

Miloš Hrnjaz, *Međunarodni sud pravde i upotreba sile*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 2012, str. 19-31.

3.2 Načelo zabrane pretnje silom ili upotrebe sile u Povelji UN

Preambula Ujedinjenih nacija čiji je osnovni cilj da predstavi namere država koje su se okupile na konferenciji u San Francisku počinje sledećim rečima¹:

„MI NARODI UJEDINJENIH NACIJA

rešeni da spasemo buduća pokoljenja užasa rata², koji je dvaput u toku našeg života naneo čovečanstvu neopisive patnje... da ujediniemo svoje snage radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti, i da obezbedimo... da se oružana sila ne upotrebljava izuzev u opštem interesu...“³

Iz ovoga je očigledno da je osnovna namera predstavnika država bila da uspostave sistem u kome će konačno zavladati mir. Ovakve namere su ponovljene u ostatku Povelje. Tako se već u članu 1 (1) navodi da je cilj Ujedinjenih nacija:

„održanje međunarodnog mira i bezbednosti i u tu svrhu: preduzimanje efikasnih kolektivnih mera radi sprečavanja i otklanjanja pretnji miru i suzbijanje akata agresije ili drugih povreda mira, kao i postizanje mirnim sredstvima, a u skladu sa načelima pravde i međunarodnog prava, sređivanja ili rešavanja međunarodnih sporova ili situacija koje bi mogle dovesti do povrede mira;“⁴

Član 1 (stav 1) možemo podeliti na dva osnovna dela. U prvom se postavlja **ključni cilj Ujedinjenih nacija: održavanje mira i bezbednosti**. U drugom se na opšti način navode **načini na koji taj cilj treba ostvariti**.

Ujedinjene nacije, kako smo to već naveli, nisu prva međunarodna organizacija koja je kao svoj osnovni cilj najavila mir. Međutim, razvoj međunarodnih odnosa i

¹ O odnosu Preambule, ciljeva i načela u Povelji UN pogledati bliže: Wolfrum, *Preamble*, u: B. Simma (ed.), op.cit. p. 45.

² Kao što će biti jasnije u glavi 3.2.1 termin rat je ovde upotrebljen u istorijskom smislu i ne bi ga trebalo razumeti kao ograničavajući faktor člana 2 (4) Povelje.

³ Vidan Hadži-Vidanović, M. Milanović (prir.), op.cit. str. 46.

⁴ Ibid.

propali pokušaji Društva naroda i Brian-Kelogovog pakta (da navedemo samo najvažnije) su doveli do toga da se mir ovoga puta shvati u svom pozitivnom, a ne negativnom značenju. Mir više nije bio shvaćen samo kao faktička činjenica odsustva rata (ili šire *nasilja*), već kao najviše postavljena *vrednost* kojoj treba težiti na različite načine. Pronalazeći različite uzroke sukoba u međunarodnim odnosima, Povelja uvodi jedan novi, u nekom smislu radikalni zaokret. Ona prepoznaje neke *strukturalne* uzroke sukoba i najveći deo njenih odredbi se bavi ne samo rešavanjem posledica konflikta u nastajanju, već i *preventivnim merama* koje bi te sukobe trebalo da preduhitre.

U tom smislu bi osim člana 1 (1) Povelje trebalo pomenuti i neke druge odredbe Povelje čiji je cilj sprečavanje strukturalnih uzroka sukoba u međunarodnoj zajednici. Tako, na primer, član 13. Povelje kojim se Generalnoj skupštini daju ovlašćenja u pogledu unapređivanja međunarodne saradnje „na privrednom, društvenom, kulturnom, vaspitnom i zdravstvenom polju, kao i pomaganja da dođe do ostvarenja prava čoveka i osnovnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru“.⁵ Najveći deo odredbi koje govore o potrebi rešavanja strukturalnih uzroka sukoba se ipak nalazi u Glavi IX Povelje koja se bavi međunarodnom privrednom i socijalnom saradnjom i Glavi X koja se bavi sastavom i ovlašćenjima Ekonomskog i socijalnog saveta. Pri tome bi trebalo imati u vidu da ne postoji nekakav unapred zacrtan redosled primene preventivnih mera za sprečavanje pojave sukoba sa jedne strane i mera propisanih glavama VI i VII (mirno rešavanje sporova i postupak u slučaju ugrožavanja mira, povrede mira i napada) sa druge strane. Njihova primena zavisi od karakteristika svake pojedinačne situacije zbog kojih se ove mere aktiviraju.

Drugi deo člana 1 (1) najavljuje mere koje su kasnije prilično detaljno razrađene u Povelji, a čiji je cilj da ispravi pomenute greške Pakta Društva naroda i Brian-Kelogovog pakta. Tvorcima Povelje je, naime, bilo jasno da se ovoga puta zaista moraju osmisliti efikasne kolektivne mere za održavanje mira.⁶

⁵ Vidan Hadži-Vidanović, M. Milanović (prir.), op.cit. str. 51.

⁶ O ovome više u nastavku rada.

Jedna od osnovnih prednosti ovako postavljenog sistema Ujedinjenih nacija koji počiva na potrebi očuvanja ili vaspostavljanja mira jeste to što on daje jasne odgovore u pogledu sistemskog i ciljnog tumačenja normi Povelje. Naime, ukoliko se kao najvažniji organizacioni cilj Ujedinjenih nacija uzme održavanje mira, onda je lakše razrešavati neke dileme koje se neizbežno javljaju u tumačenju odredbi Povelje.

Opisanu situaciju, ipak, značajno usložnjava tretiranje pitanja *održavanja bezbednosti*. Tvorcima Povelje je, naime, bilo sasvim jasno da je osnovni razlog neuspeha ranijih pokušaja ograničenja upotrebe sile u međunarodnim odnosima činjenica da, kako smo već naveli, države nisu bile spremne da u sistemu ravnopravnih suverena svoju bezbednost stave u ruke nekoga drugoga. Države članice su morale biti uverene: „da se mir neće prekršiti, ili bar da će svaka posledica povrede mira biti ograničena“.⁷

Zabrana pretnje silom i upotrebe sile se pominje i na mnogo drugih mesta u Povelji. Na ovom mestu ćemo ih samo pomenuti jer ćemo se njima mnogo detaljnije baviti u nastavku rada. Svakako najvažniji deo Povelje koji se bavi ovim načelom je član 2 (4) koji ističe obavezu zabrane upotrebe sile koja se već nalazi u Brian-Kelogovom paktu i Paktu Društva naroda. Ovom zabranom se, makar na posredan način, bave i stavovi 3 i 5 istog člana koji govore o mirnom rešavanju sporova i obavezi država članica da pomognu Ujedinjenim nacijama u preduzimanju preventivnih ili prinudnih akcija.

Najvažniji organ Ujedinjenih nacija koji se bavi zabranom pretnje silom i upotrebe sile je Savet bezbednosti koji naročito vodi računa „o doprinosu članova Ujedinjenih nacija održanju međunarodnog mira i bezbednosti...“⁸ Članovi Ujedinjenih nacija prema članu 24. Povelje „poveravaju Savetu bezbednosti prvenstveno odgovornost za održanje međunarodnog mira i bezbednosti i saglašavaju se da Savet bezbednosti deluje u njihovo ime pri sprovođenju svojih dužnosti na osnovu ove odgovornosti“.⁹

⁷ Wolfrum, *Preamble*, u: B. Simma (ed.), op.cit. p. 51.

⁸ Hadži – Vidanović (ur.), op.cit, str. 46.

⁹ Ibid.

Član 5. Povelje predviđa da se članu protiv koga je Savet bezbednosti pokrenuo preventivnu ili prinudnu meru mogu privremeno obustaviti prava po osnovu članstva. U odeljku Povelje koji se bavi zadacima i ovlašćenjima Generalne skupštine Ujedinjenih nacija se navodi da ovaj organ može razmatrati pitanja očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti osim „dok Savet bezbednosti obavlja u pogledu bilo kog spora ili situacije zadatke koji su mu povereni...”¹⁰ Osim toga, članom 15. Povelje se predviđa i da Generalna skupština prima i razmatra godišnje izveštaje Saveta bezbednosti o merama koje je ovaj organ preduzeo radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti.

Kao što smo već pomenuli, čitava glava VI Povelje je posvećena mirnom rešavanju sporova. Glava VII Povelje u svom najvećem delu precizira akcije Saveta bezbednosti u slučaju agresije, pretnje miru ili povredi mira. U glavi VII (preciznije članu 51) se nalazi i odredba o pravu na samoodbranu država članica.¹¹ Glava VIII Povelje se bavi regionalnim sporazumima čiji je cilj održanje mira i bezbednosti.

3.2.1 Član 2(4) Povelje Ujedinjenih nacija

Član 2 (4) Povelje glasi:

„svi članovi se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od pretnje silom ili upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti svake države, ili na svaki drugi način nesaglasan s ciljevima Ujedinjenih nacija“.¹²

Jedno od prvih spornih pitanja koji se javljaju u vezi sa sadržinom ovog člana je da li ono važi samo za države članice („svi članovi“) ili i za nečlanice. Već na ovom prvom stepeniku je lako primetiti zašto smo nekoliko puta do sada podvlačili značaj sistemskog i ciljnog tumačenja odredbi Povelje. Naime, jezičkim tumačenjem člana 2 (4) čini se da ne bi bilo sumnje da se ovaj član može primenjivati samo na države članice. Međutim, kako to ispravno primećuje Konstantin Obradović, ispravnije je tumačenje

¹⁰ Član 12 Povelje. Citirano prema: Vidan Hadži-Vidanović, M. Milanović (prir.), op.cit. str. 48.

¹¹ Ovaj član će, s obzirom na njegovu posebnu važnost, biti posebno analiziran u nastavku rada. Ovo važi i za ovlašćenja Saveta bezbednosti predviđena Glavom VII Povelje.

¹² Vidan Hadži-Vidanović, M. Milanović (prir.), op.cit. str. 47.

kojim se zabrana proširuje i na države nečlanice jer „stavom 6. istog člana stavlja se u zadatak UN da nastoje da države koje nisu članovi Ujedinjenih nacija postupaju u skladu sa ovim načelima“.¹³ I nastavlja dalje svoje obrazloženje: „S obzirom, pak, na to što je osnovna svrha stvaranja pravnog poretka UN održanje međunarodnog mira i bezbednosti... svetska organizacija je ovlašćena da primeni sankcije prinudnog karaktera protiv svake države koja ga dovodi u pitanje (kurzivi dodati)“.¹⁴

Sledeće važno pitanje prilikom tumačenja člana 2 (4) je kako ispravno tumačiti njegov deo koji govori o tome da se države moraju uzdržavati od pretnje silom i upotrebe sile u *međunarodnim odnosima*. U prethodnom delu rada smo imali priliku da pokažemo koliko je zapravo trebalo vremena da se države odreknu svog suverenog prava na otpočinjanje i vođenje rata. One su konačno Poveljom UN pristale da to urade, ali ne bi trebalo zaboraviti da čitava Povelja, a mnogi bi rekli i čitava konstrukcija međunarodnog prava, počiva na suverenoj jednakosti država koja se pominje u stavu 1 člana 2 Povelje.¹⁵ Direktna posledica ove činjenice je da države zahvaljujući konceptu suverenosti i nakon donošenja Povelje zadržavaju pravo da i *silom* štite svoj unutrašnji poredak.¹⁶ O tome svedoči i stav 7. člana 2. Povelje: „ništa u ovoj Povelji ne ovlašćuje Ujedinjene nacije da se mešaju u pitanja koja se po suštini nalaze u unutrašnjoj nadležnosti svake države niti zahteva od članova da takva pitanja iznose na rešavanje na osnovu ove Povelje...“¹⁷

Jedna od novina koju predviđa član 2 (4) Povelje u odnosu na tekstove ranijih dokumenata je zabrana *pretnje* silom. Iako je ovo pitanje ostalo relativno slabo

¹³ M. Šahović, *Kodifikacija principa miroljubive i aktivne koegzistencije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1969, str. 50.

¹⁴ Ibid. str. 51. Valjalo bi primetiti da u vezi sa pitanjem proširivanja domena primene člana 2 (4) i na države nečlanice danas ne postoje ozbiljnija razmimoilaženja u doktrini. Osim toga, činjenica da UN danas ima 192 države članice govori u prilog tome da je ova rasprava više teorijska nego što ima ozbiljnije praktične posledice.

¹⁵ Iako je ovo dominantan stav doktrine međunarodnog prava, postoje i neki izuzeci. Pogledati, na primer, G. Simpson, *Velike sile i odmetničke države*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006.

¹⁶ Ova razdvojenost unutrašnjeg i spoljašnjeg domena delovanja države kao važnog atributa suverenosti u današnje vreme trpi veoma ozbiljne napade i ograničenja, ali detaljnije razmatranje ovog problema daleko prevazilazi zadate okvire ovog rada.

¹⁷ Vidan Hadži-Vidanović, M. Milanović (prir.), op.cit. str. 47.

zastupljeno u doktrini međunarodnog prava, njegov značaj nije mali. Naime, pretnja silom u međunarodnim odnosima je često pokretala spiralu nasilja koju je kasnije teško bilo zadržati. Pa ipak, i nakon donošenja Povelje, slučajevi pretnje upotrebom sile u međunarodnim odnosima ostaju prilično česti.¹⁸

Jedno od najspornijih pitanja u procesu tumačenja je pitanje da li se zabrana pretnje silom ili upotrebe sile odnosi samo na *oružanu silu* ili obuhvata i svaki drugi vid sile poput *ekonomskog ili političkog pritiska*. Prvu tezu su zastupali teoretičari SAD, Velike Britanije i drugih zapadnih država, dok su suprotan stav zastupali međunarodni pravници iz socijalističkih i nesvrstanih država. Obe teze su svoje argumente imale u *travaux preparatoire* prilikom donošenja Povelje, ali i u celokupnom sistemu ovog dokumenta (jezičkim tumačenjem nije bilo moguće rešiti ovu dilemu).¹⁹

Predlog sadržine člana 2 (4) iz Dambarton Oksa je predviđao relativno jednostavnu formulaciju: „Sve države članice će se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavati od pretnje silom ili upotrebe sile koji bi na bilo koji način bio nesaglasan sa ciljevima Organizacije“.²⁰ U članu 2 (4) se ipak pojavljuje formulacija *pretnja ili upotreba sile protiv političke nezavisnosti ili teritorijalnog integriteta svake države*. Iako ima autora koji smatraju da ovakav tekst člana 2 (4) ostavlja mogućnost upotrebe sile koja ne pretil političkoj nezavisnosti ili teritorijalnom integritetu druge države (na primer upotreba sile od strane jedne države na teritoriji druge radi spašavanja državljana prve države), oni u doktrini međunarodnog prava ostaju do danas u manjini u odnosu na one koji smatraju da je Poveljom zabranjena *svaka* upotreba sile.²¹ Istorijsko, ciljno i sistemsko tumačenje po našem mišljenju podržavaju ovakav stav.

Pripremne radnje na donošenju teksta Povelje, ali i njen osnovni cilj održavanja mira i bezbednosti **zahtevaju restriktivno tumačenje** mogućnosti upotrebe sile u međunarodnim odnosima. Naime, kao što smo već primetili, održavanje mira i

¹⁸ O uzrocima ovakvog stanja pogledati bliže: N. Sturchler, *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, 2007.

¹⁹ Bliže o ovoj dilemi pogledati, na primer: M. Šahović (ur.), op.cit, A. Cassese, *International Law*, Oxford University Press, 2005.

²⁰ Citirano prema: B. Simma, op. cit. p. 37.

²¹ Ovakav stav se, na primer, može pronaći u D. Bowet, *Self-defence in International Law*, London, 1958.

bezbednosti dominira kao cilj Organizacije u celoj Povelji. Povelja u članu 51. i glavi VII predviđa **izričite** izuzetke od pravila zabrane pretnje silom ili upotrebe sile. Ukoliko bi se dozvolili i drugi izuzeci od ovog pravila, osnovni cilj Organizacije bi, najblaže rečeno, bio ozbiljno doveden u pitanje.²² Ovo naročito ukoliko imamo u vidu da ti eventualni izuzeci nisu nabrojani u Povelji, te bi pozivanje na njih bilo gotovo neograničeno. Osim navedenih argumenata, trebalo bi imati u vidu i završnu sintagmu člana u kojoj se pominje da je zabranjena pretnja i upotreba sile suprotna *Povelji Ujedinjenih nacija*. Cilj ovakve formulacije je upravo bio da se obuhvate sve moguće situacije upotrebe sile u međunarodnim odnosima (ne računajući, naravno, izuzetke koji se *izričito* pominju u Povelji).

3.2.2 Izuzeci od opšteg pravila zabrane pretnje silom ili upotrebe sile u Povelji UN

Pravo na samoodbranu

Bez obzira na činjenicu da neki autori samoodbranu smatraju *prirodnim* pravom svake države, sadržina ovog koncepta (kao i svakog drugog koncepta međunarodnog prava) je podložna promenama koje su posledica promene volje država u međunarodnom sistemu.²³

Koncept samoodbrane u međunarodnom pravu je presudno povezan sa druga dva koncepta: konceptom samopomoći i konceptom zabrane pretnje silom ili upotrebe sile. Upravo imajući to u vidu, u ovom poglavlju tvrdimo da je koncept samoodbrane svoj značaj, ali i današnju sadržinu dobio zahvaljujući promenama koje su u XIX i XX veku pretrpeli koncepti samopomoći i zabrane pretnje silom i upotrebe sile u međunarodnom pravu.

²² Na ovom mestu bi trebalo pomenuti da se nakon donošenja Povelje UN u praksi ove organizacije iskristalisao još jedan izuzetak od zabrane upotrebe sile, a to je upotreba sile u sklopu borbe naroda na samoopredeljenje.

²³ Pogledati, na primer, S. Rosenne, *Essays on International Law and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 2007. Tretiranje samoodbrane kao prirodnog prava bi značilo da ono ima nepromenljivu sadržinu bez obzira na prirodu međunarodnog sistema/poretka, volju država ili bilo koji drugi faktor. Nama se čini da je ovakva teza ne samo netačna, već i antiistorijska.

Svaki pravni sistem mora da, kao što smo već istakli, obezbedi opstanak svojim subjektima. Horizontalno postavljen sistem međunarodnog prava²⁴ je sve do XX veka ostavljao državama da opstanak, kao njihovo osnovno pravo²⁵, obezbede koristeći koncept samopomoći. Njima je, osim toga, **bilo** dozvoljeno i da svako drugo svoje pravo **sami** zaštite ili sankcionišu njegovo nepoštovanje.

Prvo ozbiljno krunjenje ovako široko postavljenog koncepta samopomoći se desilo krajem XIX veka pojavom obaveze mirnog rešavanja sporova, ali se, iz razloga koje smo već pominjali, suštinsko ograničavanje samopomoći dogodilo tek usvajanjem Povelje Ujedinjenih nacija. Za ovo ograničavanje je od presudnog značaja bilo koncipiranje zabrane pretnje silom ili upotrebe sile sa svoja dva izuzetka i sistemom kolektivne bezbednosti koji je trebalo da obezbedi njenu efikasnost. Tek tada je samoodbrana kao „dozvoljeni vid samopomoći“²⁶, dobila svoj današnji značaj jer „sve dok je pribegavanje ratu bilo dozvoljeno svima, protiv svih i iz bilo kog razloga, uključujući teritorijalno širenje ili čak prestiž i ugled, državama nije bilo potrebno pravno opravdanje za otpočinjanje neprijateljstava“.²⁷ Upravo nam se zbog toga čini neodrživom teza da je koncept samozaštite mogao da ostane nepromenjen u odnosu na period do XX veka i pored činjenice da su koncepti zabrane upotrebe sile i samopomoći pretrpeli ozbiljne promene.

Pravo na samoodbranu se u Povelji Ujedinjenih nacija definiše u glavi VII²⁸, članu 51:

„Ništa u ovoj Povelji ne umanjuje urođeno pravo na individualnu ili kolektivnu samoodbranu u slučaju oružanog napada protiv člana Ujedinjenih nacija, dok Savet bezbednosti ne preduzme mere potrebne za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti. O merama koje preduzmu članovi pri vršenju ovog prava na samoodbranu biće odmah izvešten Savet bezbednosti i one neće ni na koji način da dovedu u pitanje ovlašćenja i odgovornost Saveta bezbednosti da po ovoj Povelji preduzme u svako doba takvu akciju

²⁴ Suštinska odlika ovakvog sistema je postojanje ravnopravnih suverena nad kojima nema više vlasti.

²⁵ Ima i onih autora koji opstanak smatraju i obavezom, ali nam se čini da ovakva obaveza ne postoji u međunarodnom pravu.

²⁶ Y. Dinstein, op.cit, p. 160.

²⁷ Ibid.

²⁸ U predlogu iz Dambarton Ouksa se pravo na samoodbranu nalazilo u glavi VIII.

ako je smatra nužnom radi održanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti“.²⁹

Kada se u sistemu ravnopravnih suverena koji će uvek imati međusobno suprotstavljene interese i nejednaku moć njima zabrani **bilo koja upotreba sile osim u samoodbrani**, zaista je za žaljenje, kako to ispravno primećuje J. Braunli što ovako koncipiran pojam samoodbrane nije detaljnije objašnjen.³⁰ U takvoj situaciji nama ne preostaje ništa drugo, nego da rukovodeći se pravilima različitih tehnika tumačenja pokušamo da dođemo do pravog značenja citirane odredbe. Za to je potrebno nekoliko napomena koje slede.

Prvo, čini nam se da je važno istaći da je Povelja Ujedinjenih nacija *međunarodni ugovor* koji uređuje neka najvažnija pitanja međunarodnih odnosa i koji stoga ima veliki praktičan značaj. Sistem međunarodnog prava se, po našem mišljenju, ipak mora posmatrati kao *jedinstven*, a ta činjenica ima značajne implikacije i na proces tumačenja normi u okviru ovog sistema, ali i na postupak promene tih normi. Drugo, kao što smo već više puta isticali, nijedna odredba međunarodnog ugovora ne može da se tumači izvan konteksta ugovora kao celine i naročito njegovog cilja, odnosno svrhe.

Prvo važno pitanje sa kojim moramo da se suočimo tumačeći član 51. Povelje je pitanje ko su adresati prava na samoodbranu. U tekstu se izričito pominju *članovi Ujedinjenih nacija*, ali ukoliko imamo u vidu činjenicu da je pravo na samoodbranu pravilo običajne prirode, možemo da zaključimo da sve **države** imaju pravo na samoodbranu.

Nešto komplikovanije pitanje je kada je to pravo moguće aktivirati, odnosno koji akteri mogu da izvrše oružani napad koji se izričito pominje u članu 51. Ovim pitanjem ćemo se detaljnije baviti u nastavku rada, ali i na ovom mestu možemo da istaknemo da običajna pravila međunarodnog prava, uključujući tu i načelo o zabrani pretnje silom i upotrebe sile i samoodbranu kao izuzetak od tog načela, obavezuju sve **subjekte** međunarodnog prava. Drugim rečima, po našem mišljenju u ovoj fazi razvoja

²⁹ Hadži-Vidanović, str. 53.

³⁰ I. Brownlie, op. cit. p. 272.

međunarodnog prava nesumnjivo je da oružani napad mogu da izvrše države i to bilo direktno, bilo u vidu međunarodne organizacije čije su članice.³¹

Drugo važno pitanje koje bi trebalo razmotriti je pitanje značenja sintagme *urođeno pravo na individualnu ili kolektivnu samoodbranu*. Zanimljivo je primetiti razliku između francuskog i engleskog teksta člana 51. u ovom delu. Naime, engleski tekst glasi: „*the inherent right (urođeno pravo, prim. aut.) of... self- defence if an armed attack occurs*“, a francuski: „*droit naturel (prirodno pravo, prim. aut.) de légitime défense... dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée*“.³² S obzirom da smo već pomenuli da ovu sintagmu ne bi trebalo posmatrati kao pozivanje na *prirodno* pravo (kako, čini se, ukazuje doslovno čitanje francuske verzije) ostaje da se razmotri da li ona samo podseća da je pravo na samoodbranu običajne prirode i garantuje da to pravo neće ni na koji način biti promenjeno Poveljom ili samo želi da istakne da će države *i nakon donošenja Povelje* imati pravo na samoodbranu, ali sada sa nešto drugačijim sadržajem nego do tada. Nama se čini da je ovo drugo tumačenje ispravnije. Osnovni razlog je činjenica da tekst člana 51 treba posmatrati u kontekstu člana 2 (4), odnosno opšteg pravila o zabrani pretnje silom i upotrebe sile i osnovnog cilja UN – održanja mira i bezbednosti u svetu. Dakle, održanje mira i bezbednosti u svetu je moguće ostvariti samo uz obavezu mirnog rešavanja sporova i zabranu pretnje silom i upotrebe sile uz samoodbranu kao izuzetak od ovog pravila koje treba tumačiti restriktivno.³³

Sledeće pitanje koje bi trebalo razmotriti je pitanje da li je postojanje *oružanog napada* neophodan uslov za aktiviranje prava na samoodbranu.³⁴ Jezičko tumačenje člana 51 svakako implicira pozitivan odgovor na ovo pitanje, kao i *travaux préparatoire*, ali to nije odlučujući argument u oceni odgovora. Ključni argument je činjenica da bi aktiviranje prava na samoodbranu i u slučajevima kada nema oružanog napada

³¹ Posebno komplikovano pitanje kojem ćemo se mi posvetiti u nastavku rada je da li i nedržavni entiteti poput terorističkih grupa mogu da izvrše oružani napad.

³² Obe verzije teksta Povelje preuzete sa sajta Organizacije Ujedinjenih nacija: www.un.org.

³³ Ovu argumentaciju ćemo detaljnije razviti u glavi 4.2 koja se bavi tumačenjem prava na samoodbranu u jurisprudenciji Međunarodnog suda pravde.

³⁴ Ima autora koji smatraju da je razumevanje koncepta *oružanog napada* ključno za određivanje prava na samoodbranu. Ovaj stav zastupa, na primer, Y. Dinstein, op.cit.

obesmisliło zabranu pretnje silom i upotrebe sile.³⁵ Dakle, oružani napad je svakako neophodan uslov, ali: šta sve potpada pod koncept oružanog napada?

Neki autori smatraju da se bilo koja upotreba oružane sile može podvesti pod koncept oružanog napada, ali većina teoretičara međunarodnog prava smatra da postoji *svesno konstruisana i svrsishodna* razlika između koncepta sile predviđenog članom 2 (4) i oružanog napada iz člana 51. Prema njihovom mišljenju, član 2 (4) pokriva upotrebu bilo kakve (oružane) sile, dok koncept oružanog napada podrazumeva upotrebu sile „nešto višeg intenziteta“.³⁶

Ovo pitanje je, po našem mišljenju, jedno od najsloženijih u okviru tumačenja Povelje UN. Čini se, naime, da su tvorci Povelje namerno povišili prag primene prava na samoodbranu. Osnovni uzrok je isticanje vrednosti *mira* kao osnovne vrednosti na kojoj bi trebalo da počiva međunarodni sistem država.³⁷ Mogućnost aktiviranja prava na samoodbranu samo uz oružani napad koji podrazumeva viši intenzitet nasilja možda štiti vrednost mira na najefikasniji način, ali se postavlja pitanje da li se time ugrožava druga vrednost iz Povelje – bezbednost država članica?³⁸ Koji je pravno dopušten i u isto vreme efikasan odgovor na upotrebu sile niskog intenziteta ako to nije samoodbrana?³⁹

Trebalo bi napomenuti i da član 51. pominje pravo na individualnu i kolektivnu samoodbranu. Koncept kolektivne samoodbrane podrazumeva pravo svake države članice da pruži pomoć državi na koju je on izvršen. Naravno, ovde se otvara kao

³⁵ Argumentaciju u vezi sa ovom tvrdnjom je moguće videti u Glavi 4.2.1.1 ovog rada.

³⁶ O ovom razlikovanju i njegovim praktičnim posledicama pogledati Ranzeloffer, *Commentary of art.51*, u: B. Simma, *A Commentary*, op.cit., p. 436.

³⁷ Bliže o odnosu međunarodnog prava i mira pogledati, na primer: C.G.Weeremantry, op. cit. pp. 408 – 426.

³⁸ Iako bi možda moglo da se zaključi da se vrednost bezbednosti u Povelji odnosi na celokupnu međunarodnu zajednicu, a ne na države članice, teško bi se mogla braniti teza da su države osnovale međunarodnu organizaciju čiji bi cilj potpuno zanemario njihovu bezbednost. U svakom slučaju, ovaj odnos pojedinačne i kolektivne bezbednosti u Povelji UN daleko prevazilazi ciljeve ovog rada.

³⁹ O ovome pogledati bliže: Y. Dinstein, op.cit. Mi ćemo se ovim pitanjem detaljnije baviti u glavi 4.2

ključno pitanje koji uslovi moraju biti ispunjeni da bi mogla da se primeni kolektivna samoodbrana.⁴⁰

Ovlašćenje Saveta bezbednosti da primeni prinudne mere

U prethodnom delu rada smo već pokazali kako je koncept samoodbrane čvrsto povezan sa razumevanjem koncepta samopomoći. Na neki način to se može reći i za koncept kolektivne bezbednosti. Kolektivna bezbednost predstavlja ideju po kojoj je bezbednost država, ali i čitave međunarodne zajednice, nemoguće zasnivati na partikularnim bezbednosnim interesima država i konceptu samopomoći, već da je potrebno da se

„anarhično stanje u međunarodnim odnosima zameni normativnim i institucionalizovanim međunarodnopravnim poretkom, da individualna bezbednost postane sastavni deo opšte bezbednosti, da države svoju bezbednost ne traže više u individualnoj akciji... ni u savezima nego u organizovanoj i pravno regulisanoj kolektivnoj akciji, da se problem mira ne rešava više prekarom „ravnotežom snaga“ nego izgradnjom takvog sistema odnosa u kome će njegovo remećenje biti objektivno onemogućeno“.⁴¹

Tvorcima Povelje je svakako bilo jasno da se sporovi između država neće završiti nakon Drugog svetskog rata. Cilj je bio da se pronađu mehanizmi kojima bi se sprečilo prerastanje tih sporova u oružane sukobe, kao i da se, ukoliko do toga ipak dođe, osmisle načini kako da se krivci što pre i što efikasnije sankcionišu. Za razliku od decentralizovanog sistema kolektivne bezbednosti Društva naroda u kome je najvažniju poziciju zauzima Savet, prilikom stvaranja Povelje je od početka bilo jasno da će osnovnu ulogu po pitanju sistema kolektivne bezbednosti imati Savet bezbednosti. U tom smislu treba i shvatiti član 24. Povelje prema kome Savet bezbednosti ima prvenstvenu „odgovornost za održanje međunarodnog mira i bezbednosti“.⁴² Da bi se takva pozicija dodatno osigurala, član 12. Povelje predviđa da „dok Savet bezbednosti

⁴⁰ O uslovima za pružanje ovakve pomoći i praksi država u ovom smislu nakon II svetskog rata pogledati bliže u glavi 4.2.1 ovog rada.

⁴¹ Đ. Ninčić, op. cit. str. 100.

⁴² Hadži-Vidanović, str. 50.

obavlja u pogledu bilo kog spora ili situacije zadatke koji su mu povereni ovom Poveljom, Generalna skupština ne daje nikakvu preporuku u vezi sa tim sporom ili situacijom, sem ako to ne zatraži Savet bezbednosti“.⁴³

Zadatak Saveta bezbednosti je prema Glavi VI Povelje da obavlja preventivnu ulogu u pogledu nastanka situacija koje bi mogle da ugroze međunarodni mir i bezbednost. Iako je stranama u sporu naloženo da sve svoje sporove moraju rešavati mirnim putem njima je ostavljena mogućnost da same biraju način rešavanja tog spora, dok Savet bezbednosti može preporučiti metode ili postupke njegovog rešavanja.

Najdalekosežnija i po posledicama svakako najozbiljnija ovlašćenja Saveta bezbednosti su sadržana u Glavi VII Povelje. Prema članu 39. Povelje „Savet bezbednosti utvrđuje da postoji pretnja miru, povreda mira, ili agresija i odlučuje koje će se mere preduzeti u skladu sa članovima 41 i 42, da bi se održali ili vaspostavili međunarodni mir i bezbednost“.⁴⁴ Drugim rečima, ovaj član utvrđuje u kojim situacijama će Savet bezbednosti imati ovlašćenje da postupa po drugim članovima Glave VII. To su pretnja miru, povreda mira i agresija. Upravo zbog ove činjenice, analiza pomenutih pojmova predstavlja preduslov proučavanja ovlašćenja Saveta bezbednosti prema Glavi VII.

Koncept *pretnje miru* je svakako najširi koncept od onih koji se pominju u članu 39 Povelje. Savet bezbednosti je jedini organ koji je ovlašćen da utvrdi šta sve može da potpada pod pretnju mirom. Iz same sintagme je moguće zaključiti da nema mnogo objektivnih kriterijuma za utvrđivanje donjeg praga primene člana 39. Kao što ispravno primećuje Joram Dinštajn: „Pretnja miru ne mora da bude pitanje činjenica: to jednostavno može da bude stvar odluke“.⁴⁵ Situaciju dodatno komplikuje činjenica da praksa Saveta bezbednosti u ovom smislu ima određenih nedoslednosti. Naime, s obzirom na političku, a ne pravnu prirodu ovog organa, on nije smatrao da je u svakoj

⁴³ Ibid. str. 48.

⁴⁴ Ibid. str. 52.

⁴⁵ Y. Dinstein, op. cit, p. 251.

prilici neophodno jasno navoditi osnov svog delovanja, već se u svojim rezolucijama često zadovoljavao političkim formulacijama.⁴⁶

Jedno od pitanja koje se često postavljalo u vezi sa pretnjom miru je da li i događaji unutar jedne države mogu da se podvedu pod ovaj pojam. Naime član 2 (7) eksplicitno navodi da „ništa u ovoj Povelji ne ovlašćuje Ujedinjene nacije da se mešaju u pitanja koja se po suštini nalaze u unutrašnjoj nadležnosti svake države...“.⁴⁷ U nastavku istog člana se, ipak, navodi veoma važan izuzetak u ovom smislu: „...ovo načelo neće uticati na primenu prinudnih mera predviđenih u glavi VII“.⁴⁸ Sasvim je, dakle, jasno, da Savet bezbednosti može u određenim situacijama i unutrašnje oružane sukobe podvesti pod koncept pretnje miru. U prilog ovakvom stavu govori i praksa Saveta bezbednosti. U tom smislu se često navode rezolucije koje su tretirale situacije u Haitiju, Angoli i SFRJ.⁴⁹

Razliku između povrede mira i agresije koje se takođe pominju u članu 39. Povelje nije lako ustanoviti.⁵⁰ Ukoliko se radi o agresiji, Savet jasno navodi ko je država agresor, dok kod povrede mira to ne mora da bude slučaj. Pri tome bi trebalo imati u vidu da Savet nije u mnogo prilika navodio državu agresora.⁵¹

Kad god Savet bezbednosti ustanovi povredu mira, pretnju miru ili agresiju, on može da donese privremene mere predviđene članom 40. Povelje ili da posegne za merama koje su predviđene članovima 41. i 42. Član 41. predviđa mere koje „mogu da sadrže potpun ili delimičan prekid ekonomskih odnosa i železničkih, pomorskih, vazdušnih, poštanskih, telegrafskih, radiografskih i drugih veza, a, isto tako, i prekid diplomatskih odnosa“.⁵² Reči „*mogu da*“ jasno govore o tome da su mere pomenute u članu 41. samo primeri mera koje Savetu stoje na raspolaganju.

⁴⁶ O ovome pogledati bliže: N. Blokker, N. Schrijver (ed.): *The Security Council and the Use of Force*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

⁴⁷ Hadži – Vidanović (ur.), op.cit. str. 47.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Bliže o tome pogledati u: C. Gray, op. cit. p. 148. Mi, ipak, nismo sasvim sigurni da su svi ovi primeri adekvatni.

⁵⁰ Na ovom mestu ne možemo detaljnije da ulazimo u pitanje problema definisanja agresije.

⁵¹ Za primere pogledati: Frowein, commentary on art. 39, u: B. Simma (ed.), op.cit.

⁵² Hadži-Vidanović, str. 52.

Član 42. Povelje ovlašćuje Savet bezbednosti da preduzme „takvu akciju vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama koja je potrebna radi održanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti...“.⁵³ Na ovaj način je ustanovljen **drugi izuzetak** od opšte zabrane pretnje silom ili upotrebe sile oličene u članu 2 (4). Za aktiviranje mera po članu 42. nije neophodno da se mere prema članu 41. donesu pa pokažu kao nedovoljne. Naime, Savet ima punu slobodu da zbog hitnosti ili ozbiljnosti situacije, odmah donese mere predviđene članom 42. Ono što jeste neophodno je da nastane jedna od situacija predviđenih članom 39. Iz toga se može izvući jedan zanimljiv zaključak. Da bi se aktiviralo pravo na samoodbranu o kome smo već pisali, neophodno je da se ispuni uslov postojanja oružanog napada shvaćenog kao upotreba sile višeg intenziteta. Sa druge strane, Savetu bezbednosti su ostavljene određene ruke da po ne baš sasvim jasnim kriterijumima samostalno utvrdi da li postoji jedna od tri situacije predviđenih članom 39. Razlika je očigledna, ali možda i ne tako iznenađujuća.⁵⁴ Naime, još tokom Drugog svetskog rata je među velikim silama koje su se borile protiv sila Osovine dogovoreno da će novi sistem kolektivne bezbednosti zavisiti upravo od njih.

Strahovi da bi ovako široko postavljena ovlašćenja Saveta bezbednosti mogla da ugroze osnovni cilj UN – održanje međunarodnog mira i bezbednosti nisu se, međutim, u praksi pokazali opravdanim. Savet bezbednosti je, najviše usled hladnoratovske podele, veoma retko koristio svoja ovlašćenja. Naime, prema članu 27 Povelje sve odluke Saveta bezbednosti osim proceduralnih „...donose se potvrdnim glasovima devet članova, uključujući potvrdne glasove stalnih članova...“⁵⁵ U prvih četrdeset i pet godina postojanja Ujedinjenih nacija, takozvano pravo veta stalnih članica Saveta je iskorišćeno preko 240 puta.⁵⁶ Drugim rečima, ostvarivanje konsenzusa stalnih članova Saveta bezbednosti koji je neophodan za primenu mera iz člana 42. se često ispostavilo

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Bliže o ovoj razlici pogledati: Frowein, art. 42, p. 632.

⁵⁵ Hadži-Vidanović, str. 52.

⁵⁶ Podatak dostupan na internet adresi:

www.debatepedia.idebate.org/en/.../Debate:_UN_Security_Council_veto

kao veoma težak zadatak. Nakon završetka Hladnog rata, rad Saveta bezbednosti je na neki način odblokiran. To je dovelo do određenog procvata njegovog delovanja, ali možda ne u toj meri u kojoj se na početku ovog perioda očekivalo.

Države članice UN imaju obavezu po članu 43. Povelje da Savetu bezbednosti pomognu u održanju međunarodnog mira i bezbednosti. Sa druge strane, Organizacija UN se obavezuje da će uzeti u obzir situaciju u kojoj se jedna država „suoči sa posebnim ekonomskim problemima“⁵⁷ nastalih usled mera Saveta.

Neke odredbe Glave VII nisu izdržale test vremena nakon usvajanja Povelje. To se naročito odnosi na članove koji tretiraju osnivanje i rad Komiteta vojnog štaba (članovi 47. i 48). U praksi su se, naime, pojavile operacije za održavanje mira sa nešto drugačijom prirodom i organizacijom nego što je to bilo ustanovljeno Poveljom.

U Glavi VIII se državama ostavlja mogućnost zaključivanja regionalnih sporazuma čiji cilj bi takođe bio održanje međunarodnog mira i bezbednosti, ali su, naravno, i takve regionalne organizacije obavezane pravilima Povelje. Prema članu 53. Povelje „Savet bezbednosti, kad god je celishodno, koristi takve regionalne sporazume ili agencije za prinudnu akciju pod svojim rukovodstvom“.⁵⁸ Sa druge strane, isti član propisuje i obavezu državama članicama regionalnih organizacija da ne upotrebljavaju silu bez „odobrenja Saveta bezbednosti“.⁵⁹

⁵⁷ Čl. 50 Povelje. Citirano prema: Hadži-Vidanović, str. 53.

⁵⁸ O savremenim izazovima operacija ovakvih regionalnih organizacija i njihovom odnosu prema Savetu bezbednosti i celokupnom sistemu UN je napisano pregršt literature. Mi se, zbog obima i cilja rada ne možemo detaljnije upuštati u ovo pitanje.

⁵⁹ Ibid.