

**Др Зоран Радивојевић,\***  
Редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу  
**Др Небојша Раичевић,\***  
Редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-35063

UDK: 341.3:623.4  
Раd примљен: 23.11.2021.  
Раd прихваћен: 08.12.2021.

## **ПРАВНИ РЕЖИМ МЕЂУНАРОДНЕ ХУМАНИТАРНЕ ПОМОЋИ У ОРУЖАНИМ СУКОБИМА\*\***

**Апстракт:** Правни режим међународне хуманитарне помоћи која се пружа у току оружаних сукоба заснива се на неколико општих правних начела. То су руководни принципи који важе у свим околностима и ситуацијама независно од карактера оружаног сукоба. Поред њих, међународна хуманитарна помоћ регулисана је низом посебних правила која обухватају различите аспекте њеног пружања током оружаних сукоба. Притом постоји разлика између правила која регулишу операције хуманитарне помоћи у међународним оружаним сукобима и оних која важе у немеђународним сукобима. Прва група правила је далеко бројнија и разрађенија и њима су детаљно уређена различита питања у вези са акцијама помоћи. Кад је реч о немеђународним оружаним сукобима, правила о хуманитарној помоћи знатно су малобројнија, краћа и уопштенија.

**Кључне речи:** хуманитарна помоћ, оружани сукоби, међународно хуманитарно право, цивилно становништво, Женевске конвенције, Допунски протоколи.

---

\* zoranr@prafak.ni.ac.rs

\* raicko@prafak.ni.ac.rs

\*\* Раd је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС према уговору евиденциони број 451-03-9/2021-14/200120.

## 1. Увод

Државе имају обавезу да се старају о задовољењу основних потреба становништва како на својој, тако и на територији над којом имају ефективну контролу. То је последица суверености, која поред низа права, државама намеће и одређене обавезе. Дужност задовољења основних потреба становништва постоји не само у мирнодопским условима, већ и током оружаних сукоба. Пошто услед ратних околности државе често нису у стању да становништву под својом јурисдикцијом обезбеде све животне потрештине, поставља се питање да ли и на који начин остале државе и међународне организације могу пружити хуманитарну помоћ угроженим особама. За разлику од интерне, за регулисање ове хуманитарне помоћи која стиже изван граница држава захваћених оружаним сукобима релевантна су међународна правила.

Иако се термин „хуманитарна помоћ” дуго и често употребљава, међународно право не садржи његову дефиницију. Поједине одредбе међународног хуманитарног права (даље: МХП) само *exempli causa* побрајају шта спада у хуманитарну помоћ у појединим ситуацијама, без нуђења неке свеобухватне дефиниције те помоћи. У доктрини се хуманитарна помоћ дефинише као „давање материјалне (робне) помоћи као и услуга, као што су санитетска, социјална или служба тражења, цивилна заштита, пружање духовне помоћи, као и особље које је на разне начине укључено у спровођење и пружање хуманитарне помоћи” (Јаковљевић, 1996: 341–342). Хуманитарна помоћ обухвата све оне акције које имају за циљ ублажавање људских патњи у некој држави, без обзира на њихове узроке. Она подразумева не само помоћ у производима, већ и приступ особља и допремање опреме неопходне за обављање хуманитарних операција (Fisher, 2010: 47). Сви ти производи, услуге и опрема морају бити искључиво хуманитарне природе и од суштинске важности за збрињавање угроженог становништва.

Као што је речено, пружање хуманитарне помоћи у оружаним сукобима регулисано је међународним правилима, међу којима су свакако најважнија она из домена МХП, али одређен значај имају и поједине одредбе међународног права људских права. Међу свим тим правилима најпре треба издвојити неколико општих правних начела која се примењују независно од врсте оружаног сукоба. Поред њих, постоји читав низ посебних правила МХП која уређују различите аспекте пружања помоћи током оружаних сукоба. Том приликом прави се разлика између правила која регулишу акције хуманитарне помоћи у међународним оружаним сукобима и правила која важе у немеђународним сукобима. Управо ће те три групе међународних правила бити предмет анализе у овом раду.

## 2. Општа начела за пружање хуманитарне помоћи

Међународна хуманитарна помоћ која се пружа у току оружаног сукоба заснива се на неколико општих правних начела. То су руководни принципи који важе у свим околностима и ситуацијама независно од карактера оружаног сукоба (Akande, Gillard, 2016b: 11–37). Они се могу извести како из међународног права људских права, тако и самог МХП. У питању су неке норме међународног обичајног права (Henckaerts, Doswald-Beck, 2009: Rule 55), али и већи број правила која су садржана у уговорима из ових области.

На првом месту налази се начело према коме је првенствена дужност и одговорност државе да становништву под својом јурисдикцијом које је изложено оружаном сукобу обезбеди задовољење основних животних потреба. Оваква одговорност последица је суверености државе (Schwendimann, 2011: 996) која подразумева њену врховну власт, *suprema potestas* над свим лицима која се налазе на њеној територији. Стога је држава дужна да становништву на својој територији осигура животне намирнице неопходне за његов опстанак. Та обавеза не произилази директно из МХП, већ из међународних уговора о људским правима који гарантују право на живот. Уколико држава у таквим ситуацијама намерно пропусти да делује она се „може сматрати директно одговорном за произашле губитке људских живота” (Stoffels, 2004: 517). Држава ће једино бити ослобођена ове обавезе уколико у току оружаног сукоба изгуби контролу над територијом на којој живи њено становништво. У том случају одговорност за осигурање задовољења основних потреба људи преузима она страна у сукобу која врши ефективну контролу над датом територијом.<sup>1</sup>

Следеће опште начело је да треће државе и међународне хуманитарне организације могу понудити пружање хуманитарне помоћи уколико страна у сукобу пропусти да изврши своју дужност обезбеђења намирница неопходних за опстанак становништва. До тога најчешће долази када држава која врши контролу није у могућности или једноставно не жели да пружи потребну помоћ цивилном становништву на својој територији које због тога није довољно или на одговарајући начин снабдевано основним стварима потребним за преживљавање.<sup>2</sup> У том случају се као корелат неиспуњења дужности државе појављује право међународних владиних

---

1 У немеђународним оружаном сукобима као страна којој је наметнута ова обавеза сматра се организована оружана група унутар државе која је успоставила ефективну контролу над делом државне територије. У овом смислу: (Akande, Gillard, 2016a: 487).

2 Чл. 59, ст. 1 Конвенције о заштити грађанских лица за време рата (даље: ЖК IV); за текст Конвенције видети: (Knežević Predić, Avram, Ležaja, 2007: 116–168).

и невладиних хуманитарних организација, као и трећих држава које обављају хуманитарну функцију, да понуде предузимање акција помоћи.<sup>3</sup>

Пружање помоћи треба да буде хуманитарно и непристрасно по свом карактеру и да се одвија без икакве дискриминације међу корисницима помоћи.<sup>4</sup> Понуда за хуманитарну помоћ не сматра се мешањем у оружани сукоб нити непријатељским актом (Stoffels, 2004: 533). Штавише, свака страна може сама да затражи помоћ у ситуацијама када јој је неопходна. Понуде и захтеви за пружање хуманитарне помоћи немају утицај на правни статус страна у оружаном сукобу.<sup>5</sup>

Према трећем општем принципу захтева се сагласност свих заинтересованих страна за пружање хуманитарне помоћи.<sup>6</sup> Као стране чији је пристанак неопходан сматрају се како држава која контролише територију на коју помоћ стиже, тако и државе преко чијих подручја она пролази, укључујући и непријатељске стране, али и недржавне ентитете који ефективно контролишу део државне територије у немеђународним сукобима. То значи да су акције хуманитарне помоћи у сваком оружаном сукобу условљене одобрењем свих субјеката који су укључени у њихово спровођење. Овакав услов последица је државне суверености (Gillard, 2013: 356), али и потребе да се успостави баланс између хуманитарних потреба становништва и политичких и војних интереса страна у сукобу (ICRC, 2014: 369).

Међутим, право заинтересоване стране да слободно одлучује о прихватању хуманитарне помоћи није апсолутно и неограничено (Schwendimann, 2011: 998). Држава може ускратити одобрење за допремање хуманитарне помоћи само из ваљаних и оправданих разлога. Уколико то није случај, одбијање пристанка сматра се самовољним (арбитерним) или из каприциозних разлога (Sandoz, Swinarski, Zimmermann, 1987: 819, para. 2805). Поред тога, у МХП постоје ситуације и одређене категорије заштићених лица код којих

3 Чл. 3, ст. 2 који садрже све четири ЖК. С друге стране, према коментару члана 10 ЖК IV под хуманитарном делатношћу подразумева се врло широки спектар посредних и непосредних активности, које неспорно укључују и допремање и расподелу хуманитарне помоћи (хране, одеће, лекова и друге медицинске опреме). О домашају овог члана више видети: (Pictet, 1958: 97).

4 Чл. 70, ст. 1 Допунског протокола уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (даље: ДП I); за текст видети: (Knežević Predić et al. 2007: 182–238) и чл. 18, ст. 2 Допунског протокола уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба (даље: ДП II); за текст видети: (Knežević Predić et al. 2007: 249–258).

5 Чл. 3, ст. 4 који садрже све четири ЖК.

6 Чл. 70, ст. 1 ДП I и чл. 18, ст. 2 ДП II.

се не тражи сагласност за пружање хуманитарне помоћи. Овде, дакле, на основу међународног права постоји обавеза да се пружи хуманитарна помоћ, те је дужност да се она прихвати апсолутне природе.<sup>7</sup>

Четврто опште начело везано је за спровођење акција хуманитарне помоћи. По њему, стране у оружаном сукобу, као и све треће државе, морају одобрити и олакшати брз и неометан пролаз свих пошиљки помоћи, опреме и особља преко територија над којима врше ефективну контролу. Ова обавеза постоји чак и када је таква помоћ намењена цивилном становништву противника.<sup>8</sup> Стране, међутим, имају право да пропишу техничке аранжмане под којима се такав пролаз одобрава. Ово укључује право сваке државе да врши контролу садржаја помоћи и договорених рута за кретање.<sup>9</sup>

Олакшавање транзита подразумева поједностављење свих административних формалности везаних за издавање виза и улазак у државе, пореска и финансијска питања, увозне и извозне дозволе, царине, здравствене и безбедносне захтеве (Sandoz et al. 1987: 823, para. 2829). Пролаз помоћи мора бити што је могуће бржи имајући у виду стање путне инфраструктуре и место извођења активних непријатељстава (Akande, Gillard, 2016b: 27). Само у случају императивних војних потреба кретање се може привремено обуставити.<sup>10</sup> Захтев за неометан транзит значи да се испорука хуманитарне помоћи не сме самовољно заустављати, отежавати или ометати. Контрола помоћи врши се са искључивим циљем да страна у сукобу провери да ли је она хуманитарног и непристрасног карактера, као и да ли одговара прописаним техничким условима.<sup>11</sup> Контрола не сме бити таква да потпуно онемогући или битно отежа спровођење акције хуманитарне помоћи.

Сагласно последњем начелу, особље које учествује у операцијама пружања помоћи мора се поштовати и штитити.<sup>12</sup> Оно не сме бити предмет директних напада нити изложено другим облицима насиља,

---

7 Такве ситуације предвиђене су правилима МХП и односе се на случај окупације и становништво окупиране територије, слободан пролаз пошиљки лекова и санитетског материјала, као и предмета верске природе намењених искључиво цивилном становништву и обавезујуће резолуције које је усвојио Савет безбедности УН у циљу пружања хуманитарне помоћи. Кад су у питању лица, имају се у виду особе које су лишене слободе кретања, као што су ратни заробљеници или интернирани цивили. Више о томе видети: (Gillard, 2013: 357–359; Jakovljević, 1996: 344).

8 Чл. 59, ст. 3 ЖК IV и чл. 70, ст. 2 ДП I.

9 Чл. 59, ст. 4 ЖК IV и чл. 70, ст. 3 ДП I.

10 Чл. 71, ст. 3 ДП I.

11 Чл. 23 и 59 ЖК IV и чл. 70, ст. 3 ДП I.

12 Чл. 71, ст. 2 ДП I; (Henckaerts et al. 2009: Rules 31–32).

укључујући ту и њихово узимање као талаца (Akande, Gillard, 2016b: 32). Стране у сукобу морају да осигурају слободу кретања особља овлашћеног за пружање хуманитарне помоћи која је неопходна за вршење њихових функција. Активност и кретање може се ограничити једино у случају императивних војних потреба, као што су, рецимо, војне операције које се изводе на одређеном подручју. Такво ограничење, међутим, може бити само привременог карактера (Henckaerts et al. 2009: Rule 56).

Поред поменутих општих принципа хуманитарне помоћи, у обичајном и кодификованом МХП постоји серија посебних правила која уређују различите аспекте пружања помоћи током оружаних сукоба. Притом су правила која регулишу акције хуманитарне помоћи у међународним оружаним сукобима далеко бројнија и разрађенија у односу на правила која важе у немеђународним сукобима. То је општа карактеристика кодификације МХП, јер због заштите своје суверености државе нису спремне на шире и чвршће обавезивање међународним правилима током оружаних акција против побуњеника на својој територији.

### **3. Правила о хуманитарној помоћи у међународним оружаним сукобима**

Правила о пружању хуманитарне помоћи током међународних оружаних сукоба првенствено су садржана у ЖК IV и ДП I, али се неке релевантне одредбе могу наћи у Статуту Међународног кривичног суда из 1998. године<sup>13</sup> (даље: Римски статут), као и неким другим уговорима. Тим правилима регулисана су различита питања у вези са акцијама хуманитарне помоћи, почевши од услова за пролаз, допремање и расподелу пошиљки, преко врста роба и услуга које могу бити предмет помоћи и категорија лица којима је она намењена, па све до положаја особља ангажованог у овим операцијама и техничких аспеката њиховог спровођења (Jakovljević, 1987: 474–475). Њима треба придодати посебне одредбе садржане у ЖК IV и ДП I које се тичу хуманитарне помоћи намењене цивилима на окупираној територији. На крају, у Трећој женевској конвенцији<sup>14</sup> (даље: ЖК III), ЖК IV и ДП I постоје посебна правила за пружање хуманитарне помоћи лицима која су лишена слободе кретања, односно ратним заробљеницима и интернираним цивилима.

Прилично детаљна правила о слободном пролазу хуманитарне помоћи налазе се у чл. 23 ЖК IV. Овим чланом регулисане су обавезе страна

---

13 За текст видети: (Knežević Predić et al. 2007: 628–698).

14 Конвенција о поступању са ратним заробљеницима; за текст видети: (Knežević Predić et al. 2007: 46–98).

уговорница да допусте активности на достављању помоћи намењене искључиво цивилном становништву друге стране уговорнице, макар она била и противничка. Дужност пропуштања помоћи односи се како на стране у оружаном сукобу, тако и на све друге државе уговорнице преко чије територије хуманитарна помоћ мора проћи. У чл. 23, међутим, није предвиђена обавеза држава уговорница на пружање хуманитарне помоћи сопственом становништву које се налази на територији под њиховом контролом (Spieker, 2011: 12). Наведени члан, наиме, има у виду само операције хуманитарне помоћи у случајевима опсаде или поморске блокаде (Рејс, 2001: 1103), док су изван његовог предмета регулисања остале друге ситуације у оружаним сукобима (на пример, помоћ становништву неопседнуте и неокупиране територије) (Bothe, 1982: 174). Иако се ово нигде изричито не каже у тексту чл. 23, такав закључак у погледу његовог домаћаја *ratione loci* може се недвосмислено извести из припремних радова који су претходили усвајању предложеног текста (Dinstein, 2000: 81).

Допуштајући слободан пролаз помоћи уз сва ова ограничења, чл. 23 прави разлику између две врсте пошиљки у зависности од тога којим су категоријама лица оне намењене. У прву групу спадају пошиљке лекова и санитетског материјала, као и предмета потребних за верске обреде који су искључиво намењени цивилном становништву. Обавеза држава уговорница да пропуштају помоћ која садржи ове предмете не подлеже никаквим условима. Оно што, међутим, пада у очи је да чл. 23 ЖК IV знатно сужава круг ствари које се у оквиру хуманитарне помоћи могу слати целокупном цивилном становништву противничке стране, свдећи их само на лекове, санитетски материјал и верске предмете. Уколико је пак хуманитарна помоћ намењена рањивим категоријама становништва, а то су деца до 15 година, труднице и породиље, круг тих ствари је донекле проширен. Ова друга врста пошиљки, чији је пролаз такође слободан и не подлеже никаквим условима, обухвата и животне намирнице, одећу и средства за негу и јачање деце.

Држава која пропушта пошиљке предвиђене чл. 23 ЖК IV има право да обави контролу њиховог садржаја, и може одбити да их пропусти једино ако има добар разлог за сумњу да оне могу бити употребљене у војне сврхе. Како би хуманитарна помоћ дошла у праве руке, држава може пропуштање помоћи условити расподелом од стране силе заштитнице. Међутим, највеће ограничење садржано у чл. 23 је оно које допушта држави да одбије пропуштање пошиљки уколико посумња да та помоћ може непријатељској страни у сукобу донети корист тиме што ће јој ослободити средства која би иначе морала издвојити за помоћ сопственом становништву да хуманитарне помоћи није било. Оваква формулација

омогућава злоупотребу поменутог услова и тиме изигравање установе хуманитарне помоћи.

На основу изложеног може се видети да су главне слабости чл. 23 ЖК IV што само ограниченом кругу лица гарантује слободно допремање помоћи и то искључиво ако се налазе на територији под опсадом и блокадом. Уз то, хуманитарна помоћ цивилном становништву своди се на лекове и санитетски материјал, док је снабдевање храном и одећом предвиђено само за рањиве категорије становништва. Овај члан, дакле, нема за циљ заштиту целокупног становништва од глади и оскудице одеће као последица блокаде, већ само посебно осетљивих особа које су у њему побројане. На крају, али не и најмање значајно, овај члан оставља широку дискрецију која омогућава ускраћивање хуманитарне помоћи уколико се посумња у њену злоупотребу или се очекује да она посредно повољно утиче на борбени потенцијал непријатеља.

Недостаци и ограничења домаћаја члана 23 ЖК IV у персоналном и материјалном смислу отклоњени су у великој мери ДП I. Њиме је попуњена постојећа празнина у погледу права на хуманитарну помоћ сопственог становништва које је до тада свака страна у сукобу сматрала унутрашњим питањем настојећи да за себе задржи право одлучивања о томе хоће ли оно и од кога примати помоћ (Kalshoven, 2001: 129). На овај начин ДП I режим пружања помоћи проширује на целокупно цивилно становништво на било којој територији које се налази под контролом стране у сукобу, изузимајући окупиране територије (Sassoli, Bouvier, 1999: 182). Уз то, изостављено је разликовање према врстама пошиљки помоћи, а уклоњен је и тежак услов из чл. 23 ЖК IV који је омогућавао странама да изиграју акције помоћи.

Ново решење из чл. 70 ДП I предвиђа да ће се у случају недовољне снабдевености материјалима и намирницима потребним за живот предузети акције помоћи за снабдевање целокупног цивилног становништва. Међутим, овај члан изричито наводи једно значајно ограничење: да би помоћ била пружена неопходно је да постоји споразум постигнут између заинтересованих страна за пружање хуманитарне помоћи, тј. између субјеката који пружају помоћ и држава које држе под контролом територију на коју помоћ стиже или преко чијих територија она пролази.

С тим у вези поставило се питање да ли је и у ком обиму држава обавезна да прихвати помоћ у корист сопственог становништва. Према данас широко прихваћеном мишљењу држава је дужна да прими помоћ уколико су испуњена два услова: а) да је помоћ неопходна, тј. да цивилно становништво није на одговарајући начин снабдевано стварима потребним за живот, а



страна која је одговорна пропусти да им ту помоћ пружи; б) да субјект који нуди помоћ поступа на искључиво хуманитаран и непристрасан начин не чинећи никакву дискриминацију. Сматра се да у том случају заинтересована држава не би смела да ускрати одобрење за допремање хуманитарне помоћи (Bothe, 1982: 175–176). Ускраћивање пристанка на акције хуманитарне помоћи, дакле, не представља ствар дискреционе оцене сваке државе. Држава може одбити давање сагласности само изузетно из оправданих и ваљаних разлога, док се свако друго одбијање пристанка сматра самовољним или каприциозним актом (Sandoz et al. 1987: 819, para. 2805). Као значајна потпора дужности држава да дају пристанак на пружање хуманитарне помоћи појављује се и одредба ДП I која забрањује изгладњивање цивилног становништва као метод ратовања.<sup>15</sup> Томе треба придодати правила међународног кривичног права садржана у Римском статуту која, између осталог, предвиђају да се намерно прибегавање изгладњивању цивила као методу ратовања, засновано на лишавању намирница неопходних за њихов опстанак, сматра ратним злочином.<sup>16</sup>

Чл. 70 ДП I даље прописује да су стране дужне да заштите пошиљке помоћи и олакшају њихову брзу расподелу. Оне не могу ни на који начин скретати пошиљке од циља за који су намењене нити задржавати њихово допремање. Стране у сукобу имају право да пропишу техничке аранжмане, укључујући и преглед под којим се такав пролаз одобрава, а могу условити давање дозволе тиме да се расподела помоћи врши под локалним надзором силе заштитнице. Државе у питању морају да подстичу и олакшавају ефикасну међународну координацију акција помоћи.

ДП I, такође, предвиђа у чл. 71 да особље које учествује у акцијама помоћи мора бити поштовано и заштићено. Страна која прима помоћ има обавезу да у највећој практично могућој мери помаже особљу у вршењу његове мисије. Само у случају императивних војних потреба дозвољено је да се активност или кретање особља привремено ограничи. Поред тога, заштита овог особља је појачана Римским статутом, у којем је истакнуто да напади на особље, инсталације, материјале, јединице или возила укључена у пружање хуманитарне помоћи представљају ратни злочин.<sup>17</sup>

ЖК IV и ДП I садрже посебне одредбе које се тичу пружања хуманитарне помоћи цивилима на окупираној територији. Тим одредбама детаљно су

---

15 Чл. 54, ст. 1 ДП I.

16 У чл. 8, ст. 2(b) (ххv) Римског статута такав метод борбе инкриминисан је као ратни злочин.

17 Чл. 8, ст. 2 (b) (iii) Римског статута.

регулисана права и обавезе како окупационе силе, тако и других држава и организација које учествују у пружању помоћи. Основно је правило да окупациона сила на територији коју контролише мора обезбедити задовољење основних животних потреба цивилног становништва. Према чл. 55 ЖК IV њена је дужност да осигура адекватно снабдевање становништва животним намирницама и медицинским материјалом.<sup>18</sup> Члан 69 ДП I овом списку додаје одећу, постељину, рубље, средства за заклон и остале предмете снабдевања битне за живот цивилног становништва на окупираној територији, као и предмете за верске обреде.<sup>19</sup> Та дужност укључује обавезу увоза наведених добара када залихе на окупираној територији нису довољне. Међутим, правила МХП не игноришу материјалне, финансијске и транспортне тешкоће са којима окупациона сила у пракси може бити суочена приликом набавке животних намирница и других предмета неопходних за преживљавање цивилног становништва. У том смислу правни инструменти из ове области предвиђају да обавеза задовољења основних животних потреба за окупатора постоји само „у мери у којој му то средства допуштају”.<sup>20</sup>

С друге стране, када окупациона власт није у стању да снабде цивилно становништво потребним намирницама, онда она мора прихватити хуманитарну помоћ која се пружа у корист угроженог становништва.<sup>21</sup> За разлику од претходне обавезе која зависи од могућности окупирајуће силе, ова дужност је апсолутна и безусловна. Према томе, окупациона сила дужна је или да сама обезбеди снабдевање цивилног становништва неопходним животним намирницама или да одобри операције достављања хуманитарне помоћи од стране трећих држава или непристрасних хуманитарних организација. У овом другом случају она је обавезна да олакша акције помоћи свим средствима која јој стоје на располагању, као и да помаже особљу које учествује у њеном пружању. Окупациона сила је, такође, дужна да олакша брзу расподелу пошилики које морају бити изузете од плаћања било каквих дажбина, пореза и такси, осим ако је то нужно за привреду окупиране територије. Она посебно не сме да мења намену пошилики помоћи која им је одређена, изузев у случајевима неодложне потребе у интересу становништва окупиране територије и уз пристанак силе заштитнице.<sup>22</sup>

---

18 Чл. 55, ст. 1 ЖК IV.

19 Чл. 69, ст. 1 ДП I.

20 Чл. 55, ст. 1 ЖК IV.

21 Чл. 59, ст. 1 ЖК IV.

22 Чл. 61 ЖК IV и чл. 70, ст. 3 и 4 и чл. 71, ст. 3 ДП I.

Све остале државе су дужне да преко својих територија допусте слободан пролаз хуманитарних пошилики намењених становништву на окупираној територији и да обезбеде њихову заштиту. Ова обавеза се односи и на државу чија територија је окупирана, а чије становништво је бенефицијар хуманитарне помоћи. Она, међутим, има право да контролише пошилике, да регулише њихов пролаз по утврђеном времену и трасама, као и да од силе заштитнице захтева довољно уверење да се помоћ неће злоупотребити и користити у војне сврхе непријатељске окупационе силе. Све државе су, исто тако, обавезне да допусте бесплатан пролаз и превоз пошилики намењених окупираним територијама.<sup>23</sup>

МХП се није задовољило само заштитом слободног пролаза хуманитарне помоћи, већ пружа заштиту и особљу које учествује у акцијама пружања те помоћи. ДП I садржи такве одредбе које, између осталог, предвиђају да ће то особље „бити поштовано и заштићено” и да ће му се „помагати у највећем практично могућем обиму ...у вршењу његове мисије”.<sup>24</sup>

Треба, на крају, додати да постоје посебна правила за пружање хуманитарне помоћи лицима која су лишена слободе кретања, односно ратним заробљеницима и интернираним цивилима. Одредбе о личним и колективним пошиликама помоћи садрже ЖК III и ЖК IV и оне су веома сличне за обе категорије ових лица. Појединачне пошилике по правилу долазе од породице, док колективне пошилике упућују друштва Црвеног крста, Међународни комитет Црвеног крста или друге хуманитарне организације, које у оба случаја преузимају одговорност за њихов превоз и расподелу.

Ратни заробљеници и интернирана лица имају право да примају пошилике које обично садрже животне намирнице, одећу, лекове, као и књиге и предмете намењене задовољењу њихових потреба. У погледу ових категорија лица, страна у сукобу која их држи има апсолутну обавезу да прихвати пошилике хуманитарне помоћи. Она је овлашћена да врши преглед пошилики, али се контрола не сме обављати под условима који би изложили опасности одржавање хране коју оне садрже. Преглед се врши у присуству примаоца или лица које он уредно овласти. Предаја пошилики не сме се одлагати под изговором тешкоћа у вези са њиховом контролом. Све пошилике помоћи су ослобођене царина и других увозних дажбина.<sup>25</sup>

Пракса је показала да су наведене одредбе ЖК IV и ДП I прерасле у норме обичајног међународног права, тако да оне обавезују све државе,

23 Чл. 59, ст. 2–4 ЖК IV.

24 Чл. 71, ст. 2 и 3 ДП I.

25 Чл. 72–76 ЖК III и чл. 108–112 ЖК IV.

укључујући и оне које још увек нису уговорнице тих уговора. Томе у прилог говоре многи национални војни приручници, бројне резолуције Савета безбедности, као и званичне изјаве и извештаји о пракси држава (Henckaerts et al. 2009: Rules 55–56).<sup>26</sup>

#### **4. Правила о хуманитарној помоћи у немеђународним оружаним сукобима**

Правила о пружању хуманитарне помоћи у немеђународним оружаним сукобима, као иначе и сва друга правила за ову врсту сукоба, знатно су оскуднија у односу на таква правила у међународним сукобима. Осим што су малобројнија, она су веома кратка и много општија услед чега су понекада недоречена.

С обзиром на интензитет сукоба, у МХП обично се прави разлика између немеђународних сукоба нижег и вишег интензитета (Janković, Radivojević, 2019: 501). У овим двама врстама сукоба не важи исти круг правила МХП, тако да је режим пружања хуманитарне помоћи различит.

Од целокупног Женевског права у немеђународним оружаним сукобима нижег интензитета примењује се само заједнички чл. 3 ЖК. Овај члан поставља минималне стандарде човечности које стране у сукобу морају поштовати. Међу њима се, међутим, нигде изричито не помиње нити регулише питање пружања хуманитарне помоћи. Упркос таквој празнини, по мишљењу неких коментатора овај члан на неколико места имплицитно омогућава и дозвољава предузимање акција помоћи за цивилно становништво.

На првом месту то је одредба која захтева да се према лицима која не учествују непосредно у непријатељствима, укључујући ту и припаднике оружаних снага који су положили оружје и лица онеспособљена за борбу услед болести, рањавања, лишења слободе или било ког другог разлога „поступа човечно у свакој прилици и без икакве дискриминације”. Начело хуманог третмана формулисано на овај начин свакако укључује и обавезу страна у сукобу да се заштићена лица не лишавају приступа основним животним намирницама и лековима. Свако ускраћивање могућности снабдевања храном и другим егзистенцијалним предметима сматрало би се нехуманим поступком и повредом живота, телесног и менталног интегритета у смислу заједничког чл. 3 ЖК (Swiss Federal Department of Foreign Affairs, 2014: 34; Pejić, 2001: 1106).

---

<sup>26</sup> Даље видети: Henckaerts et al. 2009: 193–202.

Принцип хуманог третмана, надаље, значи да је забрањено уништавање објеката неопходних за преживљавање цивилног становништва, укључујући основне животне намирнице. Иако заједнички чл. 3 не садржи ову забрану, Римски статут у делу у којем говори о другим озбиљним повредама правила која се примењују у немеђународним оружаним сукобима „намерно усмеравање напада на особље, инсталације, материјале, јединице или возила хуманитарне помоћи” инкриминише као ратни злочин.<sup>27</sup> У теорији се сматра да забрана изгладњивања цивилног становништва као метод ратовања, такође, представља „конкретан израз начела хуманог третмана” из заједничког чл. 3 упркос чињеници што се та забрана у њему изричито не помиње (Рејс, 2001: 1106). Постоји чак схватање према којем је забрана изгладњивања цивилног становништва као метод борбе постала део обичајног права како у међународним, тако и у немеђународним оружаним сукобима (Henckaerts at al. 2009: Rule 53), а њена повреда представља ратни злочин.

Коначно, у ставу 2 заједничког чл. 3 истакнуто је да свака непристрасна хуманитарна организација, као што је МКЦК може да понуди своје услуге странама у сукобу. То „нуђење услуга” свакако подразумева и понуду хуманитарне помоћи (Dinstein, 2000: 84). Међутим, имајући у виду формулацију ове одредбе, прихватање понуђених услуга, а самим тим и хуманитарне помоћи, зависи од воље стране у сукобу. Постоје мишљења да се нуђење таквих услуга не може сматрати као „недопустив покушај мешања у послове државе у питању” и третирати као „непријатељски акт”, те се стога не сме самовољно одбити (Рејс, 2001: 1106).

У немеђународним оружаним сукобима вишег интензитета, поред заједничког чл. 3 ЖК, примењује се и ДП II који даље развија и допуњава поменути члан. ДП II заправо садржи неколико правила којима је изричито регулисано питање пружања хуманитарне помоћи.

Поред одредбе о помоћи коју у вршењу својих традиционалних функција могу понудити домаће хуманитарне организације,<sup>28</sup> ДП II у чл. 18 има правило о хуманитарној помоћи која долази изван граница државе на чијој територији се одвија оружани сукоб. Та међународна помоћ је предвиђена као комплементарна, и до ње може доћи само уколико је цивилно становништво изложено неоправданим патњама због несташице ствари неопходних за живот, као што су храна и лекови. Услов за допремање хуманитарне помоћи из иностранства у ситуацији када одговорна власт не може задовољити основне потребе цивилног становништва је да она

---

27 Чл. 8, ст. 2 (е) (iii) Римског статута.

28 Чл. 18, ст. 1 ДП II

буде искључиво хуманитарног и непристрасног карактера и да се дели без дискриминације. Као и код међународних оружаних сукоба, и у овом случају се за спровођење акција хуманитарне помоћи тражи сагласност стране уговорнице на чијој територији се сукоб одвија.<sup>29</sup>

Иако у поређењу са заједничким чл. 3 ЖК ДП II несумњиво представља корак напред у заштити цивилног становништва, наведено решење из његовог чл. 18 предмет је озбиљних критика у доктрини. Посебно му се замера што операције хуманитарне помоћи доводи у зависност од пристанка одговорне власти. Стога неки аутори сматрају да овај члан треба читати и тако да подразумева обавезу власти да дају свој пристанак када се испуне предвиђени услови (Sassoli, Bouvier, 1999: 182). Постоји, затим, схватање да у ситуацијама када је опстанак цивилног становништва доведен у питање, а има организација које желе да непристрасно и без дискриминације пруже хуманитарну помоћ, таква се помоћ мора прихватити. У том смислу се у коментару овог члана каже да „власти одговорне за заштиту становништва на читавој државној територији не могу одбити такву помоћ без оправданих разлога. То одбијање би било еквивалент кршењу правила које забрањује изгладњивање као метод борбе ...” (Sandoz et al. 1987: 1479, para. 4885).

Поједини писци одбијање одобрења за допремање хуманитарне помоћи које је арбитрерно и не заснива се на ваљаним разлозима квалификују као кршење МХП, додајући да то важи „не само за иницијални пристанак, већ такође и у погледу обавезе неометања хуманитарних радника током операције дистрибуције” (Khoury, 1994: 48). Имајући у виду међународну праксу, а посебно дешавања у Сомалији, Ираку и бившој Југославији, неки аутори чак тврде да би ограничена и сразмерна хуманитарна помоћ и без пристанка државе требало да буде један од расположивих одговора међународне заједнице који се има сматрати правно допуштеним (Heldtop, 1992: 375). Са своје стране Савет безбедности је у неколико својих резолуција спречавање и ометање достављања хуманитарне помоћи у немеђународним оружаним сукобима оквалификовао као кршење МХП.<sup>30</sup>

---

29 Чл. 18, ст. 2 ДП II.

30 Тако је поводом ситуације у Босни и Херцеговини Савет безбедности у Резолуцији 771 изразио своју забринутост због „кршења МХП, укључујући ... ометање допремање хране, и лекова цивилном становништву ...”, а у Резолуцији 819 подсетио да „ометање испоруке хуманитарне помоћи представља озбиљно кршење МХП”. У Резолуцији 794 Савет безбедности је изразио своју узнемиреност због „повреда МХП у Сомалији, укључујући извештаје о насиљу и претњама насиљем против особља које законито учествује у непристрасним хуманитарним активностима; намерне нападе на ... транспорте помоћи и возила, и медицинске и објекте за пружање хуманитарне помоћи;

Треба још нагласити да, за разлику од заједничког чл. 3 ЖК, ДП II изричито забрањује изгладњивање цивилног становништва као метод борбе и штити објекте неопходне за опстанак цивилног становништва. У том смислу забрањено је напасти, уништити, уклонити или учинити некорисним објекте неопходне да би цивилно становништво преживело, као што су намирнице, пољопривредне области за производњу хране, жетва, жива стока, инсталације за пијаћу воду и резервоаре и постројења за наводњавање.<sup>31</sup>

## 5. Закључак

Оружани сукобидоводенесамо дољудскихжртава, већ и доразарањаматеријалних добара и објеката неопходних за живот цивилног становништва. Трајни или привремени прекид производње одређених производа, отежани транспорт путника и робе, ограничења у функционисању служби које имају витални значај само су неке од непосредних последица војних операција. У таквој ситуацији становништво државе која је погођена оружаним сукобом изложено је патњама и страдањима због оскудице или недостатка намирница и одсуства услуга битних за преживљавање. Међународна хуманитарна помоћ коју пружају треће државе и различите међународне владине и невладине организације управо има за циљ да се угроженим особама обезбеде неопходне ствари и услуге, као што су храна, вода, лекови, одећа, средства за хигијену, санитарски материјал, здравствене услуге или објекти за привремени смештај.

Правни режим пружања међународне хуманитарне помоћи заснива се на неколико општих правних начела. У питању су руководни принципи који важе у свим околностима и ситуацијама независно од врсте оружаног сукоба. Међу њима на првом месту налази се начело према коме је првенствена одговорност државе да становништву под својом јурисдикцијом током оружаног сукоба обезбеди задовољење основних животних потреба. У тесној вези са овим је начело да треће државе и међународне хуманитарне организације могу понудити пружање помоћи уколико страна у сукобу пропусти да изврши своју дужност обезбеђења намирница неопходних за опстанак становништва. Њима треба придодати принцип који захтева сагласност свих заинтересованих страна за пружање хуманитарне помоћи, затим дужност страна у сукобу и свих трећих држава да одобре и олакшају неометани пролаз помоћи, као и начело сагласно коме

---

и угрожавање доставе хране и медицинских потрепштина неопходних за опстанак цивилног становништва”.

31 Чл. 14 ДП II.

се особље које учествује у операцијама пружања помоћи мора поштовати и штитити.

Поред ових општих правних начела, међународна хуманитарна помоћ регулисана је серијом посебних правила која обухватају различите аспекте њеног пружања током оружаних сукоба. Притом постоји разлика између правила која регулишу операције хуманитарне помоћи у међународним оружаним сукобима и оних која важе у немеђународним сукобима. Прва група правила је далеко бројнија и разрађенија и њима су детаљно уређена питања у вези са акцијама помоћи, почевши од услова за пролаз, допремање и расподелу пошилики, преко врста робе и услуга које могу бити предмет помоћи и категорија лица којима је она намењена, па све до положаја особља ангажованог у овим операцијама и техничких услова њиховог спровођења. Уз њих, постоје посебна правила за пружање хуманитарне помоћи намењене цивилима на окупираним територијама, као и лицима која су лишена слободе кретања, односно интернираним цивилима и ратним заробљеницима.

Правила о хуманитарној помоћи у међународним оружаним сукобима резултат су компромиса између настојања да угрожено становништво буде снабдевено животним потрепштинама и захтева заштите суверенитета свих страна у сукобу, а посебно државе у коју се помоћ шаље. У циљу поштовања суверености и војне потребе прописано је да се акције хуманитарне помоћи спроводе само уз услов добијања сагласности страна у сукобу. Заинтересоване државе, такође, имају право да врше контролу и обуставе операције хуманитарне помоћи уколико посумњају да би се оне могле употребити у војне сврхе, а у корист противничке стране. Како би се спречила злоупотреба овог правила и изигравање хуманитарне помоћи, што се у пракси неретко догађало, прихваћено је тумачење по коме држава може одбити давање сагласности само изузетно из оправданих и ваљаних разлога, док се свако друго ускраћивање пристанка сматра самовољним актом. Поред тога, у међународном праву су предвиђене одређене ситуације и посебне категорије заштићених лица код којих се не тражи пристанак за пружање хуманитарне помоћи, што значи да је овде дужност да се помоћ прихвати апсолутне природе.

Кад је реч о немеђународним оружаним сукобима, правила о хуманитарној помоћи знатно су малобројнија, краћа и уопштенија. То је заједничка карактеристика кодификације правила у овој области без обзира да ли је реч о сукобима нижег или вишег интензитета. Државе, наиме, ради заштите своје суверености нису спремне на преузимање ширих и чвршћих обавеза у погледу акција пружања хуманитарне помоћи угроженом становништву



током оружаних акција против побуњеника на својој територији. Услед тога ова оскудна правила су понекад недоречена и своде се углавном на начело хуманог третмана и право међународних хуманитарних организација да понуде своју помоћ. Уз то, захтева се да хуманитарна помоћ из иностранства у ситуацији када одговорна власт не може задовољити основне потребе цивилног становништва буде искључиво хуманитарног и непристрасног карактера, да се дели без дискриминације, као и да се за спровођење акција помоћи тражи и добије сагласност стране на чијој се територији сукоб одвија.

Пошто су немеђународни сукоби данас преовлађујући облик оружаних сукоба, постоји снажна тенденција да се на њих прошири примена кодификованих правила међународног права која регулишу пружање хуманитарне помоћи. Постоје два начина да се тај циљ оствари. Први, непосредни, који се понекад користио у пракси, огледа се у могућности страна у немеђународним оружаним сукобима да закључе посебне споразуме којима ће се обавезати да примењују правила о хуманитарној помоћи која важе за међународне сукобе. Други начин који има много већи и шири значај везан је за међународно обичајно право, односно могућност прерастања уговорних правила о хуманитарној помоћи која се примењују у међународним оружаним сукобима у норме обичајног међународног права. Практика поштовања готово свих кодификованих правила која регулишу пружање хуманитарне помоћи у савременим оружаним сукобима и њено широко прихватање од стране држава и других учесника потврђује да су у овој области створена правила обичајног МХП подједнако примењива у међународним и немеђународним оружаним сукобима.

### **Литература и извори**

Akande, D., Gillard, E. C. (2016a). Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Relief Operations in Armed Conflict. *International Law Studies*. Vol. 92, 483–511.

Akande, D., Gillard, E.C. (2016b). *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*. Oxford: Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict.

Bothe, M. (1982). Relief Actions. In Bernhardt, R. (Ed.). *Encyclopedia of Public International Law - Use of Force, War and Neutrality, Peace Treaties*. Vol. 4. Amsterdam-New York-Oxford: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Dinstein, Y. (2000). The Right to Humanitarian Assistance. *Naval War College Review*. 4 (53). 7791 .

Fisher, D. (2010). The Right to Humanitarian Assistance. *Studies in Transnational Legal Policy*. XLI. 47–128.

Gillard, E. C. (2013). The law regulating cross-border relief operations. *International Review of the Red Cross*. 890(95). 351–382.

Helton, A. C. (1992). The Legality of Providing Humanitarian Assistance Without the Consent of the Sovereign. *Interantional Journal of Refugee Law*. 3(IV). 373–375.

Henckaerts, J. M., Doswald-Beck, L. (2009). *Customary International Humanitarian Law - Volume I: Rules*. Cambridge: ICRC and Cambridge University Pres.

ICRC. (2014). Scope of the law in armed conflict – ICRC Q&A and lexicon on humanitarian access, *International Review of the Red Cross*. 893(96). 359–375.

Jakovljević, B. (1987). The right to humanitarian assistance – Legal aspects. *International Review of the Red Cross*. 260(27). 469–484.

Jakovljević, B. (1996). Humanitarna pomoć u jugoslovenskoj krizi. U Šahović, M. (Prir.). *Međunarodno pravo i jugoslovenska kriza*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. 340–383.

Janković, B., Radivojević, Z. (2019). *Međunarodno javno pravo*. Niš: Punta.

Kalshoven, F. (2001). *Ograničenja vođenja rata*. Zagreb: Međunarodni odbor Crvenog Križa.

Khoury, A. (1994). *Armed Intervention for Humanitarian Purposes in the Resolutions of the United Nations Security Council*. Geneva.

Knežević Predić, V., Avram, S., Ležaja Ž. (Prir.). (2007). *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*. Beograd: FPN-Crveni krst Srbije-MKCK.

Pejic, J. (2001). The right to food in situations of armed conflict: The legal framework. *International Review of the Red Cross*. 844 (83). 1097–1109.

Pictet, J. (1958). *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary*. Vol. IV. Geneva: ICRC.

Sandoz, Y., Swinarski, C., Zimmermann B. (1987). *Commentary on the Additonal Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: ICRC.

Sassoli, M., Bouvier, A. (1999). *How Does Law Protect in War?*. Geneva: ICRC

Schwendimann, F. (2011). The legal framework of humanitarian access in armed conflict. *International Review of the Red Cross*. 884(93). 993–1008.

Spieker, H. (2011). The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance. In Neinze, H. J. and Zwitter, A. (Eds.). *International Law and Humanitarian Assistance*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag. 731.

Stoffels, R. A. (2004). Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: Achievements and gaps. *International Review of the Red Cross*. 855 (86). 515–546.

Swiss Federal Department of Foreign Affairs. (2014). *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the International Normative Framework*. 2<sup>nd</sup> ed., Bern: Federal Department of Foreign Affairs.

**Zoran Radivojević, LL.D.,**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš  
**Nebojša Raičević, LL.D.,**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

## **THE LEGAL REGIME OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN ASSISTANCE IN ARMED CONFLICTS**

### **Summary**

*The legal regime of international humanitarian assistance provided during armed conflicts is based on several general legal principles. They are guiding principles that apply in all circumstances and situations, regardless of the nature of the armed conflict. The first principle entails that the state has primary responsibility to ensure that the basic needs of population under its jurisdiction are met during the armed conflict. The second principle, closely related to the first one, is the principle that third countries and international humanitarian organizations may offer assistance if a party to the conflict fails to undertake its duty to provide supplies necessary for the survival of the population. The next principles calls for the consent of all concerned parties in the provision of humanitarian assistance, as well as the duty of the parties to the conflict and all third countries to approve and facilitate the unimpeded passage of aid. The last principle is that staff involved in relief operations must be respected and protected.*

*In addition to these general legal principles, international humanitarian assistance is regulated by a dozen of special rules covering various aspects of providing international humanitarian assistance during armed conflict. These rules are the result of a compromise between efforts to provide the vulnerable population with the necessities of life and a demand to protect the sovereignty of all parties to the conflict, but particularly of the state in which the aid is being sent. There is a difference between the rules governing humanitarian aid operations in international armed conflicts and the rules applicable in non-international conflicts. The first group of rules is far more numerous; they regulate in detail the issues related to relief actions, including the conditions for passage, delivery and distribution of consignments, the types of goods and services that can be sent, the category of persons who they are intended for, the position of the personnel engaged in these operations, and the technical conditions for implementing these rules.*

*As regards non-international armed conflicts, the rules on humanitarian assistance are fewer, shorter and more general. These scarce rules are sometimes vague, and they mainly come down to the principle of humane treatment and the right of international humanitarian organizations to offer their assistance. Given that non-international conflicts are the predominant form of armed conflict today, there is a strong tendency to extend the application of codified rules of international law governing the provision of humanitarian assistance to these conflicts. The practice of respecting almost all codified rules governing the provision of humanitarian assistance in modern armed conflicts and its wide acceptance by states and other participants confirms that the rules of customary International Humanitarian Law created in this area are applicable in both international and non-international armed conflicts.*

**Keywords:** humanitarian assistance, armed conflicts, international humanitarian law, civil population, Geneva Conventions, Additional Protocols.