

Др Небојша Раичевић,*
Ванредни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 341.233

Рад примљен: 05.10.2014.

Рад прихваћен: 20.10.2014.

ПРЕДЛОЗИ ЗА БУДУЋЕ РЕГУЛИСАЊЕ ХУМАНИТАРНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ**

Апстракт: Хуманитарну интервенцију треба додатно регулисати како би се разјасниле одређене правне недоумице и отклониле тешкоће у њеној примени у пракси. То будуће регулисање хуманитарне интервенције може се извршити на један од три начина: усвајањем посебног међународног уговора, уношењем амандмана у текст Повеље УН или фактичком ревизијом Повеље УН. У овом моменту фактичка ревизија Повеље је најприхватљивији начин за будуће регулисање хуманитарне интервенције. Када су у питању супстанцијална правила, пажња мора бити фокусирана на одлучивање о хуманитарној интервенцији и услове и критеријуме за њено одобравање и спровођење. Савет безбедности УН и даље мора задржати право одлучивања о одобравању хуманитарне интервенције, с тим што се треба створити и једно независно експертско тело које ће му пружати потребну помоћ. Установљење услова и критеријума за предузимање хуманитарне интервенције треба да ојача њен легитимитет и спречи евентуалне злоупотребе те установе.

Кључне речи: хуманитарна интервенција, Организација уједињених нација, Савет безбедности, ревизија Повеље УН, људска права, употреба оружане силе.

* raicko@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство за науку и технолошки развој РС у пројектном циклусу 2011-2014.

1. Увод

Хуманитарна интервенција представља један вид употребе силе у међународним односима. Она се може дефинисати као *употреба оружане силе од стране државе (држава) или међународне организације против неке државе без њене сагласности, ради спречавања или заустављања озбиљног и масовног кршења људских права којем су изложени грађани државе против које се интервенише.*

С обзиром на то да ли за хуманитарну интервенцију постоји одобрење Организације уједињених нација или не, можемо разликовати унилатералну (једнострану) и одобрену хуманитарну интервенцију. Унилатерална хуманитарна интервенција је интервенција ради заштите људских права која се предузима без одобрења Савета безбедности (евентуално Генералне скупштине) ОУН-а.¹ Насупрот унилатералној хуманитарној интервенцији, свака она интервенција за коју постоји одобрење релевантних органа ОУН-а, било да је спроведена од стране саме ОУН, других међународних организација или држава, сматра се одобреном хуманитарном интервенцијом.²

Пошто се код унилатералне хуманитарне интервенције оружана сила примењује без одобрења Савета безбедности, она представља акт противан важећем међународном праву. Услед тога, такву интервенцију треба елиминисати са међународне сцене, а у случају озбиљног и масовног кршења људских права прибегавати само одобреној хуманитарној интервенцији. Легалност одобрене хуманитарне интервенције начелно се не доводи у питање. Уколико у некој држави постоји кршење људских права које угрожава међународни мир и безбедност, нема сметњи да Савет безбедности на основу чл. 39 и 42 Повеље УН одобри употребу војне силе ради отклањања таквог стања (Раичевић, 2008: 45–62).

Иако се и према вежећем међународном праву (*de lege lata*) не може оспорити легалност одобрене хуманитарне интервенције, ту установу би требало додатно регулисати, како би се разјасниле одређене правне недоумице и отклониле тешкоће у њеној примени. У овом раду управо су дати предлози како би требало уредити хуманитарну интервенцију *de lege*

1 Након Другог светског рата предузет је већи број унилатералних хуманитарних интервенција, и то: Индије у Источном Пакистану (1971), Вијетнама у Камбоџи (1978), Танзаније у Уганди (1979), коалиционих снага у Ираку (1991/92) и НАТО-а у СР Југославији (1999).

2 На основу одобрења Савета безбедности УН спроведене су интервенције ради заштите људских права у следећим државама: Сомалији (1992–1994), Босни и Херцеговини (1992–1995), Руанди (1994) и Либији (2011).

ferenda. Треба нагласити да се у раду разматра једино будуће регулисање одобрене хуманитарне интервенције, а не и унилатералне хуманитарне интервенције. Мишљења смо да ту интервенцију не треба регулисати, већ је потпуно елиминисати из међународних односа. Унилатерална употреба силе, сасвим оправдано, стављена је Повељом УН ван права (осим у случају самоодбране) и замењена колективним системом безбедности, те је стога не треба поново враћати на светску сцену, макар то било и у форми хуманитарне интервенције.

У првом делу рада анализирају се поступци који могу бити примењени за будуће регулисање хуманитарне интервенције. Конкретно, разматрају се следеће процедуре: усвајање посебног међународног уговора који ће регулисати хуманитарну интервенцију, уношење нових правила о хуманитарној интервенцији у текст Повеље УН и фактичка ревизија Повеље УН.

У другом делу рада пажња је усмерена на могућа супстанцијална решења за будуће регулисање хуманитарне интервенције. Најпре се разматра на који начин унапредити поступак одлучивања о одобравању хуманитарне интервенције јер је досадашња пракса показала да је Савет безбедности, због немогућности постизања консензуса сталних чланица, више пута остао пасиван и у ситуацијама када је постојало очигледно кршење људских права. Након тога предлажу се и одређени услови и критеријуми за одобравање и спровођење хуманитарне интервенције, у циљу отклањања неуједначеног поступања Савета безбедности и умањења могућности злоупотребе хуманитарне интервенције.

2. Форма регулисања

У основи, будуће регулисање хуманитарне интервенције може се остварити на један од три начина. Први могући начин регулисања подразумева закључење посебног међународног уговора посвећеног хуманитарној интервенцији. Други пут регулисања хуманитарне интервенције јесте формална измена Повеље УН, док је трећи фактичка ревизија Повеље.

2.1. Закључење посебног међународног уговора

Будуће регулисање хуманитарне интервенције могуће је извршити закључењем посебног међународног уговора. Уколико државе буду вољне да прецизирају када и на који начин ОУН треба да одобри хуманитарну интервенцију и одреде начин њеног спровођења, оне могу отпочети преговоре за закључење уговора који би регулисао ту проблематику.

Најбоље је да закључење једног таквог уговора буде спроведено под окриљем ОУН.

Правно гледано, закључење међународног уговора о регулисању хуманитарне интервенције не би било у супротности са Повељом УН, под условом да будућа решења тог уговора буду у оквирима Повеље УН. Имајући у виду чл. 103 Повеље,³ нови уговор не би могао садржати одредбе које би противречиле конститутивном акту ОУН. Дакле, решења садржана у будућем уговору могла би само прецизирати поједине одредбе Повеље УН, без њиховог мењања. Због тога би овај начин, за разлику од остала два (формална или фактичка ревизија Повеље УН), имао ограничен домашај. Овакав начин регулисања отворио би и проблем положаја држава чланица ОУН-а које не ратификују међународни уговор о хуманитарној интервенцији. Због свега тога, ова опција будућег регулисања хуманитарне интервенције је најмање пожељна.

2.2. Формална измена Повеље УН

Други могући начин за регулисање хуманитарне интервенције јесте формална измена Повеље УН. Применом тог начина текст Повеље би био измењен уношењем додатних правила о хуманитарној интервенцији.

Повеља УН, као и већина међународних уговора, прописује начин своје формалне измене, и то у глави XVIII (чл. 108 и 109). У зависности од оби-ма и значаја измена, Повеља предвиђа два поступка. У чл. 108 прописана је процедура за мање важне измене Повеље, тзв. амандмански поступак. Иницијативу за такву измену може дати било која држава чланица најмање 60 дана пре заседања Генералне скупштине. Према овом члану, измене и допуне Повеље ступају на снагу „кад буду изгласане од стране две трећине чланова Генералне скупштине и ратификоване сагласно њиховим уставним поступцима од стране две трећине чланова Уједињених нација, укључујући ту и све сталне чланове Савета безбедности“.

Чл. 109 регулише поступак којим се врше битне измене Повеље, те је он стога и сложенији од амандманског поступка. Сложеност ове процедуре огледа се у посебној иницијативној процедури за измену Повеље. За разлику од амандманског поступка где је довољна иницијатива и само једне државе, у овом случају потребан је пристанак најмање девет чланова Савета безбедности⁴ и две трећине чланова Генералне скупштине. Уколико

³ Чл. 103 Повеље УН гласи: „У случају сукоба између обавеза чланица Уједињених нација по овој Повељи и њихових обавеза по неком другом међународном споразуму, превагу ће имати њихове обавезе по овој Повељи“.

⁴ Чланом 109 предвиђено је да то могу бити било којих девет чланова Савета безбедности, па самим тим сталне чланице у овој фази немају право вета.

се у оба ова органа постигне поменута већина, онда се одржава генерална конференција УН на којој се одлучује о измени Повеље. Услови за ступање измена Повеље на снагу исти су као и код амандманског поступка.

Може се видети да код оба ова поступка свака стална чланица Савета безбедности одбијањем ратификације изгласаних измена може онемогућавати њихово ступање на снагу, макар те измене ратификовале све остале чланице УН. На тај начин сталне чланице имају неку врсту *de facto* вета, што им омогућава да спрече било какву измену Повеље. Поступак измене додатно отежава и начин одређивања већине код гласања о том питању. За разлику од чл. 18 Повеље који прописује да се одлуке о важним питањима у Генералној скупштини доносе двотрећинском већином присутних држава чланица (релативна већина), чл. 108 и 109 захтева да за измену Повеље гласа две трећине од укупног броја држава чланица (апсолутна већина).

Постоји више поборника овог начина будућег регулисања хуманитарне интервенције. Један од њих је Независна међународна комисија за Косово. Она сматра да је унилатерална хуманитарна интервенција нелегална али легитимна, и предлаже трофазну процедуру како би се тај несклад између легалитета и легитимитета отклонио. Први корак би био предлагање оквирних принципа за утврђивање услова који треба да буду испуњени да би хуманитарна интервенција била одобрена, други, формално усвајање тог оквира од стране Генералне скупштине у форми Декларације о праву и дужности на хуманитарну интервенцију, и последњи, измена Повеље у циљу инкорпорисања тих новина (Independent International Commission on Kosovo, 2000: 187).⁵ И Ајуб (*Ayoub*) се залаже за ревизију Повеље као начин будућег регулисања хуманитарне интервенције (*Ayoub*, 2002: 95–96), а Карташкин (*Kartashkin*) чак предлаже да се приликом будуће ревизије Повеље УН у овај уговор унесе посебна глава о људским правима како би се установила што ефикаснија заштита људских права од стране органа УН, мислећи ту пре свега на заштиту коју ће пружати Савет безбедности (*Kartashkin*, 1991: 209).

Инкорпорисање одредби о хуманитарној интервенцији у Повељу УН неће бити остварено ни брзо, ни једноставно. С обзиром на то да ће таква измена директно погодити широк круг држава, не треба очекивати лако постизање двотрећинске већине, конкретно данас, убедити 129 од 193 државе да гласају за ту измену и да је потом ратификују. Мале државе, плашећи се еродирања свог суверенитета, противе се хуманитарној интервенцији, па и оној коју би одобравала ОУН. Неке од мањих држава у

⁵ Независна међународна комисија за Косово има још једну алтернативу, о којој ће касније бити речи.

хуманитарној интервенцији виде „тројанског коња“ којег велике силе могу злоупотребити и спровести оружану акцију онда када имају политички или економски интерес за такву интервенцију. Можда је још већи проблем придобити подршку свих пет сталних чланица Савета безбедности за такву измену. Њима свакако више одговара постојеће стање које им даје велику моћ дискреционог поступања. Свако даље прецизирање услова за предузимање хуманитарне интервенције и њихово евентуално упрощавање њима не би одговарало. Како Независна међународна комисија за Косово истиче, неке велике државе имају уздржан став према „померању хуманитарне интервенције из домена *ad hoc* дипломатије, због страха да ће појавом хуманитарне катастрофе, настати и обавеза интервенисања ради спречавања или ублажавања кризе“. Њима више одговара постојеће стање јер те државе не желе да прихвате дужност хуманитарне интервенције, осим онда и тамо где њима то одговара (Independent International Commission on Kosovo, 2000: 191).

2.3. Фактичка ревизија Повеље УН

Поред уношења формалних амандмана у Повељу, постоји још један пут за ближе регулисање хуманитарне интервенције. У питању је фактичка ревизија, где се сам текст Повеље не мења, већ се екстензивним тумачењем њеним појединим одредбама даје другачије значење које путем резолуције добија карактер аутентичности (Јанковић, Радивојевић, 2014: 182).

По узору на Резолуцију уједињени за мир, неки предлажу доношење резолуције уједињени против геноцида, односно злочина против човечности која би Генералној скупштини УН дала овлашћење да у случају масовног кршења људских права донесе одлуку о интервенцији (Wheeler, 2001: 564, Clarke, 2001: 8).

Независна међународна комисија за Косово, као мање пожељну алтернативу формалној измени Повеље, предлаже да Генерална скупштина усвоји Декларацију о праву и дужности на хуманитарну интервенцију која би помогла Савету безбедности да на бази ње изгради нови приступ хуманитарној интервенцији. Како Комисија истиче, то би била „мекша“ опција у регулисању хуманитарне интервенције (Independent International Commission on Kosovo, 2000: 190, 197).

Фенвик (*Fenwick*) предлаже усвајање резолуције, било од стране Генералне скупштине УН или Савета безбедности, којом би се ближе регулисала поједина питања везана за хуманитарну интервенцију (Fenwick, 1973: 340–374). Такође, Панел за претње, изазове и промене (UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: para. 208) и Марфи (*Murphy*) сма-

трају да се резолуцијом Савета безбедности или Генералне скупштине могу предвидети одређени принципи који ће бити од значаја приликом одлучивања о хуманитарној интервенцији (Murphy, 1996: 322).

Неки пак предлажу још неформалније начине који ће довести до измена Повеље неопходних за будуће регулисање хуманитарне интервенције. Тако, Хенкин (*Henkin*) сматра да интервенција НАТО-а у СР Југославији може подстаћи измену међународног права у погледу развоја „форме колективне интервенције“ изван домаћаја права вета у Савету безбедности. Таква измена може бити постигнута и без формалне ревизије Повеље (коју је тешко остварити) и то путем „дентлменског споразума“ између сталних чланова Савета безбедности или њиховим разборитим самоограничавањем и уздржавањем (Henkin, 1999: 828, Franck, 2006: 609).

3. Супстанцијална правила

Најважнија питања која у вези са хуманитарном интервенцијом треба уредити јесу органи и начин одлучивања о одобравању хуманитарне интервенције, као и услови и критеријуми за њено предузимање и спровођење.

3.1. Одлучивање о одобравању хуманитарне интервенције

Кад је у питању одлучивање о одобравању хуманитарне интервенције, предлажу се два решења. Према првом, то одлучивање и даље треба да остане искључиво у рукама постојећих органа ОУН-а, док се по другом решењу предлаже установљење нових органа који би имали значајну улогу у том одлучивању.

Пристилице првог решења су бројније. Они сматрају да Савет безбедности и даље треба да одобрава хуманитарне интервенције, али предлажу значајне новине које ће допринети унапређењу поступка одлучивања. Том приликом неки предлози су апстрактне природе, док други нуде врло конкретна решења.

Независна међународна комисија за Косово предлаже измену ширег контекста Повеље како би се заштити људских права у ОУН-у дао већи значај, а самим тим створиле и претпоставке за лакше одлучивање у Савету безбедности у случају озбиљног и масовног кршења људских права. Комисија, најпре, предлаже да се у чл. 1, ст. 1 унесе и референца о поштовању људских права, тако да први циљ УН буде „очување међународног мира и безбедности и поштовање људских права ...“. У члану 24 који говори о задацима и овлашћењима Савета безбедности, у ст. 1, предложено је

додавање израза „и поштовање основних људских права“ тако да чл. 24(1) гласи: „Да би осигурали брзо и успешно поступање Уједињених нација, њихове чланице поверавају Савету безбедности примарну одговорност за одржање међународног мира и безбедности и поштовање људских права, и сагласни су да Савет безбедности при вршењу својих дужности на основу ове одговорности поступа у њихово име“. На крају, предложена је и измена чл. 39 у којем, такође, треба уметнути референцу о поштовању људских права, тако да тај члан гласи: „Савет безбедности утврђује да ли постоји било која претња миру, нарушавање мира, акт агресије или озбиљно кршење људских права и даје препоруке или одлучује какве ће се мере предузети, у складу са члановима 41 и 42, да би се сачували или поново успоставили међународни мир и безбедност и поштовање људских права“.

Овако формулисане одредбе дале би Савету безбедности могућност да се директно позове на кршење људских права као разлог за одобравање привремених и принудних мера. Тиме би овај орган изгубио потребу да приликом одлучивања о хуманитарној интервенцији растеже реалност и сваки пут се позива на „претњу међународном миру“. Истовремено, при постојању оваквих правила Савет безбедности би много теже могао остати по страни и не чинити ништа у случају озбиљних кршења људских права (Independent International Commission on Kosovo, 2000: 196–197).

За разлику од ових предлога који се односе на шири контекст одлучивања, неки нуде и конкретна решења која Савету безбедности треба да олакшају одобравање хуманитарне интервенције.

Бивши француски министар иностраних послова је истакао да би стални чланови Савета безбедности требали да се обавезу да неће користити своје право вета ради спречавања интервенција које представљају одговор на хуманитарне кризе.⁶ Штромсет (*Stromseth*) предлаже да Француска учини једнострану декларацију у том погледу, што би извршило значајан политички притисак на остале сталне чланове да се макар уздрже од употребе вета код будућег одлучивања о ситуацијама у којима постоји масовно кршење људских права (Stromseth, 2003: 265). Сличан предлог даје и Међународна комисија за интервенцију и сувереност држава, која сматра да пет сталних чланова Савета безбедности треба да створе „кодекс понашања“ о употреби вета код одлучивања о интервенцији ради заштите људских права. Тим кодексом, стални чланови треба да се обавезу да у питањима која не погађају њихове виталне националне интересе неће користити вето уколико би оно спречило усвајање одлуке за коју постоји потребна већина. То би, заправо, представљало њихово „конструктивно

6 Интервју са француским министром спољних послова Ибером Ведрином (*Hubert Védrine*), јул 2001; наведено према (Stromseth, 2003: 265).

уздржавање“ (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001: 51).⁷

Уколико Савет безбедности и даље остане тело које ће имати крајњу одговорност за одлучивање о хуманитарним интервенцијама, Хархоф (*Harhoff*) сматра да треба побољшати његову способност деловања. У том циљу, он предлаже предузимање једне од следећих мера (алтернативно): а) захтевање најмање два негативна гласа сталних чланица Савета безбедности како би се спречило усвајање одлуке о предузимању хуманитарне интервенције; б) изношење на дневни ред „негативне“ резолуције у којој се истиче да не постоји кризна ситуација која захтева међународну принудну акцију; в) захтевање од сталних чланица да изнесу детаљне разлоге због којих су употребили вето на одлуку о хуманитарној интервенцији; г) ограничавање права вета само на случајеве у којима је хуманитарна интервенција предложена против сталног члана Савета безбедности. Поред овога, он предлаже и употребу специјалних известилаца и анкетних комисија у циљу раног упозорења, како би Савет безбедности на време био упознат са ситуацијама које могу довести до озбиљног кршења људских права (*Harhoff*, 2001: 109-110).⁸

Занимљив предлог изнео је бивши амбасадор Шпаније при УН, сматрајући да би у случају неслагања једног сталног члана са одобравањем хуманитарне интервенције преостала четири стална члана (тј. 4/5-ска већина) могла прогласити ништавим вето тог сталног члана. Потом би Савет безбедности узео то питање у „друго разматрање“, при чему би доношење одлуке било спречено једино уколико два стална члана употребе вето (*Arias*, 2000: 1026).⁹

7 Комисија учача значајан политички проблем који настаје услед недоследности великих држава у свом понашању и поштовању Повеље УН. Државе које инсистирају на очувању сталног чланства у Савету безбедности, и тиме задржавању права вета, у тешком су положају када захтевају могућност да делују изван оквира УН, због тога што је Савет паралисан употребом вета друге сталне чланице. Другим речима, онај ко инсистира на поштовању постојећих правила игре, захтева одбацавање сваког исхода када је меч одигран по тим истим правилима; (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001: 51). И Хенкин сматра да хуманитарна интервенција треба да буде изван домаћаја права вета у Савету безбедности; (*Henkin*, 1999: 828).

8 Међутим, има и оних који сматају да је Савет безбедности данас довољно репрезентативно тело и да нема разлога да његов састав буде мењан. Тако Лилић (*Lillich*) истиче да су се државе чланице приликом ратификације Повеље сложиле са композицијом Савета безбедности. Поред тога, иако 15 чланица Савета безбедности представљало само 8% од тадашњих 185 држава чланица УН, њихово становништво чини око две милијарде људи, што апроксимативно представља 38% светске популације; (*Lillich*, 1994: 15).

9 Шпански амбасадор наводи да постоји неколико присталица оваквог предлога, међу којима је и бивши генерални секретар УН, Кофи Анан.

Има и оних који се залажу да Савет безбедности задржи примарну надлежност за одлучивање о предузимању хуманитарних интервенција, али предлажу да у случају његове блокаде то овлашћење пређе на Генералну скупштину, а у хитним ситуацијама на Генералног секретара УН (Kirwan, 2013: 59–61).

За случај да се не створи нови орган (Хуманитарни савет) који би одлучивао о предузимању хуманитарне интервенције и Савет безбедности настави да буде форум који одлучује о хуманитарној интервенцији, Ајуб предлаже да његово чланство буде проширено и географски правичније расподељено. Поред тога, он сматра да приликом одлучивања о хуманитарној интервенцији, сталне чланице се морају одрећи права вета (Ауооб, 2001: 228–229). Слично томе, и Галант (*Gallant*) предлаже проширење састава Савета безбедности које би земљама у развоју дало већи утицај у светским збивањима. И он сматра да озбиљно треба размотрити ограничавање права вета, јер вето представља основни разлог неспособности УН да доследно спроводе међународно право и стандарде људских права (Gallant, 1992: 914–918).

Пристилице другог решења сматрају да постојећа структура органа УН не може обезбедити правовремено и непристрасно доношење одлуке о предузимању хуманитарне интервенције. Због тога предлажу установљење неких нових органа који би преузели значајан део одговорности приликом одлучивања о том питању. При томе, неки заговарају установљење посебног независног тела које би само указивало на потребу одобравања хуманитарне интервенције, док би коначну одлуку о томе и даље доносио Савет безбедности. Други пак сматрају да одлучивање о хуманитарној интервенцији треба изместити из Савета безбедности и пренети га на посебно специјализовано тело.

Као пример за прву иницијативу можемо навести предлог да се формира независна хуманитарна комисија која би имала задатак да прати потенцијалне хуманитарне катастрофе и да посредством генералног секретара УН на њих скрене пажњу Савету безбедности. Иако таква иницијатива неће гарантовати предузимање хуманитарне интервенције, Савет безбедности, а нарочито његови стални чланови, наћи ће се у неприлици и тешкоћама ако остану равнодушни према масовном кршењу људских права. У ситуацији када их на предузимање хуманитарне интервенције позива независно хуманитарно тело, они ће макар морати да јавно изнесу оправдање свог уздржавања (Weiss, Chopra, 1995: 107). Овде се може сврстати и предлог за стварање посебне агенције УН са задатком да испита да ли постоји кршење људских права које оправдава предузимање хуманитарне интервенције и

о томе извести Савет безбедности и Генералну скупштину УН. Извештај о постојању таквих кршења права у некој држави довео би до снажаног притисака јавног мњења и Генералне скупштине на Савет безбедности да одобри хуманитарну интервенцију (O'Donnell, 2014: 586–587).

Друга иницијатива је радикалнија јер њени протагонисти предлажу стварање посебних тела која би у домену хуманитарне интервенције преузела надлежност Савета безбедности. Још 1972. године Међународна комисија правника је предложила Комисији УН за људска права да пронађе тело које ће бити способно да одржи хитне седнице ради поступања у ситуацијама када постоји самовољно уништавање људских живота у масовним размерама или блиска претња да ће се то десити (International Commission of Jurists, 1972: 86). Међутим, пошто је та иницијатива дата у периоду хладног рата и у време када многе државе заштиту људских права нису сматрале приоритетним питањем, она није привукла већу пажњу у УН. Почетком XXI века та идеја је нашла своје присталице у доктрини међународног права, с тим што је она сада и конкретизирана. Ајуб сматра да због својих општих слабости, механизам предвиђен главом VII Повеље није добар за одлучивање о хуманитарној интервенцији. Одлука о предузимању интервенције мора бити изузета из надлежности Савета безбедности и пренета на новостворени орган – Хуманитарни савет у који ће улазити шири круг држава са адекватном заступљеношћу свих региона. Хуманитарни савет треба бити састављен од најмање 50 држава, што представља отприлике $\frac{1}{4}$ укупног чланства УН. Одлука о предузимању хуманитарне интервенције мора бити донета најмање $\frac{3}{4}$ -ском већином укупног броја чланова тог новог органа, без могућности улагања вета од било које државе. На тај начин одлучивање о предузимању хуманитарне интервенције биће пренето на један шири и репрезентативнији орган, што ће одлучи обезбедити већи легитимитет и кредибилитет (Ayoub, 2002: 95–96).¹⁰

Приликом предлагања мера за унапређење одлучивања о предузимању хуманитарне интервенције треба се држати реалности и понудити решења која могу бити усвојена. Тешко је очекивати да ће се сталне чланице Савета безбедности одрећи права да одлучују о хуманитарној

¹⁰ Међутим, постоје противљења идеји стварања новог органа попут Хуманитарног савета. Чимни (Chimni) се слаже да је могућност селективности и злоупотребе овлашћења Савета безбедности реална, али да решење не треба тражити у формирању Хуманитарног савета, већ у већој демократизацији и транспарентности функционисања Савета безбедности. Демократизација овог органа обезбедиће да његове одлуке одражавају шири консензус у међународној заједници. Поред тога, због сложености процедуре за измену Повеље УН, Чимни претпоставља да ће установљење Хуманитарног савета бити тешко оствариво (Chimni, 2002: 105, 111).

интервенцији, препуштајући то овлашћење неком другом телу. Због тога треба установити неко независно тело које би својим ауторитетом утицало на Савет безбедности приликом одлучивања о одобравању хуманитарне интервенције. Наравно, није искључено да неки предлози који данас нису реална опција, у будућности буду прихваћени.

Имајући у виду напред речено, будућом ревизијом Повеље УН требало би створити Хуманитарни савет УН састављен од врских стручњака за људска права са високим моралним квалитетима. Чланове тог тела, чији би састав био довољно репрезентативан, бирала би Генерална скупштина, а његов задатак био би да квалификованом већином утврде да ли у некој земљи постоји озбиљно и масовно кршење људских права и о томе обавести Савет безбедности. Крајњу одлуку о предузимању хуманитарне интервенције и даље би задржао Савет безбедности јер би свака интервенција без његове сагласности била тешко спроводива и представљала би велику опасност по глобални мир. Уколико не би одобрио хуманитарну интервенцију онда када је Хуманитарни савет неку ситуацију оквалификовао као озбиљно и масовно кршење људских права, Савет безбедности би морао образложити такав свој поступак. Према овом концепту, Савет безбедности би имао право да одобри хуманитарну интервенцију и онда када Хуманитарни савет у некој ситуацији није оценио да постоји озбиљно и масовно кршење људских права. На овај начин, овлашћења Савета безбедности из главе VII Повеље уопште не би била окрњена, а поступак одлучивања био би квалитативно унапређен.

3.2. Услови и критеријуми за предузимање и спровођење хуманитарне интервенције

Установљење услова и критеријума за предузимање и спровођење хуманитарне интервенције треба да допринесе јачању легитимности те интервенције и спречи њене евентуалне злоупотребе. У званичним документима и литератури наилази се на различите предлоге услова и критеријума везаних за хуманитарну интервенцију.

Панел за претње, изазове и промене истиче да Савет безбедности приликом одобравања и спровођења хуманитарне интервенције мора имати у виду следеће чиниоце: а) озбиљност претње међународном миру и безбедности; б) примарни циљ интервенције мора бити заустављање те претње; в) војна акција мора бити употребљена као последње средство; г) употребљена сила мора бити пропорционална постојећој претњи; и д) избалансираност последица, тј. да последице акције не буду теже од последица неделовања (UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: para. 207).

Хенкин наводи да треба прецизирати која то кршења људских права оправдавају предузимање хуманитарне интервенције, као и да пре предузимања хуманитарне интервенције треба исцрпити сва средства која не укључују употребу силе. Приликом спровођења хуманитарне интервенције мора се водити рачуна да она има минимални утицај на територијални интегритет и политичку независност државе у којој се интервенише, уз потпуно поштовање принципа нужности и пропорционалности (Henkin, 1993: 402). Марфи понавља неке од напред наведених критеријума, али додаје и два нова, и то: а) снаге које су интервенисале морају се повући што је пре могуће након остварења циља интервенције, а ако је нужно њихово дуже присуство онда те снаге морају бити под командом и контролом УН; и б) интервенција може утицати на владајућу структуру државе само ако је то неопходно ради обезбеђивања трајног мира (Murphy, 1996: 322–323). Треба додати да неки интернационалисти инсистирају да хуманитарна интервенција буде спроведена од стране оружаних снага под командом Савета безбедности, јер би препуштање команде држави (групи држава) нарушило легитимитет хуманитарне интервенције (Payandeh, 2012: 398–400).

Приликом будућег регулисања хуманитарне интервенције свакако треба установити одређене услове и критеријуме јер ће то олакшати деловање Хуманитарног савета и Савета безбедности УН. Неки од тих критеријума би истовремено били гарант да територијални интегритет и политичка независност држава неће бити непотребно нарушени.

Према нашем мишљењу, будући акт којим ће се ближе регулисати хуманитарна интервенција мора садржати следеће услове и критеријуме: (а) хуманитарна интервенција се може предузети само у случају озбиљног и масовног кршења људских права; (б) интервенција се може предузети само ако влада није у могућности или није вољна да спречи кршење људских права на својој територији; (в) интервенција мора бити употребљена као последње средство, тј. претходно морају бити исцрпљени сви дипломатски напори усмерени на заустављање кршења људских права; (г) увек када је то могуће, снаге које предузимају интервенцију треба да буду под командом УН; (д) употребљена сила мора бити пропорционална постојећој претњи; (ђ) приликом интервенције морају се стриктно поштовати правила међународног хуманитарног права; (е) интервенцијом се не сме угрозити територијални интегритет државе против које се интервенише, тј. њене државне границе не смеју бити мењане; (ж) интервенција не сме утицати на политичку независност државе променом владајуће структуре, осим установљења војних или цивилних мисија УН, када је то неопходно ради обезбеђивања будућег поштовања људских права; и (з) након остварења

циља интервенције, снаге које су интервенисале морају се повући што је пре могуће.

4. Закључак

Одобрена хуманитарна интервенција има правно утемељење у важећем међународном праву, што није случај са унилатералном хуманитарном интервенцијом. Унилатерална употреба силе стављена је Повељом УН ван права (осим у случају самоодбране) и замењена колективним системом безбедности, те је не треба поново враћати на светску сцену, макар то било и у форми хуманитарне интервенције. Зато у будућности треба правно уредити само хуманитарну интервенцију која се спроводи по одобрењу Савета безбедности УН, а унилатералну хуманитарну интервенцију третирати као кршење међународног права.

Свакако да је најбољи начин за будуће уређење хуманитарне интервенције формална измена Повеље УН. Међутим, пошто је тај поступак сложен и захтева пристанак свих пет сталних чланица Савета безбедности, хуманитарна интервенција би, за почетак, могла бити регулисана неформалним путем, тзв. фактичком ревизијом Повеље. Та ревизија Повеље могла би се извршити усвајањем посебне резолуције у Генералној скупштини УН којом би механизам из главе VII Повеље био конкретизован и прилагођен потребама хуманитарне интервенције.

Том резолуцијом треба регулисати већи број питања. Најпре, Савету безбедности треба експлицитно признати овлашћење да у случају озбиљног и масовног кршења људских права одобри хуманитарну интервенцију (та норма би имала само декларативни карактер). Поред тога, треба створити и једно независно експертско тело (на пример, Хуманитарни савет УН) чији би задатак био да квалификованом већином утврђује када у некој земљи постоји озбиљно и масовно кршење људских права и о томе обавештава Савет безбедности. Крајњу одлуку о предузимању хуманитарне интервенције и даље мора задржати Савет безбедности, јер би свако друго решење било опасно. Интервенција предузета без одобрења тог органа могла би имати погубније последице од оних које би настале уколико би интервенција изостала. Оцена непристрасног експертског тела да у некој држави постоји озбиљно и масовно кршење људских права представљала би неку врсту притиска на Савет безбедности да у тој ситуацији одобри хуманитарну интервенцију. Уколико не би тако поступио, Савет безбедности би макар морао образложити своје уздржавање. На крају, поменута резолуција Генералне скупштине би требало да садржи услове и критеријуме за предузимање хуманитарне интервенције који би

допринели јачању њене легитимности и спречавању евентуалних злоупотреба.

Литература

- Arias, I. (2000). Humanitarian Intervention: Could the Security Council Kill the United Nations?. *Fordham International Law Journal*. 4(XXIII). 1005–1027.
- Ayoob, M. (2001). Humanitarian Intervention and International Society. *Global Governance*. 3(VII). 225–230.
- Ayoob, M. (2002). Humanitarian Intervention and State Sovereignty. *International Journal of Human Rights* 1(VI). pp. 95–96.
- Chimni, B.S. (2002). A New Humanitarian Council for Humanitarian Intervention?. *International Journal of Human Rights* 1(VI). 103–112.
- Clarke, J.N. (2001). A Pragmatic Approach to Humanitarian Intervention. *Journal of Humanitarian Assistance*. <http://sites.tufts.edu/jha/files/2011/04/a072.pdf>, 15. 08. 2014.
- Fenwick, D.T, (1973). A Proposed Resolutions Providing for the Authorization of Intervention by the United Nations, a Regional Organization, or a Group of States in a State Committing Gross Violations of Human Rights. *Virginia Journal of International Law*. 3(XIII). 340–374.
- Franck, T.M. (2006). Collective Security and UN Reform: Between the Necessary and Possible. *Chicago Journal of International Law*. 2(VI). 598–611).
- Gallant, J.A. (1992). Humanitarian Intervention and Security Council Resolution 688: A Reappraisal in Light of a Changing World Order. *The American University Journal of International Law and Policy*. 4(VII). 881–920.
- Harhoff, F. (2001). Unauthorised Humanitarian Interventions - Armed Violence in the Name of Humanity?. *Nordic Journal of International Law*. 1-2(LXX). 65–119.
- Henkin, L. (1994). Humanitarian Intervention. in: L. Henkin and J.L. Hargrove (eds.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century* (383-403). Washington: American Society of International Law.
- Henkin, L. (1999). Kosovo and the Law of “Humanitarian Intervention”. *American Journal of International Law*. 4(XCIII). 824–828.
- Independent International Commission on Kosovo, (2000). *The Kosovo Report - Conflict, International Response and Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press.
- International Commission of Jurists, (1972). *The Events in East Pakistan 1971*, Geneva: International Commission of Jurists.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, (2001). *The Responsibility to Protect (Report)*. Ottawa: International Development Research Centre.

Јанковић, Б., Радивојевић, З. (2014). *Међународно јавно право*, Ниш: Пунта.
Kartashkin, V. (1991). Human Rights and Humanitarian Intervention. in: L. F. Damrosch and D.J. Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order* (pp. 202–211). San Francisco-Oxford: Westview Press.

Kirwan, S. (2013). The Challenge of Humanitarian Intervention: Towards A Consistent Doctrine of Responsibility To Protect in International Law?. *Trinity College Law Review*. 1(XVI). 37–66.

Lillich, R.B. (1994). The Role of the UN Security Council in Protecting Human Rights in Crisis Situations: UN Humanitarian Intervention in the Post-Cold War World, *Tulane Journal of International Law & Comparative Law*. 1(III). 1–17.

Murphy, S.D. (1996). *Humanitarian Intervention: the United Nations in an Evolving World Order*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

O'Donnell, Ch. (2014). The development of the responsibility to protect: an examination of the debate over the legality of humanitarian intervention. *Duke Journal of Comparative & International Law*. 3(XXIV). 557–588.

Payandeh, M. (2012). The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya. *Virginia Journal of International Law*. 2(LII). 355–403.

Раичевић, Н. (2008). Кршење људских права као претња међународном миру и безбедности. у: З. Радивојевић (ур.), *Уставне и међународноправне гаранције људских права* (стр. 45–62): Ниш: Правни факултет.

Stromseth, J. (2003). Rethinking Humanitarian Intervention: The Case for Incremental Change. in: J.L. Holzgrefe and R.O. Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas* (pp. 232–273). Cambridge; Cambridge University Press.

UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change: *A More Secure World - Our Shared Responsibility*, 1 December 2004, www.un.org/secureworld/report3.pdf.

Weiss, T.G., Chopra, J. (1995). Sovereignty under Siege: From Intervention to Humanitarian Space. in: G. Lyons and M. Mastanduno (eds). *Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention* (pp. 87–114). Baltimore-London: The Johns Hopkins University Press.

Wheeler, N.J. (2001). Legitimizing Humanitarian Intervention: Principles and Procedures. *Melbourne Journal of International Law*. 2(II). 550–567.

Nebojša Raičević, LL.D.
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš

PROPOSALS FOR REGULATING FUTURE HUMANITARIAN INTERVENTIONS

Summary

Although the legality of approved humanitarian intervention is undisputable in the positive international law, this legal institute should be further regulated in order to remove certain legal ambiguity and difficulties in its application. The future regulation of humanitarian intervention may be carried out in one of the three ways: by adopting a special international treaty, by entering amendments in the UN Charter, or by embarking on the factual revision of the UN Charter. Due to the limiting effects of Article 103 of the UN Charter as well as the problematic status of UN member states which would not ratify the international agreements on humanitarian intervention, the regulation of future humanitarian intervention seems to be the least likely option. Formal revision of the UN Charter is not a viable option either because, thus far, the major world powers have been against introducing any substantial changes to this treaty. For this reason, the factual revision of the UN Charter is currently the most appropriate way of regulating future humanitarian interventions. When it comes to substantive rules governing humanitarian intervention, it is necessary to focus on the problem of humanitarian intervention decision-making as well as on the conditions and criteria for the approval and carrying out a humanitarian intervention. The UN Security Council must retain the right to decide on approving such an intervention but it is also necessary to establish an independent expert body whose task would be to determine the presence of serious and mass violations of human rights in a specific country and notify the Security Council about such occurrences. The specification of conditions and criteria for undertaking a humanitarian intervention should strengthen its legitimacy and prevent unreasonable disruption of states' territorial integrity and political independence.

Key words: humanitarian intervention, United Nations Organization, Security Council, revision of the UN Charter, human rights, use of armed force

