporno je da postoje segmenti razvoja jednog društva koji mogu doprinijeti jačanju percepcije žene kao ravnopravnog subjekta. Kada govorimo o seksualnom nasilju, ustavni i zakonodavni okvir zaštite žena, učinkovito pravosuđe, primjena međunarodnih obveza/sporazuma i razvoj institucija koje promiču ideju ravnopravnosti i jačaju položaj žena u društvu, jesu iznimno važni. Međutim, ovdje se mora voditi računa i o društvenim, kulturnim, vjerskim čimbenicima i „naučenim ponašanjima“, koji svi zajedno imaju važnu ulogu u razvoju „zdravog“ društva (općenito) i sprječavanju viktimizacije žena. Zakonodavni okvir mora doprinijeti jačanju vladavine prava, okončanju nekažnjavanja, onemogućavanju govora mržnje, unaprjeđivanju mehanizama ranoga prepoznavanja rizika. Funkcionalni i učinkoviti pravosudni sustav mora moći učinkovito spriječiti i/ili okončati kulturu nekažnjavanja. To gradi povjerenje u vjerodostojnost institucija, doprinosi prevenciji zločina, ali i oporavku društva u post-konfliktnom okružju. Promocija i jačanje uloge institucija za ljudska prava mogu znatno doprinijeti razvoju društva temeljenoga na nediskriminaciji i uvažavanju različitosti te pružanju potpore žrtvama. U „krugu“ čimbenika koji sprječavaju nastanak rizika uloga ranoga razvoja, odgoja i obrazovanja je nemjerljiva.

spram netolerancije koja može dovesti do počinjenja najtežih zločina, v. u Izvješću glavnog tajnika UN-a „Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect“ (A/68/947–S/2014/449), od 11. srpnja 2014., paras. 7-11. V. također i u Sandra Fabijanić Gagro, „The implementation of RtoP when the protection of children in armed conflicts within the UN system is concerned – who is responsible?“, *Pécs Journal of International and European Law* 2 (2020): 37-38.

37 Fabijanić Gagro, *The Implementation of RtoP when the protection of children in armed conflicts within the UN system is concerned*, 46.

38 Izvješće glavnog tajnika, *Responsibility to protect: State responsibility and prevention* (A/67/929–S/2013/399), od 9. srpnja 2013., paras. 12-29.

39 Više o čimbenicima rizika v. u Adama Dieng i Jennifer Welsh, „Assessing the risk of Atrocity Crimes“, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal* 9, br. 3 (2016): 4-12.

Usredotočenost na mlade, njihova ponašanja, razvoj, stajališta i poimanje u prevenciji zločina može znatno i dugoročno doprinijeti stvaranju tolerantnoga društva „otpornog“ na zločine. Obrazovanje je uvijek početak prosperitetne budućnosti, čak i kada se provodi u etapi njegove rehabilitacije.⁴⁰

Odgovornost države u pružanju zaštite ogleda se i u spremnosti na suradnju na međunarodnom planu i prihvaćanju savjeta, poticaja i pomoći međunarodne zajednice kada su oni poželjni i/ili nužni. Takva se odgovornost, unatoč tomu što se ovdje već zadire u drugi stup RtoP doktrine, također može sagledati kao izgradnja i jačanje nacionalnih kapaciteta (koje društvo nije u stanju samo izgraditi) za ispunjavanje primarne odgovornosti pružanja zaštite. Međutim, pomoć međunarodne zajednice može biti učinkovita samo i toliko koliko vlast unutar državnih granica ima volju promicati i štiti raznolikost svojeg društva, prava manjina, a u kontekstu ovoga rada – i prava žena.

3.2. *Sprječavanje seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima u kontekstu primjene drugoga i trećeg stupa odgovornosti za pružanje zaštite s posebnim naglaskom na aktivnosti UN-a*

Drugi stup RtoP koncepta ističe kolektivnu odgovornost međunarodne zajednice i odnosi se na obvezu međusobne suradnje i aktivnog partnerstva države i međunarodne zajednice, poticanje država da učinkovito rade na provedbi i vlastitih odgovornosti iz prvog stupa i odgovornosti spram njihove uloge u međunarodnoj zajednici te pružanju pomoći (drugima) u izgradnji kapaciteta nužnih za osiguranje primarne odgovornosti.⁴¹ Te se aktivnosti mogu promatrati dvojako. S jedne strane, međunarodna suradnja može pomoći nacionalnim vladama u jačanju njihove primarne odgovornosti i potaknuti razvoj tolerantnijeg društva. S druge strane, ona može omogućiti stvaranje učinkovite „mreže“ koja će potaknuti i omogućiti protok informacija nužnih za učinkovito prevladavanje izazova na terenu, razvoj dobre prakse, sprječavanje eskalacije sukoba i počinjenja zločina, uključujući i akte seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima.

Treći stup inicira odgovornost međunarodne zajednice u pravcu poduzimanja pravodobnih i odlučnih mjera za zaštitu od genocida, ratnog zločina, zločina protiv čovječnosti i etničkog čišćenja u onim situacijama kada država propušta svoju primarnu odgovornost.⁴² UN izražava jasnu tendenciju uporabe dijaloga i miroljubivog „uvjeravanja“, što je temelj trećeg stupa. Ovaj će se rad dijelom baviti upravo korištenjem takvih mjera kroz različite aktivnosti UN-a i njegovu suradnju s drugim dionicima u međunarodnim odnosima. Međutim, treći stup RtoP koncepta, osim širokog raspona nenasilnih mjera iz glava VI. i VII. Povelje, ako se utvrdi da

40 Fabijanić Gagro, *The Implementation of RtoP when the protection of children in armed conflicts within the UN system is concerned*, 37-38.

41 O razradi drugog stupa v. više u Izvješću glavnog tajnika Implementing the RtoP, paras. 28-48.

42 Čl. 139. Završnog dokumenta sa Svjetskog sastanka na vrhu 2005. Tekst sugerira da je njegova namjera utvrditi trajnu odgovornost koja prvenstveno angažira diplomatska i humanitarna sredstva iz Glave VI. Povelje, odnosno mjere koje ne uključuju uporabu oružane sile iz Glave VII.

su miroljubiva sredstva neodgovarajuća i ako nacionalne vlade očito ne uspijevaju u zaštiti stanovništva, predviđa i poduzimanje pravodobnih i odlučnih mjera vojne naravi.⁴³ Riječ je o kontroverznoj i nadasve nepopularnoj mjeri. Ona se ujedno poima kao krajnja⁴⁴ i jasno je da ju samo neuspjeh neprisilnih mjera može inicirati. Drugim riječima, učinkoviti angažman mjera neprisilne naravi može primjereno spriječiti njenu uporabu. Sve zajedno, naravno, pretpostavlja političko jedinstvo u osmišljavanju i dosljednosti provedbe predviđenih mjera te jačanje nacionalne, regionalne i međunarodne suradnje.

U kontekstu razrade mjera koje se unutar UN-a provode u cilju sprječavanja seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobom, a koje se istodobno mogu percipirati kao one usmjerene osnaženju RtoP koncepta, nužno je započeti s normativnim okvirom njihova provođenja. Kako se takve mjere ponajprije sagledavaju kao one koje doprinose očuvanju mira i sigurnosti u globalnim okvirima, uloga Vijeća sigurnosti se može percipirati kao jedna od najvažnijih. Neodlučnost međunarodne zajednice (posebice Vijeća sigurnosti) na poduzimanje pravodobnih, ciljanih i odlučnih mjera nerijetko otvara vrata lošoj praksi na nacionalnim razinama. Stoga je pravodobnost i učinkovita koordinacija takvih mjera temelj uspjeha RtoP koncepta. Vremenski okvir njegova nastanka RtoP i početka usmjerenih akcija u pravcu sprječavanja seksualnog nasilja u sukobima, ukazuje na mogućnost njihove usporedne analize.

Naime, prva rezolucija Vijeća sigurnosti, poznatija kao rezolucija za žene, mir i sigurnost, jednoglasno je usvojena krajem listopada 2000.⁴⁵ Ona, zajedno s ostalim koje su je slijedile tijekom protekla dva desetljeća,⁴⁶ čini osnovu UN-ove Agende o ženama, miru i sigurnosti. Usvajanju prve, sada već povijesne rezolucije (1325) doprinijelo je i donošenje, tzv. Pekinške deklaracije i Platforme za djelovanje iz 1995., koje su izravno djelovale u pravcu promicanja ravnopravnosti spolova na nacionalnim i na međunarodnoj razini, a žene i oružani sukobi jedan su od 12 ciljeva djelovanja.⁴⁷ Rezolucija 1325 temelj je svih daljnjih napora i utjecaja međunarodnih mehanizama prevencije seksualnog nasilja i rehabilitacije žrtava. Ona obuhvaća i tzv. 3P koncept (engl. *protection, participation, prevention*), odnosno seksualno nasilje je nužno prevenirati, žene treba primjereno zaštititi i uključiti ih u procese zaštite i donošenja odluka. Kasnije usvojene rezolucije nadodaju još i četvrti stup: pomoć i rehabilitaciju žrtava.⁴⁸ Unatoč nespornoj važnosti rezolucije 1325 i činjenici da je

43 V. Izvješće glavnog tajnika Implementing the RtoP, paras. 49-51.

44 Ideja o vojnoj akciji kao krajnjoj mjeri jasno je naglašena. V. primjerice, Izvješće glavnog tajnika UN-a Responsibility to protect: timely and decisive response (A/66/874-S/2012/578), od 25. srpnja 2012., para. 37.

45 Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/1325 od 31. listopada 2000.

46 Vijeće sigurnosti je, uz rezoluciju 1325(2000), usvojilo još osam rezolucija: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) i 2493 (2019).

47 V. više na: Beijing Declaration and Plan for Action, pristup 12. veljače 2001., https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platfrom_for_Action.pdf, posebice paras. 131-149.

48 Tako postavljen koncept vrlo jasno korespondira s konceptom predloženim u ICISS-ovom Izvješću iz 2001. Tada predložen koncept nije se temeljio na tri stupa, već na tri odgovornosti: prevenciji, reakciji i rekonstrukciji. V. ICISS Report, XI.

usvojena upravo na početku razvoja RtoP koncepta, ipak je važno napomenuti da se njezina primjena u praksi pokazala vrlo izazovnom,⁴⁹ prvenstveno jer se smatrala preširokom i preopćenitom. Pozivanje na promjene u socijalnim i političkim strukturama, ponašanju i praksi puka je proklamacija ako nije dostatno jasno kako bi se te promjene trebale provesti.

U tom smislu, rezolucija 1820 iz 2008.⁵⁰ percipira se kao konkretnija. Ona izričito povezuje silovanje kao metodu ratovanja s pitanjem održavanja međunarodnog mira i sigurnosti. U njoj se jasno ističe da silovanje i ostali oblici seksualnog nasilja mogu biti ratni zločin, zločin protiv čovječnosti, čak i genocid,⁵¹ čime je jedna od osnova poveznice RtoP koncepta i seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima. Rezolucija povezuje sustavno i rasprostranjeno seksualno nasilje s mogućnošću znatnoga pogoršanja situacije i otežavanja obnove međunarodnog mira i sigurnosti, čime se jasno naglašava važnost preventivnog djelovanja. Od strana u sukobu rezolucija 1820 zahtijeva usvajanje konkretnih mjera zaštite i prevencije, što se može povezati i s postulatima RtoP doktrine. Konkretno mjere uključuju pojačano sudjelovanje žena u svim procesima vezanim za prekid prakse nasilja na temelju spola u oružanim sukobima, uključujući mirovne sporazume, obuku vojnog osoblja, uvođenje vojne discipline, održavanje zapovjedne odgovornosti, kažnjavanje počinitelja itd. Posljedica tako zamišljenih mjera nije samo zaštita žena u konkretnoj situaciji oružanog sukoba. One su ujedno temelj za buduće napore stvaranja društva usmjerenog prevenciji seksualnog nasilja. Na podlozi ove rezolucije razvile su se određene akcije usmjerene na sprječavanje nasilja nad ženama već tijekom mirnodopskog razdoblja u smislu preventivnog djelovanja, a sve kao plod koordinirane akcije više dionika unutar UN-a.⁵²

Unatoč specifičnom zamahu ostvarenom rezolucijom 1820, tek rezolucija 1888⁵³ daje poticaj konkretnoj mjeri, ostvarenoj u kratkom roku, a koja se smatra osnovom svih daljnjih konkretnih napora UN-a u sprječavanju seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima. Naime, 2010., na prijedlog koji je iznesen u rezoluciji 1888, utemeljen je Ured Posebne predstavnice glavnog tajnika za seksualno nasilje u oružanim sukobima (dalje: Ured i Posebna predstavnica). Od svog osnivanja do danas Ured predstavlja centar strateškog vodstva i jačanja „postojećih koordinacijskih

49 Katrina Lee-Koo, „Translating UNSCR 1325 into Practice: Lessons Learned and Obstacles Ahead”, u *Responsibility to Protect and Women, Peace and Security: Aligning the Protection Agenda*, eds. Sara E. Davies, Zim Nwokora, Eli Stamnes i Sarah Teitt (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.), 46-50.

50 Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/1820, od 19. lipnja 2008.

51 Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/1820, para. 4.

52 Tako je primjerice, na poticaj tadašnjega glavnog tajnika Ban Ki-Moona pokrenuta globalna kampanja UNiTE to End Violence, temeljena na međunarodnim pravnim i političkim okvirima i sinergiji napora svih ureda i agencija UN-a koji djeluju na okončanju nasilja nad ženama. Nju je pratila i Say NO – UniTE to End Violence Against Women kampanja te osnivanje Network of Men Leaders grupacije – osnovane u cilju podizanja svijesti o potrebi sprječavanja seksualnog nasilja nad ženama i djevojčicama. V. više informacija dostupnih na: UNiTE by 2030 to End Violence against Women campaign, pristup 12. veljače 2021., <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/take-action>.

53 Rezolucija Vijeća sigurnosti, S/RES/1888, od 30. rujna 2009.

mehanizama, kako unutar UN-a, tako i s vladama, vojnim i sudskim predstavnicima pojedinih država, ali i sa svim ostalim strankama koje sudjeluju u oružanim sukobima⁵⁴. Nastanak Ureda rezultat je prepoznavanja i seksualnog nasilja kao strategije ratovanja i problema nekažnjavanja toga zločina. Njegove su aktivnosti usmjerene prevenciji i zaštiti žrtava seksualnog nasilja u oružanim sukobima, ali i jačanju položaja žena u mirovnim operacijama te u procesima donošenja odluka. Posebna predstavnica i njen tim rade na povećanju vidljivosti Ureda te razvoju pravnog okvira po pitanju zaštite žrtava seksualnog nasilja u oružanim sukobima na međunarodnoj razini, ali uz krajnji cilj primjene postignutoga u nacionalnim zakonodavstvima država članica. Sadašnja Posebna predstavnica postavila je tri strateška prioriteta svoga rada: a) pretvaranje kulture nekažnjivosti u kulturu pravde i odgovornosti kroz dosljedno i učinkovito procesuiranje počinitelja; b) poticanje i podupiranje nacionalnih sustava i vodstva država članica u formiranju održivog odgovora usmjerenog na preživjele žrtve seksualnog nasilja te c) prepoznavanje korijena seksualnog nasilja proučavanjem rodne nejednakosti i diskriminacije.⁵⁵ Kako bi ostvarila navedene prioritete, pritom upotrebljava različite metode i alate, a na raspolaganju ima i dva pomoćna tijela – Akciju UN-a protiv seksualnog nasilja u oružnim sukobima i Tim stručnjaka za vladavinu prava i seksualno nasilje u oružanim sukobima.

Akcija UN-a protiv seksualnog nasilja u oružnim sukobima (dalje: Akcija) zajednička je inicijativa osnovana 2007., kojom se promiče poticanje i podizanje razine znanja i sposobnosti u borbi protiv seksualnog nasilja u oružanim sukobima. Mreža Akcije danas obuhvaća 15 različitih specijaliziranih ustanova i drugih tijela unutar UN-a.⁵⁶ Ona služi kao savjetodavni forum i platforma za koordinaciju i provedbu zajedničkih aktivnosti. U svom djelovanju Akcija se oslanja na šest temeljnih načela: a) silovanje nije neizbježna posljedica oružanih sukoba; ono se može spriječiti; b) rodno uvjetovano nasilje, uključujući seksualno nasilje, povreda je temeljnih ljudskih prava i dostojanstva; c) pokušaji zaustavljanja rodno uvjetovanog nasilja provode se osnaživanjem žena te zaštitu i afirmaciju njihovih prava; d) konstruktivno uključenje muškaraca i dječaka iznimno je važno; e) posebna se pozornost mora posvetiti preživjelim žrtvama seksualnog nasilja; f) seksualno se nasilje oduvijek društveno potiskivalo kao specifična „povijesna tišina“ i to je nužno promijeniti.⁵⁷ Akcija se temelji i djeluje na tri stupa, koja se vrlo jasno podudaraju s idejom RtoP doktrine: a) ostvarivanje akcije na državnoj razini, b) zagovaranje akcije te c) jačanje znanja.

54 Rezolucija Vijeća sigurnosti, S/RES/1888, para. 4.

55 V. više na: About the Office, pristup 12. veljače 2021., <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/about-the-office/>.

56 Između ostalih, mrežu UN Action čine UNICEF, Svjetska zdravstvena organizacija (WHO), Ured Visokog povjerenika za ljudska prava (OHCHR), Ured UN-a za pitanja razoružanja (UNODA), Odjel za mirovne operacije (DPO) Međunarodna organizacija za migracije (IOM) i drugi. Unutar ove mreže zajednički djeluju Posebna predstavnica za seksualno nasilje u oružanim sukobima i Posebni predstavnik glavnog tajnika za zaštitu djece u oružanim sukobima, što je posljedica potrebe da se aktivnosti usmjerene protiv seksualnog nasilja u oružanim sukobima jasnije fokusiraju i na slučajeve i oblike seksualnog nasilja počinjenog nad djevojčicama i dječacima. V. više na: UN Action against Sexual Violence in Conflict, pristup 12. veljače 2021., <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/un-action/>.

57 Ibid., UN Action against Sexual Violence in Conflict.

Ostvarivanje Akcije na državnoj razini očituje se u strateškoj potpori misijama i državnim timovima UN-a u oblikovanju nacionalnih akcijskih planova borbe protiv seksualnog nasilja u oružanim sukobima te potiče izgradnju sustava nadzora, analize i izvještavanja o tendencijama seksualnog nasilja u oružanim sukobima kao sredstava borbe protiv nekažnjivosti počinitelja. S druge strane, tzv. zagovaranje akcije očituje se kroz kampanje poput *Stop Rape Now* i *UniTE to End Violence Against Women*. Akcija služi i kao pomoć javnom angažmanu i misijama koje predvodi Posebna predstavnica. Naposljetku, jačanjem znanja nastoji se poboljšati zaštita i provođenje zaštitnih mjera u pogledu seksualnog nasilja u oružanim sukobima kroz istraživanje i razvoj alata za prikupljanje i analizu podataka, ali i obuku za borbu s takvim vidom nasilja. Akcija se usredotočuje na izgradnju onih alata koji odgovaraju kontekstu pojedine države te njezinih resursa, što se može povezati s usmjerenim djelovanjima i fokusom na posebnost pojedine situacije i kod ostvarivanja RtoP koncepta.⁵⁸

Osim Akcije, Posebna predstavnica za seksualno nasilje u oružanim sukobima ima i Tim stručnjaka za vladavinu prava i seksualno nasilje u oružanim sukobima (dalje: Tim). Tim je utemeljen rezolucijom Vijeća sigurnosti 1888. On blisko surađuje s nacionalnim čimbenicima (sudskim, izvršnim, zakonodavnim) u svrhu jačanja nacionalnih kapaciteta u učinkovitoj akciji sprječavanja i kažnjavanja seksualnog nasilja te koordinacije nacionalnih i međunarodnih resursa.⁵⁹ Sjedište se Tima nalazi unutar Ureda posebne predstavnice, što ukazuje na njihovu neraskidivu povezanost. No, bitno je naglasiti da je temeljna funkcija članova Tima rad na terenu, gdje je njihova prisutnost i najpotrebnija, odnosno gdje se prepoznaju okolnosti u kojima je nužan angažman Tima i samog Ureda.⁶⁰

Na kraju prvoga desetljeća 21. stoljeća, seksualno nasilje napokon se prestaje poimati kao neizbježan nusproizvod oružanih sukoba i pokreću se sustavne i kontinuirane aktivnosti u pravcu njegova sprječavanja i podizanja svijesti o potrebi kažnjavanja počinitelja. Pritom je vrlo važno prepoznati specifična obilježja, posebnosti (ali i društvenu, pravnu i moralnu ranjivost) društva pogođenog više ili manje ustaljenom praksom seksualnog nasilja te takvom ograničenju prilagoditi ciljne mjere i aktivnosti. Upravo je taj aspekt dodatno naglašen rezolucijom Vijeća sigurnosti 1960.⁶¹ Njome se od glavnoga tajnika zahtijeva uspostava dogovora o nadzoru, analizi i izvješćima (*Monitoring, Analysis and Reporting Arrangments* – dalje: MARA koncept) o seksualnom nasilju i tijekom oružanih sukoba i u postkonfliktnom okružju. Svrha je MARA koncepta osiguranje objektivnih, pouzdanih, pravoodbnih i točnih informacija o seksualnom nasilju u oružanim sukobima. Informacije se prikupljaju iz raznih nacionalnih izvora, uključujući javna tijela i institucije pojedinih

58 Za konkretne rezultate Akcije v. više u Izvješću glavnog tajnika Conflict-Related Sexual Violence, para. 8.

59 Rezolucija Vijeća sigurnosti, S/RES/1888, od 30. rujna 2009., t. 8.

60 Sukladno s posljednjim Izvješćem glavnog tajnika, Tim stručnjaka uvelike je pridonio u pogledu sprječavanja nekažnjivosti, ali i podupiranju preživjelih žrtava seksualnog nasilja u oružanim sukobima, posebice u Centralnoafričkoj Republici, Demokratskoj Republici Kongo, Gvineji, Nigeriji, Kolumbiji, Maliju, Somaliji i Myanmaru. V. Izvješće glavnog tajnika Conflict-Related Sexual Violence, para. 7.

61 Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/1960, od 16. prosinca 2010.

država, sustave zdravstvene zaštite i pružatelje psihosocijalne skrbi, lokalne nevladine i vjerske organizacije. Pri tome je ponovno važno voditi računa o specifičnostima društva unutar kojeg se MARA koncept primjenjuje, kako bi se osigurao dosljedan i koordiniran pristup promišljanju i primjeni različitih mjera i razvoju sveobuhvatnih strategija za borbu protiv takve vrste nasilja na razini svake države.⁶² Privremene smjernice (engl. *Provisional Guidance Note*) za primjenu rezolucije 1960 nude iscrpan presjek mogućnosti provedbe MARA koncepta te ističu važnost njegova prilagođavanja konkretnim situacijama i nacionalnim okvirima pojedinih država.⁶³ S obzirom na to da seksualno nasilje u oružanom sukobima nije ograničeno starošću žrtve i pogađa i djecu, rezolucija zahtijeva osiguranje pune otvorenosti, suradnje i koordinacije između Posebnog predstavnika za djecu u oružanim sukobima i Posebne predstavnice za seksualno nasilje u oružanim sukobima,⁶⁴ a taj se zahtjev ponavlja i u rezolucijama koje su uslijedile.

Ured i Posebna predstavnica u svom djelovanju koriste još i tzv. Okvire za suradnju (engl. *Frameworks for Cooperation*)⁶⁵ i priopćenja (engl. *Communiqués*).⁶⁶ Okviri za suradnju su ugovori sklopljeni ili između država članica i UN-a- ili između međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava i UN-a.⁶⁷ Priopćenja se potpisuju u svrhu podizanja razine svijesti o seksualnom nasilju u oružanim sukobima, njegovu sprječavanju i osiguranju kažnjivosti počinitelja kroz učinkovito pravosuđe. Ona nisu pravno obvezujući, ali služe kao smjernice djelovanja kako bi se seksualno nasilje spriječilo te zaštitile preživjele žrtve.⁶⁸

Bitno je pritom naglasiti da Ured posebne predstavnice koristi i alternativne načine prikupljanja informacija u svrhu koordinacije. Naime, tijekom posljednjih godina izvjestan je napredak postignut i na međunarodnoj razini u pogledu jačanja institucionalne i tehnološke veze između različitih informacijskih platformi o seksualnom nasilju u oružanim sukobima. Takav je primjer povezivanje sustava *Gender Based Violence Information Management System (GBVIMS)*⁶⁹ i MARA

62 Monitoring, Analysis and Reporting Arrangements (MARA), pristup 12. veljače 2021., <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/tools-for-action/mara/>.

63 V. Provisional Guidance note Implementation of Security Council Resolution 1960 (2010) On Women, Peace and Security (Conflict-Related Sexual Violence), Ured posebne predstavnice za seksualno nasilje u oružanim sukobima, New York, lipanj 2011.

64 Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/1960, od 16. prosinca 2010., para. 9.

65 Više o Okvirima za suradnju v. na: Frameworks of Cooperation, pristup 12. veljače 2021., <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/digital-library/frameworks-of-cooperation/>.

66 V. više informacija o priopćenjima na: Communiqués, pristup 12. veljače 2021., <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/digital-library/joint-communications/>.

67 Od 2013. do 2020. sklopljeno je devet Okvira (s Odborom za prava djece, Ligom arapskih država, Međunarodnim trening centrom za održavanje mira Kofi Annan, Afričkom unijom, Međunarodnom konferencijom o regiji Velikih jezera, Odborom za uklanjanje svih oblika diskriminacije nad ženama, Međunarodnom organizacijom frankofonije te vladama Bangladeša i Sudana).

68 Od nastanka Ureda pa do danas potpisano je 14 priopćenja, posljednje u prosincu 2019. između UN-a i Demokratske Republike Kongo, a odnosi se na zaštitu djece od seksualnog nasilja u oružanim sukobima.

69 V. više na: Gender-Based Violence, Information Management System, pristup 12. veljače 2021., <https://www.gbvims.com/>.

koncepta u svrhu bolje analize i sinteze podataka. Bitno je istaknuti kako GBVIMS obuhvaća sve rodne identitete. Pravno gledano, danas, pojam rodno-uvjetovanog nasilja ne obuhvaća isključivo nasilje nad ženama. Naime, iako se on često izjednačava s nasiljem nad ženama, muškarci i dječaci također mogu biti njegove žrtve.⁷⁰ Percepcija da je seksualno nasilje usmjereno isključivo prema djevojčicama posljedica je i nedostatka informacija i stigme koja (pre)često prati žrtve. Kod dječaka je pritom dodatno naglašena zahtjevima patrijarhalnih društava po kojima se oni zbog svog „jačeg“ spola mogu hrabrije i snažnije brinuti o sebi i prevladati poteškoće s kojima se susreću, pa makar to bilo i seksualno nasilje. To, nažalost, pridonosi njihovu obeshrabrivanju u iznošenju iskustava seksualnog nasilja, što dovodi i do nemogućnosti da u dobi kada im je nužna pomoć (ponajprije psihološka), oni takvu pomoć i dobiju.⁷¹ Upravo zbog toga, Posebna predstavnica u posljednjih nekoliko godina pozornost posvećuje i istraživanju seksualnog nasilja nad dječacima i muškarcima.⁷²

4. ZAKLJUČAK

Sagledavajući sve aktivnosti koje se provode u cilju sprječavanja seksualnog nasilja u oružanim sukobima i prevladavanja poimanju da je riječ o metodi ratovanja i uobičajenom pratitelju oružanih sukoba, možemo zaključiti da koncept odgovornosti u pružanju zaštite jasno korespondira sa svim poduzetim naporima. Može li RtoP biti učinkovito sredstvo borbe protiv seksualnog nasilja u sukobima? Može. Riječ je o prilagodljivom sustavu širokoga raspona mjera, standarda i (sad već jasno vidljivih) primjera dobre prakse, a koji se lako prilagođava pojedinačnim situacijama i prati njihove osobitosti. Ipak, pravodobna procjena situacije i primjena adekvatnih mjera na terenu nije nimalo jednostavna i pretpostavlja ne samo političku volju nacionalnih vlada da poštuju i razvijaju vlastitu odgovornost iz prvog stupa, već i političku volju međunarodne zajednice da se angažira u pojedinim situacijama u primjeni drugog i trećeg stupa. Može se zaključiti da stroga podjela stupova RtoP koncepta nije održiva u praksi. Imajući na umu sve aktivnosti koje se provode u zaštiti od seksualnog nasilja, jasno je da je za učinkovitu promjenu paradigme o seksualnom nasilju povezanom s oružanim sukobima – nužna primjena RtoP koncepta u cijelosti.

70 Gloria Gaggioli, „Sexual violence in armed conflicts: a violation of international humanitarian law and human rights law“, *International Review of the Red Cross* 96, br. 894 (2015): 510. V. također i Joshua S. Goldstein, *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2001.), 402.

71 Najnovije Izvješće glavnog tajnika o djeci i oružanim sukobima u tom smislu bilježi praksu korištenja dječaka za zabavu u Afganistanu (tzv. *bacha bazi*), koja nerijetko uključuje seksualno nasilje. V. primjerice Izvješće glavnog tajnika „Children and armed conflict“ (A/74/845-S/2020/525), od 9. lipnja 2020., para. 21.

72 Primjerice, Tim je još 2013. na temelju radionice koju je provela tadašnja Posebna predstavnica sazeo i objavio izvještaj te zaključke same radionice, što je predstavljalo velik iskorak u adresiranju seksualnog nasilja kao nasilja koje ne pogađa isključivo djevojčice i žene, već i dječake i muškarce. *Workshop on Sexual Violence against Men and Boys in Conflict Situations*, Team of Experts on the Rule of Law and Sexual Violence in Conflict, Office of the Special Representative for Sexual Violence in Conflict, New York, lipanj, 2013.

Ipak, je li RtoP dostatno učinkovit u praksi? Odgovor je, nažalost – ne koliko bi trebao biti. Unatoč pomacima, učinkovita primjena sva tri stupa izostaje i primjećuje se širenje jaza između proklamacije iz Završnog dokumenta iz 2005. i realnosti kojoj svjedočimo. Zanimljiva je i različita percepcija razvoja koncepta odgovornosti u pružanju zaštite. Dok jedni smatraju da se RtoP razvija brže no ijedna druga u međunarodnoj areni,⁷³ drugi ističu da je taj razvoj spor i obeshrabrujući.⁷⁴ Činjenica je da se, usprkos ponavljajućim apelima „nikad više“,⁷⁵ zločini koji potpadaju pod polje primjene RtoP koncepta, i danas događaju diljem svijeta. Stalna kršenja ljudskih prava, međunarodnoga humanitarnog prava i nepoštovanje temeljnih načela međunarodnog prava općenito, ukazuju na nedostatnu učinkovitost koncepta.

Znači li to da od njega treba odustati? Ne. Bilo koje sredstvo usmjereno na sprječavanje korištenja tog najintimnijeg mogućeg napada na ljudsko dostojanstvo, treba biti podržano. Samo od potpore i njegove primjene na terenu ovisi hoće li ono rezultirati i važnijim konkretnim postignućima. Stoga nije uputno gubiti vrijeme na rasprave je li opravdano očekivati u budućnosti njegovu širu i ponajprije – učinkovitiju primjenu, već je nužno *odmah* nastaviti aktivno djelovati u tom pravcu, podržavati trenutačne i buduće napore te poticati daljnji razvoj te ideje. Također, nije uputno ni rezignirano raspravljati hoće li nedostatak političke volje (jer ipak stoji činjenica da je cijeli koncept nastao na podlozi političkih pregovora) u pravcu šireg prihvaćanja, razrade i provedbe ideje koja je u svojoj podlozi izvorno humanitarna i nadasve ljudsko-pravna – dovesti do njene stagnacije i zaborava. Nužno je aktivno djelovati na stvaranju političke volje i podržavanju ideja koje katkad mogu djelovati utopijske, posebice ako su one usmjerene cilju poštovanja ljudskih prava i sprječavanja najokrutnijih zločina.

Sustav zaštite od seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima pokazuje određene napretke. Povećana prisutnost savjetnika za zaštitu žena, primjerice u mirovnim operacijama, poboljšala je dostupnost i kvalitetu informacija.⁷⁶ Nesporno je da je došlo do promjene paradigme u globalnom razumijevanju seksualnog nasilja povezanog s oružanim sukobima. To je tema o kojoj se priča i stoljetna je šutnja napokon prekinuta. Ipak, to ne otvara vrata pretjeranom optimizmu. U središtu svih aktivnosti usmjerenih na sprječavanje seksualnog nasilja uvijek se nalazi duboka ljudska patnja već proživljenih iskustava. Neka se od tih iskustava nikad neće izgovoriti naglas, mnoge priče neće biti ispričane. Seksualno nasilje povezano s oružanim sukobima neće nestati preko noći. Tvrditi drukčije bilo bi utopijsko negiranje stvarnosti. Čak i u sustavu koji prepoznaje seksualno nasilje kao najteži zločin i koji može djelovati

73 Weiss, *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, 18.

74 Bellamy i Dunne, *R2P in Theory and Practice*, 8.

75 Nikad više (*never again*), poznata je fraza koju u svojim djelima i izlaganjima često preispituje Gareth Evans, navodeći je kao opravdanje za nužnost promjene paradigme humanitarnih intervencija i prihvaćanja razvoja novog koncepta odgovornosti, kao jednog od načina stvaranja novog poretka u kojem se čovječanstvo više neće morati zaklinjati da se takvi i slični zločini nikada više neće dogoditi. V. više u Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, 3.

76 Savjetnici za zaštitu žena raspoređeni su u sedam mirovnih misija, koje su sve uspostavile nadzorne mehanizme. V. Izvješće glavnog tajnika Conflict-Related Sexual Violence, para. 6.

u pravcu njegova suzbijanja i ublažavanja njegovih posljedica, borba protiv takvog nasilja i dalje je ozbiljan izazov. Međutim, promjena paradigme da seksualno nasilje u sukobima nije samo „ubičajeni“ nusproizvod sukoba, već je riječ o činu najstrašnijih međunarodnih zločina, priznatih i kažnjvanih i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini – znači da se društvo u cjelini mijenja. I kolikogod promjena bila spora, treba je poticati i podržavati. Činjenica da smo kao društvo svjesni da ne možemo zaštititi sve nije opravdanje ne činiti barem male korake (i ustrajati na njima) u pravcu sprječavanja zločina tamo i kada je to moguće.

LITERATURA

1. Bellamy, Alex J. *The Responsibility to Protect: A Defense*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
2. Bellamy, Alex J. i Dunne, Tim. „R2P in Theory and Practice”. U: *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, eds. Alex J. Bellamy i Tim Dunne, 3-18. Oxford: Oxford University Press, 2016.
3. Ciciriello, Maria Clelia i Borgia, Fiametta. „Deconstructing the Responsibility to Protect Doctrine: Looking for a New Legal Basis”. U: *International Law and the Protection of Humanity, Essays in Honor of Flavia Lattanzi*, eds. Pia Acconci, David Donat Cattin, Antonio Marchesi, Giuseppe Palmisano i Valeria Santori, 225-244., Leiden: Brill Nijhoff, 2016.
4. Deng, Francis. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1996.
5. Dieng, Adama i Jennifer Welsh. „Assessing the risk of Atrocity Crimes, Genocide Studies and Prevention”. *An International Journal* 9, br. 3 (2013): 4-12.
6. Evans, Gareth. „Crimes against Humanity: Does the Responsibility to Protect Have a Future?”. *Victoria University Law and Justice Journal* 8, br. 1 (2018.): 1-6.
7. Evans, Gareth. „The Responsibility to Protect: Rethinking Humanitarian Intervention, Proceedings of the Annual Meeting”. *American Society of International Law* 98, (2004): 78-89.
8. Evans, Gareth. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.
9. Fabijanić Gagro, Sandra. „The Crime of rape in the ICTY’s and the ICTR’s Case-Law”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu* 60, br. 6 (2010): 1309-1334.
10. Fabijanić Gagro, Sandra. „The Implementation of RtoP when the protection of children in armed conflicts within the UN system is concerned – who is responsible?”. *Pécs Journal of International and European Law* br. 2 (2020): 31-47.
11. Gaggioli, Gloria. „Sexual violence in armed conflicts: A violation of international humanitarian law and human rights law”. *International Review of the Red Cross* 96, br. 894 (2015): 501-538.
12. Goldstein, Joshua S. *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
13. Hehir, Aidan. *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*. London: Palgrave Macmillan, 2012.
14. Lea-Henry, Jed. „The Responsibility to Protect (R2P) and the Problem of Political Will”. *Polish Political Science Yearbook* 47, br. 3 (2018): 553-570.
15. Lee-Koo, Katrina. „Translating UNSCR 1325 into Practice: Lessons Learned and Obstacles Ahead”. U: *Responsibility to Protect and Women, Peace and Security: Aligning the Protection Agenda*, eds. Sara E. Davies, Zim Nwokora, Eli Starnes i Sarah Teitt, 35-52. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

16. Paras, Andrea. *Moral Obligations and Sovereignty in International Relations*. London: Routledge, 2018.
17. Skjelsbæk, Inger. „Responsibility to Protect or Prevent? Victims and Perpetrators of Sexual Violence Crimes in Armed Conflicts”. *Global Responsibility to Protect* 4, (2012): 154-171.
18. Carsten, Stahn. „Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm”. *The American Journal of International Law* 101, br. 1 (2006): 99-120.
19. Stammes, Eli. „The Responsibility to Protect: Integrating Gender Perspectives into Policies and Practices”. U: *Responsibility to Protect and Women, Peace and Security: Aligning the Protection Agenda*, eds. Sara E. Davies, Zim Nwokora, Eli Stammes i Sarah Teitt, 7-33. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
20. Weiss, Thomas G. *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge: Polity Press, 2016.

Pravni akti

1. Izvješće Međunarodne komisije za intervenciju i državnu suverenost: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-8432.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
2. Izvješće glavnog tajnika, *Children and armed conflict (A/74/845-S/2020/525)*, od 9. lipnja 2020.
3. Izvješće glavnog tajnika, *Conflict-Related Sexual Violence (S/2020/487)* od 3. lipnja 2020.
4. Izvješće glavnog tajnika, *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect (A/68/947-S/2014/449)*, od 11. srpnja 2014.
5. Izvješće glavnog tajnika, *Implementing the responsibility to protect (A/63/677)*, od 12. siječnja 2009.
6. Izvješće glavnog tajnika, *Responsibility to protect: timely and decisive response (A/66/874-S/2012/578)*, od 25. srpnja 2012.
7. *Provisional Guidance note on Implementation of Security Council Resolution 1960 (2010) On Women, Peace and Security (Conflict-Related Sexual violence)*, Ured posebne predstavnice za seksualno nasilje u oružanim sukobima, New York, 2011.
8. Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/787, od 16. studenog 1992.
9. Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/1325, od 31. listopada 2000.
10. Rezolucija Vijeća sigurnosti S/RES/1820, od 19. lipnja 2008.
11. Rezolucija Vijeća sigurnosti, S/RES/1888, od 30. rujna 2009.
12. Rezolucija Vijeća sigurnosti, S/RES/1960, od 16. prosinca 2010.
13. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, UN Department of Public Information, New York, 2000. https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf

Sandra Fabijanić Gagro*
Romana Crgol**

Summary

CONFLICT-RELATED SEXUAL VIOLENCE AND THE APPLICATION OF THE CONCEPT OF RESPONSIBILITY TO PROTECT (RtoP)

This paper aims to consider and analyze activities against conflict-related sexual violence, which are carried out within the UN system and represent or may serve as examples of the implementation of the concept of responsibility to protect (RtoP) on the path to effectively combating sexual violence in armed conflict. RtoP is a relatively new instrument of political relations that presupposes the responsibility of the state to adequately protect the population in its territory from genocide, crimes against humanity, war crimes, and ethnic cleansing, on the one hand, and the responsibility of the international community to encourage and assist states in their primary responsibility and taking timely and decisive measures when primary responsibility is clearly absent, on the other. These responsibilities are seen in the context of the so-called three pillars of the RtoP concept, through which the protection of individuals (mostly women, but not exclusively) from conflict-related sexual violence can also be observed.

Keywords: *responsibility to protect (RtoP); armed conflict; sexual violence; Special Representative of the UN Secretary-General on Sexual Violence in Conflict.*

* Sandra Fabijanić Gagro, Ph.D., Associate Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; fabijani@pravri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3992-8618>.

** Romana Crgol, mag.iur., University of Rijeka, Faculty of Law; crgol.romana@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8200-3146>.

