

HUMANITARNA INTERVENCIJA I DANAŠNJE MEĐUNARODNO PRAVO

Savremena međunarodnopravna doktrina nekim ustanovama klasičnog međunarodnog prava obraća sve manju pažnju. I pored toga što praksa ove ustanove smatra aktuelnim i sprovodi ih u život one i dalje ne dobijaju svoj odgovarajući međunarodnopravni tretman, nego se posmatraju kao posebni pravni fenomeni. Takav je slučaj sa humanitarnom intervencijom u današnjem međunarodnom pravu. Ovaj se utisak možda stiče zbog manjeg broja članaka i studija koje se posvećuju ovom pitanju, kako kod nas tako i u inostranstvu. Pravni pisci, ustvari, radije proučavaju problem prava čoveka na međunarodnom planu uopšte kao prava pojedinaca i zalažu se za njihovu zaštitu, a ostavljaju po strani zaštitu koja se već sprovodi i koju treba i dalje sprovoditi sve dok individualna prava čoveka ne budu zaštićena neposredno od međunarodnog prava. Zbog toga pri sadašnjem stanju međunarodnih odnosa humanitarna intervencija još uvek postoji, ali se oseća težnja njenog nestajanja, odumiranja i pretvaranja u novi, progresivniji način zaštite čovekove ličnosti — individualnu zaštitu prava čoveka, koja je sve prisutnija u međunarodnom pravu, ali koja, objektivno uzevši, još uvek predstavlja ideal kome treba težiti u svetskim razmerama i pored jasno izražene tendencije zaštite individualnih prava u regionalnim okvirima. O tome govore izvesne konvencije, kao naprimjer Evropska konvencija o pravima čoveka iz 1950. godine, u skladu sa kojom je dopušteno individualno pribegavanje Komisiji za prava čoveka.¹ Zbog svega toga međunarodna zajednica neće moći da interveniše da bi zaštitila prava pojedinaca pošto to još uvek predstavlja oblast »unutrašnje nadležnosti«.² Stvar potpuno drugačije stoji, prema

¹ Države koje su pristupile članu 25. Evropske konvencije o pravima čoveka u skladu sa kojim je dopušteno individualno pribegavanje Evropskoj komisiji, ukupno njih deset, navedene su u H. Golsong: Action accomplie en 1964 par le Conseil de l'Europe dans le domaine du droit, Revue de droit international et de droit comparé, no 3—4/1965, p. 191. Velika Britanija je, takođe, pre izvesnog vremena izjavila da će priznati ovu nadležnost: Le Monde 22. décembre 1965.

² Evo šta je o tome rekao naš predstavnik u Komisiji za prava čoveka: »Treba razlikovati dve vrste narušavanja ljudskih prava. Može biti individualnog narušavanja koje se javlja u svim državama. Narušavanje takve prirode ima biti rešeno od strane nacionalnih kompetentnih organa, a organima UN je mešanje u ovom slučaju zabranjeno po sili stava 7. člana 2. Povelje.

Ali ako se narušavanje ljudskih prava vrši u masovnim razmerama a naročito na osnovu nacionalne, rasne ili neke diskriminacije onda takva na-

našem mišljenju, kad se radi o masovnoj povredi prava ljudi. Intervencija organizovane međunarodne zajednice, u ovom slučaju, je dopuštena i može se slobodno reći obavezna. Prema tome pitanje humanitarne intervencije ostaje i dalje aktuelno sve dok se, u skladu sa sve većom demokratizacijom i humanizacijom međunarodnog prava u pogledu zaštitnog objekta, ne razbije na mnogo sitnije delove i na taj način nestane.

Problem proučavanja humanitarne intervencije naročito se nameće pri današnjem stanju stvari u ovoj oblasti obzirom da smo još jednom prisutni flagrantnim povredama prava čoveka jednostranim proglašenjem nezavisnosti Južne Rodezije. Posle Južno-afričke Unije, čije se pitanje gaženja najminimalnijih prava čoveka³ već godinama nalazi nerešeno pred Organizacijom Ujedinjenih Nacija i Južna Rodezija je posla putevima apartheida. U vezi sa tim još uvek se nameće primena intervencije iz razloga humanosti, odnosno mera koje protiv apartheida treba preduzeti da bi se zaštitilo obojeno stanovništvo.

Međutim treba naglasiti da svaka povreda prava ljudi neće i ne treba da predstavlja povod za humanitarnu intervenciju. Da bi do nje došlo smatramo da treba da postoje sledeći uslovi: 1) Pre svega potrebno je da bude povređen minimalni standard prava ljudi koji je propisan Sveopštom Deklaracijom o pravima čoveka. Prava koja su uneta u ovu Deklaraciju predstavljaju objektivan refleks današnjeg stanja stvari po pitanju prava čoveka. To naravno neće ni u kom slučaju sputavati progresivan razvoj ovog minimalnog standarda, jer kao i u svim drugim oblastima međunarodnog prava i ova će biti u punom razvoju što znači da će minimalni standard biti na sve višem nivou u zavisnosti od sveopštih kretanja u međunarodnoj zajednici. Minimalni standard ustvari je minimum prava koji svako ljudsko biće treba da poseduje na određenoj teritoriji bez obzira na nacionalnost, rasu, jezik ili veru. Posebno je poželjno odbaciti različita ekstenzivna ili restriktivna tumačenja ovih prava koja se daju u zavisnosti od društveno-političke zajednice u kojoj ona postoje. 2) Povreda prava ljudi treba da vreda osnovne principe čovečanstva.⁴ 3) Povreda mora da bude masovne prirode, da vreda prava mase ljudi, jer, kao što je već rečeno,

rušavanja mogu ugrožavati bezbednost drugih država i predstavljati ugrožavanje mira uopšte. Znači da takva narušavanja koja predstavljaju po svojoj suštini pripremu rata mogu i čak treba da budu predmet razmatranja od strane međunarodne zajednice. Ovo proizlazi iz obaveza OUN za očuvanje mira i sprečavanje rata». Citirano prema Dušanu Janićijeviću: Međunarodna zaštita prava čoveka, Beograd 1953, str. 51.

³ O intenzivnosti povrede prava ljudi u Južnoafričkoj Uniji da to prelazi u genocid videti članak Josipa Đerđe: Sadržina i putevi rešenja Južnoafričkog problema, Međunarodni problemi br. 1/1964, str. ...; Predstavnik Kube na Međunarodnoj konferenciji rada rasnu diskriminaciju u Južnoafričkoj Uniji uporedio je sa zverskom politikom nacista u Nemačkoj — Conference internationale du travail, 48-me session, 1964, Compte rendu provisoire, Genève 1964, p. 532; O nekim slučajevima gaženja osnovnih prava govorii i Frane Li: Društveno-ekonomska osnova apartheida u Južnoj Africi, Međunarodna politika br. 3/1964, str. 14—16.

⁴ Neki to u svom shvatanju humanitarne intervencije nazivaju »imani-festne povrede prava čovečnosti« — Stefan Glaser: Remarques sur les projets élaborés au sein des Nations Unies en matière de droit international pénal, Revue internationale de droit pénal, no 1—2/1964, p. 314.

danас још увек права pojedinaca predstavljaju oblast iz stava 7. člana 2. Povelje UN. Neki pisci, kao naprimer von der Heyde, smatraju da je dan od elemenata i uslova treba da bude i »saglasno mišljenje svetskog javnog mnjenja«⁵). Mislimo da se ovom faktu potrebno dati mesta tek kad međunarodni mehanizam bude pokrenut, a da do raspravljanja pitanja o povredi treba da dođe i bez ovog uslova. Unošenje njegovo u sam pojam samo bi otežavalo stavljanje pitanja na dnevni red Organizacije UN. Posebno što, u krajnjoj liniji, ovaj uslov može da bude shvaćen kao politički, pošto će zaceleo svaka vlada biti inspirisana političkim motivima i okolnostima pri kvalifikovanju povrede prava ljudi, o čemu govori i praksa Ujedinjenih Nacija. Iz tog razloga ovakvom stavu ne bi bilo mesta u jednoj pravnoj definiciji humanitarne intervencije kakvu nam je autor prezentirao.⁶

Uzimajući u obzir gore navedene elemente i spajajući ih u jednu celinu došli bismo do pojma humanitarne intervencije iz koga proizlazi logičan zaključak da je to obavezna akcija organizovane međunarodne zajednice primenom određenih mera koje joj stoje na raspolažanju zbog masovne povrede opštег minimalnog standarda prava ljudi radi zaštite sveg stanovništva određene državne teritorije ako ta povreda vreda osnovne norme čovečnosti.

Da bismo odredili mesto humanitarne intervencije u sveopštem sklopu mera kojima je međunarodno pravo raspolagalo i koje je koristilo za zaštitu prava ljudi potrebno je ukratko osvetliti razvojni put prava ljudi na međunarodnom planu. U teoriji međunarodnog prava, prema saglasnom mišljenju, prava ljudi na međunarodnom planu nisu bila zaštićena sve do XVI. veka. Prvi je bio Francisko de Vitorija koji je u svojim predavanjima *De Indis* teorijski obrazložio međunarodnu zaštitu prava čoveka 400 godina pre Povelje UN.⁷ Smatra se da otada počinje era međunarodne zaštite prava čoveka, odnosno od tog perioda međunarodno pravo nameće obaveze državama da poštuju prava ljudi koji žive na njihovoj teritoriji, inače u suprotnom može da bude preduzeta akcija od strane ostalih država ili samo jedne države protiv države-prekršioca. Ova mogućnost još uvek nije značila pojavu humanitarne intervencije, koja je primenjivana počev od XIX. veka⁸ kad su Engleska, Francuska i Rusija intervenisale u Grčkoj 1827, a zatim i intervencija velikih sila 1860. da bi sprečile pokolj hrišćana u Srbiji od strane muslimana. Ovakvi postupci predstavljali su kršenje principa

⁵ Friedrich August von der Heydte: *Völkerrecht*, Band I, Köln-Berlin 1958, S. 267.

⁶ Ibid., S. 267—268.

⁷ Alfred Ferdinand: Međunarodno pravo, ruski prevod izdanja iz 1955, Moskva 1959, str. 568; A. Verdross: *Völkerrecht*, Wien 1959, S. 496; F. A. von der Heydte: op. cit., S. 267.

⁸ Paul Fauchille: *Traité de Droit International Public*, Tome premier, 1922, p. 571: »U XIX veku počela je da se javlja ideja o odbrani prava čovečnosti. Ova ideja najpre se stidljivo primenjivala na necivilizovane narode, i sa kojima je u ovom pogledu izjednačavana Turska, a zatim je, logikom, i snagom stvari, primenjivana čak i protiv civilizovanih država. Nije li, uostalom, povreda pravila čovečnosti još oštija kad je sprovodi jedna civilizovana zemlja?« St. Glaser: op. cit., p. 314.

neintervencije koji je u teoriji još od Vatela i Hugo Grociusa imao svoje mesto u međunarodnopravnoj doktrini, a koji već dugi niz godina postoji kao pozitivnopravno načelo međunarodnog prava. Događaj iz 1860. godine imao je veliki odjek, jer je sproveđena intervencija protiv Turske kojoj je nekoliko godina pre toga na Pariskom Kongresu 1856. rečeno »da saopštavanje portinog hatihumajuma (turske reforme!) neće dati pravo silama da se ikada i ma u kome slučaju bilo pojedince bilo kolektivno umešaju u odnosa portine prema njenim podanicima, niti uopšte u unutarnju upravu njene države«.⁹ Ovo je bilo uneto i u članu 9. Pariskog ugovora 1856, a već četiri godine kasnije prekršena je ova kva stipulacija u korist Turske. Međutim iz tog fakta učestanosti i pojavе ovog instituta ne treba izvući zaključak, kao što čine neki pisci, istina ne izričito,¹⁰ da je humanitarna intervencija primenjivana samo u XIX. veku, a da su zatim, prava ljudi bila štićena drugim putem (konvencijama i drugim). Praksa između dva svetska rata¹¹ kao i praksa Ujedinjenih nacija¹² jasno ipak govore da humanitarna intervencija nije istorijsko-pravna kategorija, već ustanova koja i na današnjem stupnju međunarodnih odnosa dobija svoje posebno mesto u sklopu mera koje imaju za cilj međunarodnopravnu zaštitu opštег minimalnog standarda prava ljudi. Treba ipak naglasiti da je ona umnogome izmenila svoje karakteristike u skladu sa neprestanim razvojem prava čoveka na međunarodnom planu.

Evolucija se pre svega ogleda u pogledu zaštitnog objekta. U početku se pravo zaštite odnosilo na vlastite građane koji su živeli u inostranstvu da bi se 1535. proširila na sve strance-hrišćane intervencijom Francuske u Turskoj. Tokom vremena zaštita je prešla granice državljanstva i počela da obuhvata zaštitu prava ljudi protiv same njihove države. Prvi korak ka tome učinjen je 1740. kada je pravo zaštite koje je stekla Francuska prošireno i na ljude sa katoličkom vjerom, mada su oni bili otomanski podanici. Turska je 1774. godine Kučuk-Kajnardžijskim mirom priznala Rusiji »pravo zaštite pravoslavne crkve u turskoj carevini«,¹³ bez obzira na to što su vernici bili turski podanici. Kao što se odmah iz ove hronologije događaja vidi¹⁴ »najfla-

⁹ Giga Geršić: »Ustanci i intervencije po današnjem međunarodnom pravu« (povodom najnovijih događaja na Istoku), Otdažbina, sveska 12, str. 655.

¹⁰ Albert Verdoort: *Naissance et signification de la Declaration Universelle des droits de l'homme*, Louvain-Paris 1964, p. 35; Marcel Sibert: *Traité de Droit International Public*, Tome deuxieme, Paris 1951, p. 591.

¹¹ Progoni Jevreja od strane nacističke Nemačke i intervencija zapadnoevropskih država i SAD radi njihove zaštite.

¹² Problem zaštite prava čoveka u Južno-afričkoj Uniji, koji se već godinama nalazi pred UN. Diskusija u Ujedinjenim Nacijama o povredi prava čoveka u Bugarskoj, Mađarskoj i Rumuniji. Intervencija protiv frankističkog režima u Španiji itd. O svim tim pitanjima posle Drugog svetskog rata videti studiju Jana Tomka: *Vnutrenja kompetencija gosudarstv i OON*, perekvod so slovackog, Moskva 1963.

¹³ Miloš Radojković: *Rat i međunarodno pravo*, Beograd 1947, str. 176.

¹⁴ Ovde se ustvari radilo o poznatom sistemu kapitulacija koji je državama davao pravo da se mešaju u unutrašnje stvari Turske.

grantnije i najmasovnije povrede prava ljudske ličnosti imale su za posledicu humanitarne intervencije koje su velike sile sprovodile naročito u zemljama Bliskog istoka¹⁵, a pre svega protiv Turske i bile u skladu sa njenim postepenim slabljenjem koje je počelo porazom kod Beća. Evropske velike sile intervenisale su i u Kini 1900. godine prilikom »bokserskog ustanka« zbog napada na Evropljane od strane pobunjenika tzv. »boksera« koje su kineske vlasti pustile na slobodu.¹⁶

Zaštitu koja se u početku vršila na bazi religije vremenom će se proširiti i na mnoge druge oblasti, pre svega na zaštitu od rasne diskriminacije (koja je naročito danas aktuelna). Ta transformacija zaštitnog objekta dovela je do toga da se humanitarna intervencija u savremenom svetu sprovodi da bi se zaštitali državljanima države koja krši prava svojih građana. Neki pisci¹⁷ ograničavaju ustanovu humanitarne intervencije na zaštitu manjine na teritoriji određene države, te ovu vrstu intervencije izlažu u okviru zaštite manjine. Ovakvo gledište je bilo opravdano nekada, ali je danas time obuhvaćen samo jedan deo lica kojima treba pružiti zaštitu. Zaista u prvim godinama praktične primene ove vrste intervencije zaštita manjina je bila najčešće vršena.¹⁸ One i danas postaju vrlo često objekti kojima se uskraćuju najminimálnija prava kao naprimjer u Južno-afričkoj Uniji (jer se u njoj većina koju predstavlja crnačko stanovništvo smatra manjinom). Ipak zbog tog fakta prvorazrednog značaja ne bi trebalo i ustanovu humanitarne intervencije ograničavati ratione personae samo na zaštitu manjine, jer bez obzira da li se radi o manjinama ili ljudima koji ne pripadaju njima osnovne norme čovečnosti biće štićene. Recimo u slučaju epidemije nepreduzimanje mera za njeno suzbijanje moći će da bude povod za intervenciju. A epidemija ni u kom slučaju ne zahvata samo pripadnike manjina. Zato bi ova zaštita trebalo da obuhvati sve ljudе koji žive na određenoj državnoj teritoriji obezbeđujući zaštitu od arbitrenih postupaka teritorijalnih država¹⁹ kako strancima tako i građanima dotične države.²⁰

¹⁵ Réné-Jean Dupy: *Le droit international, »Que sais-je?«*, Preses universitaires de France, Paris 1963, p. 34.

¹⁶ Istorija diplomatiјe u redakciji V. P. Potemkina, sveska druga, Beograd 1949, str. 135 i dalje.

¹⁷ Paul Guggenheim: *Traité de Droit international public*, Tome premier, Genève 1953, p. 289.

¹⁸ Milan Marković: Ljudska prava i zaštita manjina, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, br. 3/1958, str. 442.

¹⁹ Milan Bartoš: Odlike novih tendenciјa u međunarodnom pravu, Nove tendenciјe u razvoju međunarodnog prava, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd 1961, str. 13: »Danas je međunarodno pravo dobilo mnogo šire i raznovrsnije zadatke, pored ostalih i zaštitu čoveka ne samo u trećim državama nego i prema njegovoj sopstvenoj državi«; von der Heydte: *L'individu et les tribunaux internationaux*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, 1962, Tome 107; Jean Charpentier: *De la nondiscrimination dans les investissements*, Annuaire Français de Droit International, 1963, p. 55; Ernst Sauer: *Grundlehre des Völkerrechts*, 1958, S. 107; A. Verdross: *Völkerrecht*, Wien 1959, S. 76.

²⁰ St. Glasser: op. cit., p. 314.

Iz svega gore rečenog dolazi se do zaključka da su pojedine države bilo individualno ili u nekim prilikama grupno²¹ sprovodile humanitarnu intervenciju. Aktivni subjekti ovakve zaštite prava ljudi bile su znači individualne države, a ne organizovana međunarodna zajednica. Jedna od važnijih posledica ovakvog stanja sastojala se u nepostojanju objektivnosti prilikom odlučivanja da li preduzeti ili ne preduzeti korake ovakve vrste za zaštitu ljudskih prava. U velikom broju slučajeva vršena je zloupotreba ove intervencije zbog humanosti pa su se pod njenim plaćom krile koncepcije političke supremacije. Engleska je tako 1898. godine, pod izgovorom intervencije iz razloga humanosti, izvršila pritisak na Transval da engleskim podanicima obezbedi specijalni status iz koga bi izvlačili koristi. Ili slučaj Nemačke koja je preterane zahteve prema Kini htela da opravda ubistvom dvojice svojih misionara. Karakterističan je i primer Rusije čiju su Oktobarsku socijalističku revoluciju 1917. zapadne velike sile pokušale da uguše intervencijom, koja je trebalo da ima humanitarni karakter, »jer to bože novi režim ne priznaje osnovna prava, koja čine međunarodni standard i koja ulaze u obim opštih načela civilizovanih nacija«.²² Najrečitiji odgovor ovoj »humanitarnoj« intervenciji dao je sam sovjetski narod odbranivši svoju zemlju od intervencionista. Danas su ovakvi slučajevi redi i svedeni na najmanju moguću meru zbog toga što se uspeva da samo organizovana međunarodna zajednica bude inicijator i sprovodilac humanitarne intervencije. Treba reći, međutim, da i danas pri postojanju svetske međunarodne organizacije izvesne države pokušavaju da individualnom intervencijom, pod izgovorom humanosti, odnosno zaštite svojih državljana u inostranstvu ostvare svoje političke ciljeve. Takav je slučaj sa akcijom Sjedinjenih Američkih Država u Kongu, kao i intervencijom u Dominikanskoj Republici²³ da bi se ugušio nacionalno-liberalni pokret pod izgovorom zaštite i evakuacije svojih i ostalih inostranih građana. Pokušavajući da opravda intervenciju SAD Državni sekretar za inostrane poslove Velike Britanije Stewart iznosi gledište kojim priznaje državi pravo intervencije kako bi zaštitala svoje građane od neposredne opasnosti u kojoj su se iznenadno

²¹ Slučaj intervencije iz humanih razloga u korist grčkog naroda za vreme grčkog ustanka 1827. kad su Engleska, Rusija i Francuska intervenisale protiv Porte. Ili slučaj koji navodi Paul Guggenheim u navedenom udžbeniku kad su zapadne evropske sile i SAD intervenisale protiv nacističke Nemačke zbog progona Jevreja. Međutim bila je to »platonska« intervencija, prema Guggenheim-ovim rečima, jer je nisu pratile nikakve sankcije. Grupna intervencija bila je i englesko-francusko-japansko-poljska intervencija protiv Oktobarske Rusije. O ovoj poslednjoj intervenciji videti u knjizi Istorija svesavezne komunističke partije (boljševika), Beograd 1945, str. 259—284. Takođe Potemkin: op. cit, str. 325—340.

²² Milan Bartoš: Međunarodno javno pravo, knjiga prva, Beograd 1954, str. 284.

²³ O izjavama koje je davao predsednik SAD Johnson da su američke trupe upućene u Santo Domingo »da bi osigurale zaštitu stotine amerikanaca koji se još nalaze u Dominikanskoj Republici« kao i o celom slučaju američke intervencije videti Charles Rousseau: Chronique des faits internationaux — États-Unis et Éépublique Dominicaine, Revue générale de droit international public, no 4/1965, pp. 1122—1127.

našli u drugoj državi.²⁴ Isti stav je zauzeo i predsednik SAD Johnson.²⁵ Ovi stavovi, čija je politička pozadina neosporna poseduju niz nedostatača. Jer i pored konstatacije da bi ovakva intervencija, u izvesnim trenucima, zaista mogla da bude celishodna, ne može se poreći da ona u sebi krije i mnogobrojne opasnosti neopravdanog mešanja u unutrašnje stvari drugih država pošto bi mogla da posluži, što je i praksa pokazala, kao način da se prikriju sasvim drugi motivi koji nemaju ničeg zajedničkog sa čovečnošću. Posebno što ovakve akcije, u konkretnom slučaju akcija SAD, nisu u skladu sa međunarodnim pravom pošto predstavljaju kršenje stava 4 člana 2 Povelje UN, odnosno predstavljaju intervenciju u pravom smislu reći bez obzira kakvi joj se atributi pripisivali. Inače bi u suprotnom došli na stanje koje je postojalo u XIX. veku kada je obeležje humanosti bilo samo izgovor za izigravanje principa neintervencije.²⁶ Današnje međunarodno pravo, putem Povelje UN, zabranjuje svaku intervenciju sem one koju preduzimaju Ujedinjene nacije, pa bi u tom svetlu trebalo zauzeti stav i po ovom pitanju. Zbog svega toga opredeljujemo se za isključivu intervenciju organizovane međunarodne zajednice i u oblasti prava čoveka što je još Mileta Novaković izrazio rečima: »Danas, međutim, kada postoji Društvo naroda, situacija je kud i kamo prostija. Zahvaljujući njemu, mi možemo danas isticati nepotrebnost individualne intervencije i zahtevati na mesto nje kolektivnu intervenciju, to jest intervenciju Društva naroda. Društvo naroda ipak može pružiti ono što nam ništa ne može zajemčiti kod individualne intervencije, a to je objektivnu ocenu osnovanosti same intervencije ... Zahvaljujući postojanju Društva naroda možemo istaći kao princip da je individualna intervencija zabranjena apsolutno, bez izuzetka, a da je u slučajevima, gde je ranije mogla biti opravdana, samo Društvo dužno da interveniše«.²⁷ Ove reči i danas mogu da nađu mesto u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu samo bi umesto reći Društvo naroda trebalo staviti Ujedinjene nacije.

Individualno prosuđivanje o potrebi preduzimanja humanitarne intervencije nije bio jedini uzrok postupaka lišenih svake objektivnosti. Svoj doprinos ovakvom stanju dao je i nesiguran osnov intervencije. Ustvari radi se o tome da nije bilo tačno utvrđeno zbog povrede kojih prava može da dođe do preduzimanja mera za zaštitu čovečnosti. Do današnjeg stanja u ovoj materiji po pitanju osnova, koji i danas daje mogućnost različitih interpretacija, prošlo je dosta vremena.

Nekad je u vreme vladavine ius naturalis povreda ovog prava predstavljala osnov za preduzimanje akcije. U tom smislu je i Hugo Grotius u svom delu *De iure belli ac pacis* smatrao da bi rat koji bi

²⁴ Times od 12. maja 1965. godine.

²⁵ Videti belešku pod brojem 23.

²⁶ »U vreme kad se negira pravo država na intervenciju u unutrašnje stvari drugih, konstruiše se nova teorija o intervenciji, intervencija u korist vaspostavljanja osnovnih prava i sloboda« — M. Bartoš: Pravni aspekti mirne aktivne koegzistencije, Beograd 1956, str. 24.

²⁷ Mileta Novaković: Osnovi međunarodnoga javnoga prava, knjiga prva, Beograd 1936, str. 98.

se poveo protiv onih društava koja vredaju osnovne norme prirodnog prava (gusari, ljudožderi) mogao biti shvaćen kao bellum iustum. Ovaj osnov čija je sadržina mogla da bude tumačena na mnogo načina, zbog svoje nesigurnosti davao je mogućnosti različitim državama za mnogo-brojne zloupotrebe, jer se razlog humanosti mogao uvek uzeti kao osnov za niz neprijateljskih akata. Zatim je kao osnov ove vrste intervencije poslužio termin ljudska civilizacija,²⁸ obzirom da nije postojao neki koknretan akt na koji bi moglo da se pozove. I ovaj osnov je bio jako nesiguran, pa je u slučaju povrede principa ljudske civilizacije mehanizam intervention^d'humanité stupao u dejstvo ili nije, što je zavisilo od političkih i drugih međunarodnih okolnosti. Mnogo puta je zbog toga ova ustanova međunarodnog prava zloupotrebljavana, jer je poslužila kao sredstvo za ostvarenje posebnih interesa u inostranstvu, dok je na drugoj strani u pojedinim slučajevima dolazilo i do pravog pokolja stanovništva, a da ostale države nisu ništa preuzimale. Očigledan primer su pokolji Jermena²⁹ koji su naišli na mali odjek kod velikih sila, čak i kod Rusije koja je trebalo da štiti jermensku nacionalnost.

U vezi sa pitanjem osnova javlja se problem prava kao i pravnih dokumenata koji sadrže ova prava zbog povrede kojih može da se interveniše. Ova prava su pretrpele korenite izmene, jer su tokom godina bila proširivana sa sve većom demokratizacijom međunarodnog prava, ali su u nekim slučajevima ona i sužavana uporedno sa razvojem međunarodnih odnosa. Tako Fauchille u svom delu navodi dva osnovna prava čija bi povreda prouzrokovala humanitarnu intervenciju: pravo na život i pravo na slobodu.³⁰ Međutim ta prava iako još uvek osnovna u pokretanju ove vrste intervencije nisu i jedina u sklopu sveopštег razvoja ljudske misli i međunarodnog života kao i sve većeg značaja čovekove ličnosti, pa je pravo na jednakost čija je neposredna suprotnost izražena u rasnoj diskriminaciji došlo u isti red sa prva dva. I politička prava u slučaju njihove masovne povrede bila bi, takođe, pokretači mehanizma humanitarne intervencije. Sa druge strane, međutim, danas bi bilo zaista nemoguće prihvati Fauchille-ov stav: »Pravo svojine budući kao oblik slobode i aktivnosti čoveka može ... da odluci da je oduzimanje svojine od vlasnika van javne potrebe i bez naknade povod koji pravda humanitarnu intervenciju«.³¹ Raspravljanje ovog pitanja prevazilazi okvire našeg izlaganja te u vezi sa tim možemo jedino da kažemo da bi ukoliko se radi o oduzimanju svojine od stranaca diplomatska zaštita bila najbolji put rešenja ovakvih sporova, ukoliko individualno pribegavanje međunarodnim instancama nije regionalno priznato. Prema tome, pošto se prema svemu sudeći Fauchille-ove reči odnose na nacionalizaciju treba reći da je pravo nacionalizacije u me-

²⁸ Arntz: *Révue de Droit International*, t. VIII, p. 673: »Kad jedna vlada, delajući u granicama svojih suverenih prava, vredjuje prava čovečnosti preteranom nepravdom i svirepošću, koji duboko vreduju običaje i civilizaciju, pravo intervencije je dopušteno.«

²⁹ Potemkin: op. cit, str. 109 i dalje.

³⁰ P. Fauchille: op. cit, p. 570: »Dakle ova prava se sažimaju u dve osnovne ideje: pravo na život i pravo na slobodu.«

³¹ Ibid., p. 571.

đunarodnom pravu danas priznato svakoj državi i da će u slučaju spora za njegovo rešavanje biti nadležne međunarodne sudske instance. I sama međunarodna praksa prevazišla je ova Fauchille-ova shvatanja, pa je Organizacija Ujedinjenih Nacija odnosno Generalna skupština po pitanju Frankovog fašističkog režima u Španiji posle Drugog svetskog rata preporučila svim članicama OUN da prekinu diplomatske odnose sa Španijom dogod u ovoj zemlji ne budu ponova uspostavljena političke slobode građana što prevazilazi Fauchille-ova shvatanja slobode. Po pitanju nacionalizacije do ovog zaključka se dolazi analizom spora Anglo-Iranske kompanije o kome je rešavao Međunarodni sud pravde.³²

Pri današnjem stanju stvari može se reći da postoje međunarodno-pravni akti na koje bi moglo da se pozove u slučaju da do kršenja prava ljudi dođe. Ipak i danas ostaje činjenica da ti akti nisu dovoljno sigurni. Jer Povelja UN štiti prava čoveka uopšte, bez preciziranja na koja se to prava odnosi, a Sveopšta Deklaracija o pravima čoveka pored moralno-političke snage ima samo izvesno pravno dejstvo.³³ Paktovi o pravima čoveka ni do danas nisu usvojeni. Međutim Sveopšta Deklaracija u sebi sadrži opšti standard prava ljudi,³⁴ te može da posluži kao osnov intervencije³⁵ organizovane međunarodne zajednice zbog povrede opštег minimalnog standarda prava čoveka sadržanog u njoj, ali pod uslovom preciziranja kakve te povrede treba da budu uzimajući za bazu elemente koje smo ranije izneli. Ovo tim pre što su se i Ujedinjene nacije više puta prilikom donošenja akata pozivale na Sveopštu Deklaraciju.³⁶

³² Jan Tomko: op. cit, str. 301 i dalje.

³³ R. Alfaro: »Kad 58 nacija potvrди da prava čoveka treba da budu zaštićena, onda se njihova mišljenja ne mogu ignorisati«. Citirano prema A. Verdoordt: op. cit, pp. 322—323. Ovo gledište kod nas zastupaju Bartoš, Janković, Marković, Patrnogić, Milojević i drugi.

³⁴ Branimir M. Janković: Osnovi međunarodnog javnog prava, knjiga prva, Sarajevo 1958, str. 248; M. Marković: op. cit, str. 448.

³⁵ Eugène Aroneanu: L'intervention d'humanité et la Déclaration universelle des droits de l'homme, Revue de Droit international de sciences diplomatiques et politiques (Ant. Sottile), no 2/1955, p. 132.

³⁶ Stavovi 2 i 3 nacrta Paktova o pravima čoveka, kao i članovi 1,8 i 11 Deklaracije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije koju je jednoglasno usvojila Generalna skupština UN 20. novembra 1963; član 7 Deklaracije o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima koju je Generalna skupština donela rezolucijom br. 1514 (XV) od 14. decembra 1960. kao i u Konvenciji o rasnoj diskriminaciji koju je Generalna skupština usvojila rezolucijom br. 2106 (XX) 21. decembra 1965. godine. I Savet bezbednosti se u svojim rezolucijama pozivao na Sveopštu Deklaraciju o pravima čoveka, naprimer u rezoluciji od 4. decembra 1963 S/5471.

O sve većem značaju Sveopšte Deklaracije i aktima koji se na nju pozivaju videti sledeće radove: Möres S. Mc Dougal and Gerhard Bebr: Human Rights in the United Nations, The American Journal of International Law, no 3/1964, pp. 632—640; Momir Milojević: Sveopšta Deklaracija o ljudskim pravima i njen pravni značaj, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo br. 2—3/1965, str. 209—222; Vojin Dimitrijević: Prava čoveka u Ujedinjenim nacijama, Međunarodni problemi br. 3/1965; Vrlo podroban pregled uticaja Sveopšte Deklaracije na međunarodne sporazume, nacionalne Ustave, zakonodavstvo, kao i njeno navođenje od strane sudske Međunarodnog suda pravde i nacionalnih sudova sadrži brošura The Impact of the Universal Declaration of Human Rights, New York 1953.

Da bismo humanitarnu intervenciju sagledali u svetlu današnjeg međunarodnog prava moraćemo da se zadržimo na pitanju spojivosti zaštite prava ljudi usled njihove masovne povrede sa unutrašnjom nadležnošću države. Pitanje je značajno, jer u slučaju negativnog odgovora ova vrsta intervencije mogla bi biti primenjena, dok bi potvrđan odgovor zabranjivao njen sprovođenje.

O tome da li prava čoveka spadaju u isključivu unutrašnju nadležnost ili mogu da budu predmet međunarodnog ispitivanja i raspravljanja, a samim tim i o osnovanosti same humanitarne intervencije i u novije vreme u literaturi ne postoji saglasnost. Još u drugoj polovini XIX veka pravnici i državnici u ime potpune suverenosti, postavili su načelo da država može da radi sa svojim stanovništvom šta god hoće i da prema tome niko spolja ne može da interveniše. I pokolj čitavog stanovništva na teritoriji jedne države, prema njihovom shvatanju, bio bi dozvoljen. Ovo gledište najbolje ilustruju ove Lorensove reči: »Kad su 1860. velike sile intervenisale da bi zaustavile pokolj hrišćana u oblasti Libana, njihov postupak je bio za pohvalu, iako se nije slagao sa pravom«.³⁷ Sličan stav brani i Bonfils, samo što on intervenciju spolja ne pravda čak ni razlozima moralu.³⁸

Pitanje je ostalo akutelno i posle donošenja Povelje UN zbog stava 7. člana 2. Povelje. Do ovih nesporazuma i neslaganja dolazi zato što stav 7. člana 2. nije utvrdio sadržinu unutrašnje nadležnosti država, niti je precizirao ko će odlučiti o primeni ove klausule.³⁹ pa utvrđivanje njene sadržine zavisi od političkih tendencija izraženih u većini glasova u pojedinim organima.⁴⁰

Analiza teorije i prakse međunarodnog prava dovodi do kristalisanja sledeća tri gledišta po ovom pitanju.

Zastupnici prvog gledišta smatraju da prava čoveka spadaju u unutrašnju nadležnost država i da međunarodna organizacija u ovim slučajevima ne bi mogla da interveniše. Pri odbrani ovog svog stava teoretičari su polazili sa različitih pozicija. Preuss je smatrao da se u Povelji UN po pitanju prava čoveka nalaze samo rukovodna načela, a ne i obavezne norme.⁴¹ Tavrov nalazi da bi to predstavljalo grubo naru-

³⁷ Citirano prema Luj le Fir: Međunarodno pravo, prevedeno sa francuskog, Beograd 1934, str. 206.

³⁸ H. Bonfils: Manuel de droit international public, 1894, et 7 édition par Fauchille, 1914, no. 321: »Intervencija koja ima za cilj primoravanje (države — S. M.) da sledi zakone čovečnosti, nezakonita je: ona prepostavlja da pravo kažnjavanja pripada svakoj državi u odnosu na druge države; ona je negacija nezavisnosti. Nijedna država nema prava da se postavi kao sudija drugima. Zločini koje jedan narod izvrši u granicama svoje teritorije, ma kako grozni mogli oni da budu, ne vredaju prava drugih.«

³⁹ Charles Chaumont: L'Organisation des Nations Unies, Paris 1964, p. 56; Videti o tome i članak Đure Ninčića: Povelja Ujedinjenih nacija i problem unutrašnje nadležnosti država, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo br. 3/1954, str. 24—41.

⁴⁰ Đura Ninčić: Evolucija Organizacije ujedinjenih nacija, Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 1961, str. 31, 32.

⁴¹ L. Preuss: Article 2, paragraph 7 of the Charter of the United Nations and matters of domestic jurisdiction, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, 1949, p. 619.

šavanje principa državnog suvereniteta.⁴² U izdvojenom mišljenju, datom uz savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde 30. marta 1950. godine po pitanju tumačenja ugovora o miru, zaključenih sa Bugarskom, Mađarskom i Rumunijom, sudija Krilov je izneo svoj stav da je pitanje prava čoveka u isključivoj nadležnosti država i da zato Međunarodni sud pravde ne može da o njemu raspravlja. Ovo gledište su zastupale i mnoge vlade, naprimer vlada Južno-afričke Unije kad se njeno pitanje postavilo pred Ujedinjenim nacijama. Francuska i Engleska su u početku uvek glasale protiv rezolucija koje su se odnosile na Južnoafričku Uniju pozivajući se na stav 7. člana 2. Povelje UN. Kasnije one napuštaju ovo gledište, prvo Engleska, a zatim i Francuska, obrazlažući svoj stav činjenicom da i Južno-afrička Unija treba da shvati da joj se ne nameću neki strani zakoni, nego da i ona treba da vodi politiku, koja će biti u skladu sa ciljevima Povelje.⁴³ Drugo gledište polazi od čijenice da prava čoveka treba da budu na sredini između materija koje su međunarodnopravno regulisane i onih koje reguliše nacionalno — unutrašnje pravo. Ovo gledište zastupa prof. Verdross. Poznati bečki profesor smatra da su prava ljudi »pitanja koja načelno reguliše međunarodno pravo, ali ostavljajući vrlo širok okvir nacionalnom regulisanju«.⁴⁴ Njegov je stav istina da su prava čoveka postala duboke međunarodna, ali ih ipak ubrajaju u pitanja regulisana i međunarodnim i unutrašnjim pravom. Slično gledište je Verdross izneo i u svom udžbeniku ističući da su prava čoveka u principu pod zaštitom međunarodnog prava.⁴⁵ Moglo bi se reći da i Morozov deli prava čoveka po kriterijumu unutrašnjeg ili međunarodnog raspravljanja. Prema njemu ni Generalna skupština ni Savet bezbednosti ne bi mogli da razmatraju prava čoveka i da po njima daju preporuke, osim ako njihova povreda ne bi predstavljala ugrožavanje mira i međunarodne bezbednosti. S tim u vezi on kritikuje buržoaske teoretičare i diplome što »isključuju iz unutrašnje nadležnosti države i prenose u oblast međunarodnopravnog regulisanja posebno u sferu jurisdikcije OUN, sva pitanja, koja su u vezi sa zaštitom osnovnih prava čoveka«.⁴⁶ Međutim po pitanju Južno-afričke Unije Morozov smatra da kršenje prava čoveka u ovoj zemlji ugrožava međunarodni mir i bezbednost i da zato spada u međunarodnu nadležnost, kao i zato što rasi-

⁴² G. Tavrov: O međunarodnoj zaštite prav čeloveka, Sovetskoe gosudarstvo i pravo br. 7/1948, str. 8.

⁴³ Revue des Nations Unies, 1963, no. 12, pp. 92 et ss.

⁴⁴ Alfred Verdross: La compétence nationale dans le cadre de l' ONU, Revue générale de Droit international, no 2^e 1965, p. 323.

⁴⁵ A. Ferdross: Međunarodnoe pravo, Moskva 1959, str. 569: »Povelja Organizacije Ujedinjenih nacija je odbacila princip saglasno kome država može da podvrgne svoje sopstvene građane tretmanu po svom nahodenju, i taj princip zamjenila novim, proglašavajući da zaštita prava čoveka u načelu spada u oblast međunarodnog prava. Ovakav princip, označavajući raskid sa ranijim shvatanjem države, isključuje mogućnost podizanja u toj oblasti bilo kakvih protesta na osnovu člana 2 stava 7 Povelje OUN«.

Isti stav, da prava čoveka predstavljaju »u principu međunarodnopravnu stvar«, nalazi se u izdanju njegovog udžbenika iz 1959: Völkerrecht, Wien 1959, S. 497.

⁴⁶ Predgovor Morozova ruskom prevodu knjige Jana Tomka: Vnutrenjaja kompetencija gosudarstv i OON, Moskva 1963, str. 15.

stička politika protivureči osnovnim principima Povelje UN.⁴⁷ Ustvari je to potvrda gledišta Jana Tomka da prava čoveka izlaze iz okvira unutrašnje nadležnosti samo ako njihova povreda predstavlja ugrožavanje mira i međunarodne bezbednosti⁴⁸ i ne samo njegovog shvatanja, već i oficijelnog stava gotovo svih socijalističkih zemalja.⁴⁹ Isto shvatanje zauzelo je i Međunarodno udruženje demokratskih pravnika 1963. godine obrazlažući svoj stav opreznošću da ne dođe do neopravdanog mešanja u unutrašnje stvari pojedinih država.⁵⁰

Prihvatanjem ovog gledišta, međutim, dolazi se do situacije u kojoj se prava čoveka štite ne kao prava čoveka nego kao drugorazredna institucija koja je od značaja samo zato što može da predstavlja ugrožavanje međunarodnog mira i međunarodne bezbednosti. Iz tога proizilazi da bi država sa pravima ljudi na svojoj teritoriji mogla da radi što god hoće, a da o tome ne bude raspravljanje sve dok to ne pređe u ugrožavanje mira i međunarodne bezbednosti. Čini se da bi ovoj kvalifikaciji trebalo dati mesta tek kad se radi o merama koje treba primeniti protiv dotične države u kom slučaju na raspolaganju stoe i mere iz glave VII Povelje. Na taj način Organizaciji Ujedinjenih nacija dala bi se mogućnost da raspravlja o povredama prava ljudi bez obzira što te povrede još uvek ne predstavljaju ugrožavanje mira i međunarodne bezbednosti. Jer ako je cilj Ujedinjenih nacija »da sačuvaju međunarodni mir i bezbednost«⁵¹ isto je tako njihov cilj »da ostvaruju međunarodnu saradnju ... podržavanjem i razvijanjem poštovanja prema ljudskim pravima i prema osnovnim slobodama za sve bez obzira na rasu, jezik ili veru«⁵² tim pre što je jedan od zadataka Ujedinjenih nacija da preduzimaju mere »radi sprečavanja i otklanjanja svega što ugrožava mir«⁵³. Prema tome pre svega treba sprečiti da povrede prava čoveka ne dovedu do ugrožavanja mira i međunarodne bezbednosti, a to će se postići raspravljanjem pitanja masovnih povreda prava ljudi u Ujedinjenim nacijama, a ako ta povreda dovede do ugrožavanja mira onda je postupak jasan.

Treće gledište koje je danas najvećim delom zastupljeno u teoriji, a koje je potvrdila i praksa polazi od teze da su prava čoveka u slučaju njihove masovne povrede u nadležnosti međunarodnog prava. I ovde su razlozi koje navode teoretičari različiti. Ulrich Scheuner⁵⁴ smatra da povrede prava ljudi istovremeno predstavljaju i povredu principa opštег međunarodnog prava. Alfaro je na zasedanju Generalne skupštine ovaj svoj stav o međunarodnoj zaštiti prava čoveka izveo iz vrednosti i značaja koji Povelja ima.

⁴⁷ Ibid., str. 17.

⁴⁸ J. Tomko: op. cit., str. 235.

⁴⁹ »La protection internationale des droits de l'homme« — Le droit au service de la paix, Association internationale des juristes démocrates, Bruxelles 1963, p. 39.

⁵⁰ Ibid., p. 39.

⁵¹ stav 1. člana 1. Povelje UN.

⁵² stav 3. člana 1. Povelje UN.

⁵³ kurziv naš, stav 1. člana 1. Povelje UN.

⁵⁴ U. Scheuner: Sovereignty and the United Nations — Domestic Jurisdictions, The United Nations Ten Years' Legal Progress, The Hague 1956.

Na današnjem stepenu razvoja međunarodnog prava, naročito posle donošenja Povelje UN i Sveopšte Deklaracije o pravima čoveka prvo gledište apsolutno gubi svaku teorijsku i praktičnu vrednost i osnovanost. Pre svega član 55. Povelje UN govori o tome u stavu c) gde se kaže da će Ujedinjene nacije pomagati »sveopšte poštovanje i uvažavanje prava čoveka, kao i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, pol, jezik i veru«. Zbog toga stav 7. člana 2. Povelje treba posmatrati u neposrednoj povezanosti sa članovima 55. i 56. kao i sa ostalim članovima — stav 3. člana 1, 13, 66, 68, i tačkom c) člana 76, kao i sa samim Uvodom Povelje, koji govore o pravima čoveka.⁵⁵

Ne bismo se složili ni sa drugim gledištem iz razloga koje smo ranije naveli.

Ostaje treće mišljenje koje jedino odgovara stvarnosti i koje je do sada potvrđeno i u praksi Ujedinjenih nacija, prema kome će prava ljudi usled njihove masovne povrede biti pod zaštitom međunarodnog prava.

Postoje mišljenja da bi međunarodna organizacija trebalo da interveniše iz humanih razloga i za vreme unutrašnjeg oružanog sukoba i da u tom slučaju ne bi bilo mesta primeni stava 7. člana 2. Povelje UN.⁵⁶ Slično mišljenje deli i Geršić, ali on odvaja situaciju građanskog rata u kome nema mesta intervenciji⁵⁷ od slučaja građanskog rata u kome »izvesna stranka ili vlada nogama gazi sama opštē priznata i osvetana čovečanska prava«⁵⁸ u kome je dopuštena intervencija. Ipak da li bi građanski rat mogao da se odvija bez ovih uslova koje je naveo Geršić? Čini se da danas ovo diferenciranje u okviru građanskog rata gubi od značaja.⁵⁹

U vezi sa iznetim zaključkom da prava čoveka spadaju u međunarodnu nadležnost i da će za njihovu povredu kao jedna od mera zaštite biti primenjena humanitarna intervencija, ako dođe do ispunjenja uslova koje smo ranije naveli, stoji i pitanje mera koje će biti preduzete protiv države prekršioca. Te mere predstavljaju u izvesnom smislu sankcije koje se preduzimaju protiv dotične države, ali se primenjuju ne da bi se država kaznila, već da bi se zaštitili ljudi od daljih povreda njihovih prava. Kad prestanu ti akti kršenja prava čověka, prestaće i intervencija organizovane međunarodne zajednice za njihovu zaštitu. Ono što je neodvojivo vezano za problem mera jeste i pitanje organa koji su pozvani da o kršenju prava raspravljavaju i o tome donesu odluku. Sva ova pitanja pokušaćemo da sagledamo na primeru Južno-

⁵⁵ O odnosu Povelje UN i prava čoveka videti Mc Dougal and G. Bebr: op. cit., pp. 612—613.

⁵⁶ G. Draper: Les Conventions de Genève de 1949, predavanja na Haškoj Akademiji za međunarodno pravo u toku 1965. godine, manuskript.

⁵⁷ G. Geršić: op. cit., sveska 11, 1875, str. 489.

⁵⁸ G. Geršić: op. cit., sveska 12, 1875, str. 654.

⁵⁹ o osnovanosti humanitarne intervencije u građanskom ratu videti kod Geršića u citiranom članku strana 655 gde se navode mišljenja Vattel-a, Riquelme-a, Beach Lawrence-a, Bluntschli-a, Hefster-a i drugih.

afričke Unije, a delom na primeru Južne Rodezije, ne zato što je politika apartheida predstavljala jedinu povredu prava ljudi posle rata, već što smatramo da su mere preduzete protiv njih karakteristične za savremeno stanje u ovoj oblasti.

Nekada je mera koja je najčešće korišćena u sklopu humanitarne intervencije bila primena oružane sile, a ređe su se koristila druga sredstva naprimer nepriznavanje vlade, prekid diplomatskih odnosa itd., što je bilo u skladu sa mišljenjem Hervé-a da »pravo intervencije nije ništa drugo do u modernu odeću preobučeno pravo sile«. Poznat je niz ovakvih primera iz međunarodne prakse. Međutim danas se to gledište suštinski izmenilo zajedno sa izmenom statusa sile kao sredstva za rešavanje sporova. Internacionalisti su se po ovom pitanju podeliti u dva oprečna tabora. Jedni, na primer G. Dahm smatraju da ona ne može biti preduzetā,⁶⁰ dok se drugi slažu u konstataciji da je i snaga oružja dopuštena ako se radi o povredi opštег minimalnog standarda prava ljudi.⁶¹ Mi se u osnovi slažemo sa ovim drugim mišljenjem, uz napomenu koju je učinio i Aroneanu,⁶² da se pre oružane akcije iskoriste sve mogućnosti koje stoje na raspolaganju, a tek ako sve te mere nisu dovele ni do kakvog rezultata usvajamo i ovakvo rešenje. Svedoci smo da danas mnoge zemlje (naročito afričkog kontinenta) traže primenu vojne sile protiv Južne Rodezije.⁶³ Međutim i u ovom slučaju OUN su se opravdano držale pravila o gradaciji prinudnih mera. U skladu sa ovom gradacijom i prve mere protiv Južno-afričke Unije preduzimane su tek posle 1960. godine, a rezolucije donete pre toga⁶⁴ ograničavale su se samo na zaštitu induske manjine u Južno-afričkoj Uniji. Tako rezolucije Generalne skupštine do 1960. nisu dovele ni do kakvih rezultata, jer su izražavale ili zabrinutost Generalne skupštine⁶⁵ ili su apelovale na Uniju da revidira svoju politiku.⁶⁶

Po prvi put su sankcije protiv nje, u Organizaciji Ujedinjenih Nacija, preduzete usvajanjem projekta koji je podnela specijalna poli-

⁶⁰ Georg Dahm zastupa gledište da »sila (pod tim se podrazumeva Waffengewalt — oružana sила — prim. S. M.) nije više međunarodnopravno priznato sredstvo za sprovođenje prava. Ona takođe ne sme da bude sprovedena ni kao »humanitäre Intervention« za zaštitu ljudskih prava«. Citat iz Völkerrecht, Band I, S. 199.

⁶¹ Hersch Lauterpacht: International Law, Vol. II, 6 th. edition (Oppenheim-Lauterpacht) 1944, pp. 279; G. A. Osnickaja: Gosudarstvokolonizatori objazani sobljudat principi i normi međunarodnog prava, Sovetskoe go-sudarstvo i pravo br. 19/1966, str. 49; St. Glaser: op. cit., p. 315.

⁶² E. Aroneanu: op. cit., p. 130.

⁶³ U saopštenju sa sastanka premijera Komonvelta od 14. januara 1966. predviđa se i mogućnost predlaganja akcije ne samo na osnovu člana 41. već i primena sankcija iz člana 42. Povelje UN: »Neki predsednici vlada su rezervisali za sebe pravo da ukoliko se za to ukaže potreba predlože akciju Ujedinjenih nacija na osnovu člana 41. i 42. poglavlja VII Povelje Ujedinjenih nacija«. Saopštenje je objavljeno u Spoljnopolitičkoj Dokumentaciji br. 1/1966, str. 37 i dalje.

⁶⁴ Bulletin des Nations Unies, 1950, t. II, p. 732; Revue des Nations Unies 1952, no. 7, pp. 44 et ss.

⁶⁵ Revue des Nations Unies, 1955, no. 11, p. 32; no. 12, p. 92.

⁶⁶ Revue des Nations Unies, 1957, no. 1, pp. 44—47; no. 12, p. 15.

tička komisija 6. novembra 1962. godine.⁶⁷ Na ovo preduzimanje efikasnih mera uticalo je a) činjenica da ova zemlja nije pokazala ni trunu spremnosti da postupi prema zahtevima UN, kao i b) povećanje broja i uticaja afričkih zemalja u svetskoj organizaciji.⁶⁸ U projektu se tražilo od Generalne skupštine da preporuči prekid diplomatskih odnosa, bojkot luka, brodova i proizvoda Južno-afričke Unije, zatvaranje aedroma za njene avione i zabranu izvoza u ovu zemlju. Zatim je Savet bezbednosti, koji je 1960. godine prvi put počeo da raspravlja o ovom pitanju, 7. avgusta 1963. usvojio rezoluciju u kojoj se traži od svih država da obustave prodaju i odašiljanje oružja, municije i vojnih vozila u Južno-afričku Uniju.⁶⁹ Ova zabrana je kasnije proširena na zabranu prodaje materijala koji bi mogao da se koristi u vojne svrhe.

Bilo je i predloga da se protiv Unije preduzmu mere saglašno glavi VII Povelje UN. Predlog je dao Specijalni komitet za apartheid i u vezi sa tim je traženo preduzimanje ekonomskih sankcija.⁷⁰ One su i preduzete, međutim nisu imale velikog dejstva jer su razmenu sa Južno-afričkom Unijom održavale neke najrazvijenije države kao SAD, Velika Britanija, Francuska. Problem preduzimanja ekonomskih sankcija je ustvari veoma složen i krije u sebi i izvesna povratna dejstva prema državama koje ih preduzimaju. One s jedne strane mogu veoma da pogode zemlju protiv koje se preduzimaju, ali takođe pogadaju i onu zemlju koja ih preduzima bilo time što ih, u izvesnim slučajevima, lišava izvora sirovina, bilo što preduzimanje sankcija dovodi do prekida lifierovanja određenih predmeta na koje je dotična zemlja računala. Ovaj problem je i u međunarodnoj praksi bio aktuelan naročito za vreme napada Italije na Abisiniju kad se u primeni ekonomskih sankcija protiv Italije otišlo izvan člana 16 Pakta Društva naroda.⁷¹ Navedeno pitanje i danas narneće određene probleme, ali ni u kom slučaju ne može da posluži kao opravdanje velikim silama⁷² što nisu preduzelle efikasne mere protiv Južno-afričke Unije. Kao što smo već istakli, nepriyatnosti u ovom pogledu svakako da postoje, ali opasnost od rata koji podstiče politika apartheid-a predstavlja još veću opasnost, pa se u ovom slučaju treba pridržavati principa da se žrtvuje manje da bi se spaslo više. Pogotovo što ekonomske sankcije primenjuju neke zemlje sa mnogo manjim ekonomskim potencijalom. Sve ovo uticalo je da se afričke zemlje koje su i bile pokretači politike sankcija protiv Unije založe da ovaj delimični put ekonomskih sankcija skrenu na teren is-

⁶⁷ Revue des Nations Unies, 1962, no. 11, pp. 13 et ss.

⁶⁸ Ranko Petković: Dvadeset godina Ujedinjenih nacija, Beograd 1965, str. 167.

⁶⁹ Revue des Nations Unies, 1963, no. 8, pp. 13 et ss et pp. 54—55.

⁷⁰ Revue des Nations Unies, 1964, no. 5, p. 45.

⁷¹ Georges Fischer: Le problème rhodésien, Annuaire Français de Droit International 1965, p. 65 i literaturu navedenu pod beleškama 95 i 96.

⁷² Ovde mislimo na diskusiju delegata Velike Britanije na Konferenciji 29 zemalja za preduzimanje ekonomskih sankcija protiv Južno-afričke Unije održane u Londonu 1964. godine, koji je istakao da bi tim ekonomskim sankcijama 150.000 ljudi koji rade u preduzećima direktno vezanim za ekonomiske odnose između ove dve zemlje, ostalo bez posla.

ključenja Unije iz međunarodnih organizacija. Međutim i na ovom putu pojavile su se dve smetnje.⁷³ Pre svega Povelje ovih organizacija, naprimer F.A.O-a, Međunarodne organizacije rada, nisu sadržavale klausulu o isključenju, a druga smetnja se sastojala u tome što bi isključenje Unije bilo u suprotnosti sa pravom svake države članice OUN da učestvuje u ovim organizacijama. Navedeni razlozi imali su za posledicu da se ovaj direktni način traženja isključenja Unije transformiše u posredni. I ovaj je urođio plodom, jer se Južno-afrička Unija svojom izjavom od 12. marta 1963. godine povukla iz Međunarodne organizacije rada⁷⁴ zbog niza neprijateljskih akata koji su u ovoj organizaciji bili preduzeti protiv nje. Zatim je istupila i iz F.A.O⁷⁵ krajem 1963. Što se tiče diplomatskih odnosa sve afričke države su ih prekinule posle 1963, a iste godine ih je prekinula i naša zemlja.

Ipak do isključenja Unije iz OUN nije došlo i pored toga što su bili ispunjeni svi uslovi predviđeni članom 6 Povelje UN.⁷⁶ Radilo se o članu Ujedinjenih Nacija »koji uporno narušava načela, sadržana u ovoj Povelji« o čemu jasno svedoče mnogobrojne rezolucije koje su donosili i Generalna skupština i Savet bezbednosti, a koje kod Južno-afričkih vlasti nisu imale potrebnog odjeka.⁷⁷ Zbog svega mišljenja smo da bi pri današnjem stanju stvari jedna od sankcija za masovnu povredu prava ljudi trebalo da bude i isključenje iz članstva Ujedinjenih nacija.⁷⁸ Ne treba strepititi da bi Unija neometano mogla da nastavi sa ovakvom prkasom, odričući se svih prednosti i koristi koje pruža članstvo. Kako je već u OUN rezolucijama Saveta bezbednosti, u skladu sa članom 39 Povelje UN, prihvaćeno gledište da kršenje prava čoveka

⁷³ Jacques Soubeyrol: L'action internationale contre l'apartheid, *Revue générale de Droit International Public*, no. 2/1965, p. 349.

⁷⁴ O procesu povlačenja Južno-afričke Unije iz MOR-a: P. Gusin: Protiv aparteida i za obespečenie osnovnih prav človeka, Sovetskoe gosudarstvo i pravo br. 2/1965, str. 134—136; G. A. Osnickaja: op. cit., str. 46.

⁷⁵ G. A. Osnickaja: op. cit., str. 46.

⁷⁶ Pitanje isključenja Unije na osnovu člana 6. Povelje UN pokrenuto je predlogom rezolucije od 30. oktobra 1961. godine kojom se od Saveta bezbednosti traži da razmotri pitanje daljeg članstva ove države u Ujedinjenim nacijama. Međutim, kad je došlo do glasanja o ovom pitanju ono nije moglo da dobije dvotrećinsku većinu.

⁷⁷ O tome govori najnovija praksa Južnoafričke Unije koja još uvek donosi zakone zasnovane na principima diskriminacije na primer Bantu Laws Amendment Act. od 6. maja 1964. Vlada u ovoj zemlji takođe naoružava priпадnike bele manjine za borbu protiv crnog stanovništva itd. O ovome viđeti deo koji govori o Južnoafričkoj Republici u Godišnjaku Instituta za međunarodnu politiku i privredu za 1964, str. 752 i dalje. Detaljni pregled diskriminatorskih mera sadržanih u pojedinim zakonima Južnoafričke Republike dao je Marko Firšt: Južnoafrička Republika: a) dokumenti o rasnoj diskriminaciji, b) Južnoafrički problem pred UN, Međunarodni problemi, br. 1/1964, str. 141—154. Navedeni zakonodavni akti citirani su prema delu K. L. Roskaw: Apartheid and Diskrimination, Leyden 1960, pp. 55—59. O položaju stanovništva u Južnoafričkoj Uniji videti i rad Miljenka Markovića: Položaj domaćeg (neevropskog) stanovništva u Južnoafričkoj Uniji, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo br. 3/1958, str. 512—522.

⁷⁸ G. Dahm: op. cit., S. 424; G. A. Osnickaja: op. cit., str. 43.

predstavlja opasnost za mir i međunarodnu bezbednost i povredu glave VII Povelje onda bi Organizacija mogla da interveniše bez obzira što se ne radi o članu Organizacije, jer se glava VII primenjuje kako na države članice tako i na nečlanice.

Analizom svega onog što je do sada rečeno dolazi se do zaključka da sve ove sankcije koje su preduzimane protiv Unije nisu dovele do zadovoljavajućih rezultata, bilo zbog toga što su neke zemlje Komonvelta sa simpatijama gledale na vladavinu belih, bilo zbog podrške koju su joj kolonijalne sile davale,⁷⁹ ali svakako zbog određenih interesa koje su zapadne sile imale u Južno-afričkoj Uniji, koja u Africi ima vrlo povoljan strategijski položaj. Jedan od razloga bile su, po svemu sudeći, i investicije koje kapitalističke zemlje mogu da investiraju u ovu zemlju.⁸⁰ Zbog toga bi u slučaju Južne Rodezije trebalo unekoliko ići drugim putevima, obzirom da danas postoji Organizacija afričkog jedinstva, osnovana 1963, a sankcije se protiv Južne Rodezije već preduzimaju⁸¹ i to kako od strane SAD i Engleske tako i od strane ostalih država koje protiv Južno-afričke Unije nisu želele da prihvate takav način rešavanja problema.⁸² Vlada UAR je zatvorila sav tranzit kroz Suecki kanal brodovima Južne Rodezije, a biće konfiskovana sva roba koju bi brodovi ma koje zemlje prevozili za nju. Pored toga Velika Britanija je proučila ekonomске mere koje bi preduzela protiv Južne Rodezije i zauzela stav da će protiv rasističkog režima Jana Smita morati da primeni i oštire ekonomске sankcije. Tako je zabranjen izvoz petroleja, a mnoge zemlje su obustavile uvoz iz J. Rodezije (pre svega duvana kojim je ona vrlo bogata). Iskustva stečena sa Južno-afričkom Unijom govore da treba više angažovati Organizaciju afričkog jedinstva u rešavanju pitanja rasne diskriminacije u Južnoj Rodeziji, koja nije imala veliku ulogu prilikom preduzimanja sankcija protiv Južno-afričke Unije⁸³ pošto je osnovana tek posle njihovog preduzimanja. Treba istaći da su prednosti regionalne akcije mnogostrukе. Pre svega regionalne države su najbolje upoznate sa stanjem u dotičnoj državi, one su i najzainteresovanije za brzo i uspešno rešavanje problema, a i njihove sankcije bi pogodile državu prekršioča pre svega zbog geografske blizine i u pogledu izvoza i u pogledu uvoza.

⁷⁹ G. Fischer: op. cit., p. 69.

⁸⁰ Franc Li: op. cit., str. 16; o uvozu i izvozu u Južnoafričku Uniju izraženim u procentima kao i o milionima dolara profita što svedoči o rentabilnosti ulaganja inostranog kapitala videti Aleksandar Božović: Kolonializm i neokolonializam, izdanje Međunarodne politike, ruski prevod, Beograd 1964, str. 23—25.

⁸¹ O uzrocima Rodezijске krize i njenim međunarodnim vidovima, kao i o meraima koje su protiv nje preduzete videti G. Fischer: op. cit., pp. 41—69; posebno u Yearbook of the United Nations 1961, pp. 435 i dalje; 1962, p. 426 i dalje; 1963, p. 469 i dalje.

⁸² Ovo je istakao i delegat Obale Slonovače na 1265. zasedanju Saveta bezbednosti.

⁸³ OAJ je zatražila prekid diplomatskih odnosa i stvarno bojkotovanje trgovine sa Unijom, zatim zatvaranje luka i aerodroma za brodove i avione Unije — Revue des Nations Unies, 1963, no. 7, p. 14.

Sve ovo još uvek svedoči da će svaka akcija i na ovom planu zavisi od političkih interesa izvesnih zemalja, posebno velikih sila. Ti interesi će u većoj meri moći da dođu do izražaja u Savetu bezbednosti zbog prava veta koje velike sile, stalne članice Saveta bezbednosti, imaju u njemu. Iz tog razloga bi Generalna skupština mogla objektivnije da razmatra ovo pitanje na osnovu svoje nadležnosti iz člana 13. Povelje UN. Druga je stvar kad se radi o sankcijama iz glave VII Povelje za čije je donošenje nadležan Savet bezbednosti. Međutim, povodom Južno-afričke Unije Generalna skupština je donosila rezolucije i o onim sankcijama koje spadaju u glavu VII, mada na to nije imala prava, jer Savet bezbednosti nije bio onemogućen u daljem radu stavljanjem veta, na koji bi razlog Generalna skupština mogla da se pozove na osnovu rezolucije »Uniting for Peace«.⁸⁴

Iz ovoga proizilazi da bi Generalna skupština, na osnovu svoje opšte nadležnosti iz člana 10. Povelje UN, a posebno iz člana 13. tačka b), mogla da raspravlja o svim pitanjima koja se tiču »pomaganja da dođe do ostvarenja prava čoveka i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru«, i da po ovim pitanjima daje preporuke, sa izuzetkom ograničenja navedenih u članu 12. Povelje. Ali čim bi te rezolucije implicirale mere iz glave VII Povelje, kao što je to bio slučaj sa prekidom diplomatskih i drugih odnosa sa Južno-afričkom Unijom, na scenu bi stupio Savet bezbednosti, jer je on jedini nadležan za njihovo donošenje što je expressis verbis rečeno u članu 41. U tom slučaju Generalna skupština bi mogla da donosi rezolucije jedino pod pretpostavkom primene mera u skladu sa Aćesonovom rezolucijom (»Ujedinjeni za mir«), odnosno ako je Savet bezbednosti u nemogućnosti da dalje radi zbog uloženog veta.

* * *

Sve ovo što je do sada rečeno mogli bismo da svedemo na nekoliko konkretnih zaključaka koji bi nam pružili mogućnost da humanitarnu intervenciju sagledamo u svetlu današnjeg međunarodnog prava, za razliku od klasičnog stanja u ovoj oblasti. Osnovne niti ovog problema predstavljale bi, dakle, izmene do kojih je došlo u toku ovog sredstva za zaštitu prava ljudi na određenoj teritoriji:

— Pre svega stvoren je osnov za ovakvu vrstu intervencije koji predstavlja Sveopšta Deklaracija o pravima čoveka, kao i Povelja Ujedinjenih nacija, a određen je i opšti minimalni standard prava ljudi;

⁸⁴ J. Soubeyrol: op. cit., p. 368; contra — izvesni autori se pozivaju na tumačenje Međunarodnog suda pravde koje je dao po pitanju ovlašćenja Saveta bezbednosti — Cour Internationale de Justice, Recueil 1962, pp. 166—167 — i izvode zaključak da i Generalna skupština takođe može da preporuči sankcije.

— Zaštitni objekt predstavljaju ne manjine i određene grupe ljudi, već je ta zaštita proširena na sve stanovnike određene države;

— Mere koje prate humanitarnu intervenciju izmenile su se ne samo u kvalitativnom nego i u kvantitativnom pogledu obzirom da u praksi dolazi do postupne primene ovih mera zavisno od njihovog intenziteta;

— Sprovodioci ove vrste intervencije nisu više države, već je to pravo prešlo na organizovanu međunarodnu zajednicu Organizaciju Ujedinjenih nacija;

— U pogledu uslova ove vrste intervencije može se reći da je ona postala obavezna za razliku od klasičnog stanja u ovoj oblasti kad su države samostalno odlučivale da li će intervenisati ili ne. Međutim danas sve više preovladava ubeđenje da države imaju i pravnu obavezu da zaštite minimalni standard prava ljudi, jer su vezane ugovornim tekstom Poveljom UN, kao i rezolucijom Ujedinjenih nacija — Sveopštom Deklaracijom o pravima čoveka, da tu zaštitu pruže.

Slobodan Milenković, asistent
Pravno-ekonomskog fakulteta
u Nišu

SUMMARY

In this paper the author analyzes the question of the humanitarian intervention which was especially actual in the XIX century. This institution has a special position in the contemporary international law, too. Humanitarian intervention finds itself nowadays among the measures for protection of the rights of a mass of people, because individual rights of man on the universal plane come under the paragraph 7, Article 2 of the United Nations Charter.

The protection of the rights of man has had a long tradition and it is thought that Vittoria in the XVI century was the first one to explain this institution of protection. But, three centuries had to pass until this protection was implemented. Humanitarian intervention represented the first measure; from the XIX century it changed many of its characteristics, but it survived as one device for the protection of the rights of man. This view is opposite to the standpoints of Dahn, Sibert and Verdoodt, who stated, thought not explicitly, that the humanitarian intervention was practised only in the XIX century, and that later on it was superseded by some other devices (for example, conventions on the rights of man).

The changes of the characteristics of the humanitarian intervention during its applying can be summarized in the following way. First of all,

evolution of this institution can be traced on the example of the evolution of the subject of protection. It is no more the protection of one's own citizens in foreign countries, nor different minorities in particular countries (Guggenheim), but of all the people living on the particular state territory. Humanitarian intervention is practised even in order to protect the citizens' rights violated by their own state (Bartoš, von der Heydte, Sauer, Verdross).

Active subjects of this protection of the rights of people are no more individual states, as it was the case in the XIX and even XX century, but the organized international community. Though the organized international community should have exclusive right to intervention, international practice gives us contrary examples (the intervention of the USA in the Dominican Republic and Congo).

The ground for this kind of intervention had an evolution of its own. At the beginning, the ground for undertaking of such measures was violation of ius naturalis (Crotius), later on it was violation of the principles of the human civilization (Arntz), and violation of certain rights of people (Fauchille). Nowdays there exist certain international acts which can be taken as a ground in case of existence of violation of the rights of man (United Nations Charter, Universal Declaration on the Rights of Man). In close connection with this is the question of compatibility of the paragraph 7, Article 2 of the United Nations Charter and the protection of the mass rights of people. As to this problem, there were formulated three standpoints. As to the first one, the rights of man are part of domestic jurisdiction of the state, which means that the international community may not intervene in order to protect them (Preuss, Tavrov, Krilov, some of the governments — of the South African Federation, and in certain occasions of France and England). As to the second standpoint, the rights of people consist of »questions which are generally regulated by international law, leaving the broad scope for regulation to the nations (Verdross), or it is argued, that the rights of people are under domestic jurisdiction of the state except if their violation does not represent a threat to peace and international security (Morozov, Tomko, International Federation of Democratic Jurists). As to the third standpoint, the rights of man are in case of their mass violation under the jurisdiction of the international law (Scheuner, Alfaro). United Nations Charter and Universal Declaration on the Rights of Man accept this last view.

In the scope of measures undertaken while performing humanitarian intervention there have appeared some important changes, too. Once among the most applied measures was armed force, and less frequent nonrecognition of governments, break of diplomatic relations etc. Nowdays, as to the question of applying the armed force, doctrine has divided itself into two blocs. Some authors are against its applying (Dahm), while some except even such a possibility (Lauterpacht, Glaser, Osnickaja). In this paper the view is taken that applying of the armed force as an instrument of the humanitarian intervention should not be ejected, but that it shoul be only

applied gradually, i.e., that the armed force should be applied only if other instruments had not given any results. The contemporary state in applying of this measure is explained through the analysis of the measures undertaken by the United Nations against the South African Federation, and South Rhodesia, partly. General Assembly shall be competent for the providing of this measures, as well as the Security Council concerning the measures from the Chapter VII of the United Nations Charter, though the General Assembly brought resolutions concerning the sanctions out of the Chapter VII which is not in accordance with the United Nations Charter.

The states nowdays obliged to undertake the measures of humanitarian intervention on bases of the United Nations Charter and the resolution of the United Nations that has certain legal effect (Universal Declaration on the Rights of Man). Because of that, states can no more perform humanitarian intervention or not on behalf of their own interests.

