

DOPUSTIVOST ORUŽANIH INTERVENCIJA RADI SPAŠAVANJA VLASTITIH DRŽAVLJANA U INOZEMSTVU

Dr. sc. Petra Perišić, viši asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 341.357
341.3

Ur.: 4. srpnja 2012.
Pr.: 15. listopada 2012.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Člankom 2(4) Povelje Ujedinjenih naroda zabranjene su upotreba sile i prijetnja silom usmjerene protiv teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti bilo koje države ili na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda. S obzirom na takvo pravno uređenje, postavlja se pitanje zakonitosti oružanih intervencija poduzetih na području druge suverene države s ciljem spašavanja vlastitih državljana koji se u njoj nađu u opasnosti. U radu se analizira mogu li se takve akcije podvesti pod samoobranu, kao jedinu Poveljom predviđenu iznimku od zabrane jednostrane upotrebe sile, te postoji li osnova za njihovo poduzimanje u običajnom međunarodnom pravu. Analizira se i može li stanje nužde, ne kao pravo, već kao okolnost koja isključuje protupravnost nekog čina, opravdati poduzimanje ovog tipa oružanih intervencija.

Ključne riječi: oružana intervencija, zabrana upotrebe sile, samoobrana, stanje nužde.

1. UVOD

Drugu polovicu 20. stoljeća obilježio je nezanemariv broj slučajeva u kojima su države oružano intervenirale na području neke druge države radi spašavanja svojih državljana koji su se u toj drugoj državi našli u nekoj opasnosti. Iako doktrinu „spašavanja državljana“ nije iznjedrilo 20. stoljeće,¹ čitava se problematika aktualizirala donošenjem Povelje Ujedinjenih naroda 1945. godine, kojom je uvedena zabrana upotrebe sile i prijetnje silom,² osim u dvama slučajevima predviđenima

1 O povijesnom razvoju prava na spašavanje državljana u inozemstvu vidi više u: Amerasinghe, C. F.: *The Conundrum of Recourse to Force – To Protect Persons*, *International Organizations Law Review*, sv. 3, br. 1, 2006., str. 7.

2 Članak 2. točka 4. Povelje. Tekst Povelje vidi u: *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 15/1993.

samom Poveljom – u samoobrani i temeljem odobrenja Vijeća sigurnosti. Do toga trenutka, upotreba sile općenito, pa tako ni ona s ciljem spašavanja državljana, nije bila zabranjena³ i države su joj mogle pribjegavati kako bi zaštitile svoje državljane ili njihovu imovinu na području pod suverennošću druge države.

Činjenične okolnosti u kojima se oružano interveniralo radi spašavanja državljana značajno su se razlikovale od slučaja do slučaja. U pravilu se radilo o situacijama u kojima su se strani državljani našli u opasnosti zbog općih nemira i kolapsa javnog poretka u nekoj državi ili o situacijama u kojima su se državljani našli na meti terorista. No, unatoč raznolikosti situacija koje su predstavljale povod za oružanu intervenciju, jedna je zakonitost bila uvijek prisutna – takve su intervencije u pravilu provodile moćne države zapadnog svijeta na području manje razvijenih zemalja. S jedne strane, ova se pojava čini logičnom – one države koje raspolažu vojnom, ali i političkom moći, u većoj su mogućnosti izvršiti intervenciju no one koje takvom moći ne raspolažu. S druge strane, činjenica da se u operacije spašavanja vlastitih državljana upuštaju upravo moćne države budi sumnju u njihovu opravdanost i zakonitost. Ako je država dovoljno jaka da oružanom silom intervenira na području druge suverene države, je li dovoljno jaka i da silom pokuša ostvariti neke druge interese, zloupotrebjavajući argument nužnosti spašavanja svojih državljana?⁴

Pravni temelji koje su isticale države koje su provodile oružane intervencije bili su različiti. Ni doktrina međunarodnog prava nije ponudila jedinstveni odgovor. Mišljenja se kreću između onih prema kojima spašavanje državljana, iako nije navedeno među iznimkama od zabrane upotrebe sile koje Povelja predviđa, nije pokriveno zabranom iz članka 2(4) Povelje, preko onih koji takav čin vide kao protupravan, ali ispričiv i moguće lišen protupravnosti, do onih koji smatraju da takve intervencije nisu dopuštene. Potvrdu bilo kojeg od navedenih mišljenja vrlo teško možemo pronaći u praksi država, prvenstveno zbog toga što je velik broj oružanih akcija takvog tipa uistinu predstavljao nedopuštenu intervenciju pa

3 Iako je sveobuhvatna zabrana upotrebe sile predviđena tek Poveljom, prvi značajniji pokušaji njezina ograničavanja javljaju se početkom 20. stoljeća. Jedan od takvih bilo je donošenje Druge haške konvencije, poznate još i kao Porterova konvencija, koja je sadržavala tzv. Calvo, odnosno Drago doktrinu. Ova je doktrina mogućnost jednostrane upotrebe sile predviđala kao *ultima ratio* u situacijama u kojima država dužnik nije prihvaćala rješavanje spora pred arbitražom ili je odbijala ispuniti obveze koje su za nju proizašle iz arbitražne presude. Novi pokušaj ograničenja upotrebe sile učinjen je Paktom Lige naroda, donesenim 1919. godine po okončanju Prvog svjetskog rata, koji je dopustivost rata uvjetovao prethodnim pokušajem rješavanja spora mirnim putem.

Najzad, 1928. godine potpisan je Briand – Kellogov pakt, kojim su se njegove stranke odrekle rata kao sredstva njihove međusobne politike.

4 Sumnje u zloupotrebu argumenta spašavanja državljana vezuju se u velikom broju slučajeva uz razdoblje Hladnog rata i trajnog stanja suprotstavljenosti koje je vladalo između zemalja Zapadnog i Istočnog bloka. Intervencije zapadnih država koje su tada poduzete uz argument spašavanja vlastitih državljana pripisivale su se pokušaju održavanja njihovih interesnih sfera u pojedinim dijelovima svijeta. Vidi: Gazzini, T.: *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 2005., str. 170.

nije moguće utvrditi je li osuda koju su pojedine intervencije doživjele od država međunarodne zajednice osuda tek konkretnog nedopuštenog čina ili ujedno i prakse provođenja oružanih intervencija na području stranih država općenito.

U nastavku će se oružane intervencije radi spašavanja državljana sagledati u kontekstu zabrane upotrebe sile iz članka 2(4) Povelje. Analizirat će se zatim može li samoobrana, kao iznimka od zabrane upotrebe sile, opravdati takve intervencije te može li se temeljem instituta općeg prava – stanja nužde – isključiti protupravnost takvog čina. Analizom prakse država pokušat će se doći i do zaključka o mjestu oružanih akcija radi spašavanja državljana u međunarodnom običajnom pravu.

2. SPAŠAVANJE VLASTITIH DRŽAVLJANA I ČLANAK 2(4) POVELJE

Osnivanje Ujedinjenih naroda te donošenje Povelje kao njihovog osnivačkog akta bilo je potaknuto stravičnim iskustvima iz Drugog svjetskog rata. Po njegovu okončanju, vođe najmoćnijih država svijeta, pobjednica u tom ratu, bili su složni u ideji formiranja univerzalne međunarodne organizacije visokog autoriteta, čija bi temeljna zadaća bila očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti. Ostvarenje tog ideala zajamčeno je brojnim odredbama Povelje, no može se smatrati da okosnicu Poveljom zamišljenog sustava predstavlja odredba članka 2(4), koja glasi:

„Članovi se u svojim međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda.“⁵

Je li se tekстом ove odredbe išlo za stavljanjem naglaska na nedopustivost one sile koja je usmjerena „protiv teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti“ neke države ili se navedenom formulacijom željelo tek ojačati, a ne ograničiti zabranu upotrebe sile, bilo je od donošenja Povelje pa sve do danas predmetom oprečnih mišljenja.

Iz teksta članka 2(4) neki su autori zaključili da je zabranjena jedino ona sila koja je usmjerena protiv teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti druge države.⁶ Svi ostali oblici upotrebe sile, među kojima i ona upotrijebljena radi spašavanja vlastitih državljana u inozemstvu (budući da nije usmjerena na ugrožavanje teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti države, već isključivo na spašavanje državljana) bili bi dopušteni. Potvrdu svog stajališta ovi autori pronalaze i u drugom dijelu odredbe članka 2(4), prema kojemu sila ne smije biti „nespojiva s ciljevima Ujedinjenih naroda“. Smatrajući zaštitu ljudskih prava

5 Tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.

6 Takvo mišljenje vidi u: Bowett, D.: *The Use of Force in the Protection of Nationals*, str. 114, u: Cassese, A. (ur.): *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1986.; Stone, J.: *Aggression and World Order: a Critique of United Nations Theories of Aggression*, London, Stevens and Sons, 1958.

općenito, pa tako i prava vlastitih državljana, jednim od bitnih ciljeva promicanih Poveljom,⁷ zaključuju da oružane intervencije poduzete zbog zaštite ljudskih života nisu protivne ciljevima Ujedinjenih naroda.

Zaključak o ispravnosti ekstenzivnog tumačenja članka 2(4) neki autori izvode i iz povijesnog razvoja pravila o ograničenju upotrebe sile. Oni, naime, smatraju da svi dokumenti donijeti radi ograničavanja upotrebe sile govore upravo o onoj sili koja je usmjerena na ugrožavanje teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti druge države. Tako je Briand – Kelloggov pakt zabranjivao rat;⁸ Konvencijom iz Montevidea iz 1933. godine zabranjeno je prisvajanje teritorija druge države ili bilo koji drugi oblik stjecanja koristi ostvarene silom;⁹ Rezolucijom Opće skupštine o definiciji agresije zabranjena je agresija.^{10,11} Ovi su dokumenti, bez sumnje, išli za time da uvedu zabranu najtežeg od svih oblika upotrebe sile – silu kojom se prijeti samoj opstojnosti druge suverene države. Ipak, ne čini se opravdanim smatrati da i Povelja nužno sadržava isključivo takvu zabranu. Upravo je revolucionarni značaj Povelje u tome što ona, za razliku od do tada donesenih dokumenata, govori o sili, a ne o ratu ili agresiji, time implicirajući na proširivanje navedene zabrane na sve oblike sile, izuzev iznimaka koje sama predviđa. Da tomu nije tako, vjerojatno se u Povelji ne bi odstupalo od dotadašnje retorike pa bi se i u njoj govorilo o ratu ili agresiji, a ne o sili općenito.

- 7 Već se u preambuli Povelje navodi: "Ostvarivati međunarodnu suradnju rješavanjem međunarodnih problema ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode te razvijanjem i poticanjem poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijed." Ponovo se zaštita ljudskih prava spominje u članku 55 (1) (c) Povelje, koji kao jednu od zadaća Ujedinjenih naroda navodi „opće i stvarno poštovanje prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve, bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijed“. Tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.
- 8 U članku 1. Pakta stoji: "Države stranke odriču se rata kao sredstva rješavanja svojih međusobnih sporova." Tekst Pakta vidi na: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/kbpact.htm> (stranica posjećena 01. lipnja 2012.).
- 9 U članku 11. Konvencija iz Montevidea predviđa obvezu država ugovornica da ne priznaju teritorijalno prisvajanje ni druge posebne koristi koje su ostvarene silom, neovisno o tomu jesu li ostvareni upotrebom oružja, prijetnjom diplomatskim predstavništvima ili nekom drugom prinudnom mjerom. Potvrđuje se, nadalje, nepovredivost teritorija te se utvrđuje da teritorij ne smije čak ni privremeno biti predmetom vojne okupacije, kao ni drugih prinudnih mjera koje posredno ili neposredno nameće druga država ili zbog drugog razloga. Tekst Konvencije vidi na: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp (stranica posjećena 01. lipnja 2012.).
- 10 Rezolucija u članku 3. poziva države da se suzdrže od svih čina agresije i drugih oblika sile koji su protivni Povelji i Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. Sama Definicija agresije, koja predstavlja aneks spomenute rezolucije, u članku 1. označava agresiju kao upotrebu oružane sile jedne države protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti druge države, ili na bilo koji način protivnu Povelji Ujedinjenih naroda. Tekst Rezolucije 3314 (XXIX) vidi na: <http://www.un-documents.net/a29r3314.htm> (stranica posjećena 01. lipnja 2012.).
- 11 Vidi: Jeffery, A.: *The American Hostages in Tehran: The I.C.J. and the Legality of Rescue Missions*, *International and Comparative Law Quarterly*, sv. 30, br. 3, 1981., str. 717.

Pobornici širokog tumačenja teksta Povelje polaze od još jedne okolnosti – nefunkcioniranja sustava kolektivne sigurnosti zamišljenog Poveljom. Čitavo uređenje upotrebe sile u Povelji – zabrana jednostrane upotrebe sile i predviđanje samoobrane kao jedinog izuzetka od te zabrane – počiva upravo na usporednom postojanju odredaba kojima se jamči kolektivna sigurnost, a koje Vijeću sigurnosti dodjeljuju široka ovlaštenja u prevenciji i ponovnom uspostavljanju međunarodnog mira i sigurnosti, uključujući i mogućnost davanja ovlaštenja na upotrebu sile. Mehanizmi koje je Povelja predvidjela s ciljem funkcioniranja takvog sustava, prije svega osnivanje Odbora vojnog štaba te sklapanje s državama članicama posebnih sporazuma kojima bi one stavile na raspolaganje kontingente svojih vojnih snaga, nisu nikada zaživjeli.¹² Iako sustav kolektivne sigurnosti ipak na neki način funkcionira, prvenstveno djelovanjem mirovnih misija, sudjelovanje država članica Ujedinjenih naroda u takvim misijama nije obvezno, a samim time nije niti jamstvo njegove učinkovitosti. Sporan je, osim toga, i mandat mirovnih misija pa nije jasno bi li one uopće mogle, izuzev u samoobrani, upotrebljavati silu kako bi preventivno ili represivno odgovorile na ugrožavanje međunarodnog mira i sigurnosti.¹³ Tako je sustav Povelje, smatra se, već u samom svom začetku imao manu, zbog čega su države prisiljene u nekim situacijama pribjegavati samopomoći. Navedeno mišljenje nije bez osnove. Ako je Povelja kao jedinu iznimku od zabrane jednostrane upotrebe sile predvidjela samoobranu (i to dopustivu samo dok Vijeće sigurnosti ne poduzme potrebne mjere), dok će svi ostali slučajevi u kojima je eventualno potrebno upotrijebiti silu biti „pokriveni“ prinudnim akcijama koje odobri Vijeće sigurnosti, onda nefunkcioniranje takvog sustava predstavlja problem vezan ne samo strogo uz sustav kolektivne sigurnosti, već i uz poimanje samoobrane kao jedine iznimke od apsolutne zabrane sile predviđene člankom 2(4). Pristajanje država stranaka Povelje na zabranu iz članka 2(4) u velikoj je mjeri bilo uvjetovano njihovim vjerovanjem u jamstvo zaštite koju je sustav kolektivne sigurnosti trebao pružati. Ipak, treba imati na umu da su za neoživotvorenje sustava kolektivne sigurnosti predviđenog Poveljom „zaslužne“ same države članice Ujedinjenih naroda,¹⁴ pa je vrlo upitno koliko se te iste države mogu pozivati na situaciju koju su same stvorile kao okolnost koja bi opravdavala ograničavanje dometa zabrane upotrebe sile iz članka 2(4).

Mišljenje prema kojemu članak 2(4) ne postavlja apsolutnu zabranu upotrebe sile ipak, čini se, ima svojih nedosljednosti. Spremnost država stranaka Povelje da pristanu biti vezane zabranom upotrebe sile treba promatrati u kontekstu u kojemu je Povelja donesena, dakle u poslijeratnom razdoblju u kojemu je postojao snažan

12 Vidi članke 43. – 47. Povelje. Tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.

13 Nesporno je pravo mirovnih misija da upotrijebe silu u samoobrani. No nazire se tendencija da se pravo na upotrebu sile proširi i izvan okvira samoobrane te se tako djelovanje mirovnih misija približi prinudnim mjerama predviđenima glavom VII. Povelje. Tako je, primjerice, Vijeće sigurnosti ovlastilo UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) na upotrebu „svih potrebnih sredstava“ (dakle i sile, op. a.), kako bi zaštitio sigurne zone u Bosni i Hercegovini. SC Res. 836 (1993).

14 Vidi: Lapaš, D.: „The War against Terrorism“ – a new *bellum iustum?*, *Adrias*, sv. 14, 2007., str. 117.

impuls među državama iscrpljenima od ratnih stradanja da zauvijek „sačuvaju buduće naraštaje od užasa rata“,¹⁵ predviđajući kao iznimku jedino samoobranu, koja je oduvijek predstavljala inherentno pravo svake države. Analiza pripremnih radova pri donošenju Povelje može također ukazati na namjeru njezinih tvoraca da člankom 2(4) postave apsolutnu zabranu upotrebe sile. Naime, prvotni tekst ovog članka nije sadržavao pojmove „teritorijalna cjelovitost“ i „politička nezavisnost“. To upućuje na činjenicu da naglasak uopće nije bio stavljen na njih te da je njihovo naknadno dodavanje imalo cilj tek osnažiti postojeću zabranu, prvenstveno kako bi se pružilo jamstvo zaštite teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti manjim državama koje su strahovale od intervencionističke politike onih snažnijih.¹⁶ Činjenica jest da bi ovo odstupanje konačnog teksta članka 2(4) od pripremnih radova moglo biti protumačeno i drugačije, u smislu da se naknadno dodavanje spornih fraza shvati kao stavljanje naglaska na to da se zabrana upotrebe sile ne odnosi na svaku silu, već isključivo na onu protivnu teritorijalnoj cjelovitosti i političkoj nezavisnosti država.

Argumenti u prilog restriktivnom shvaćanju zabrane upotrebe sile iz članka 2(4) ne nalaze se samo u djelima pravnih autora. Na neki je način i Međunarodni sud zauzeo takav stav, iako nije eksplicitno napomenuo da daje tumačenje dometa članka 2(4). U presudi u predmetu o Krfskom tjesnacu iz 1949. godine, Sud je našao protupravnom silu koju je Ujedinjena Kraljevina upotrijebila u teritorijalnom moru Albanije, držeći da je time povrijeđen suverenitet Albanije.¹⁷ Sud nije prihvatio tvrdnju Ujedinjene Kraljevine prema kojoj ona nije povrijedila svoje obveze iz Povelje budući da „nije prijetila niti teritorijalnoj cjelovitosti niti političkoj nezavisnosti Albanije“. ¹⁸ Iz toga proizlazi da je Sud kao nedopuštenu okarakterizirao i onu silu koja nije bila usmjerena na ugrožavanje teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti druge države.

3. SPAŠAVANJE VLASTITIH DRŽAVLJANA – ČIN SAMOBRANE?

Slučajeve iz prakse država u kojima su države oružano intervenirale kako bi zaštitile svoje državljane karakterizira čitav niz pravnih osnova koje su te države isticale kao opravdanje za svoje postupke. U nekim se slučajevima tako kao pravni temelj postupanja isticao pristanak teritorijalne države na stranu intervenciju. Nacrtni članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine kojega je izradila Komisija za međunarodno pravo potvrđuje običajnopravno načelo prema kojemu

15 Preambula Povelje. Tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.

16 Vidi: Brownlie, I.: *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1963., str. 267.

17 *Corfu Channel Case, Judgment of April 9 1949, ICJ Reports 1949.*, str. 35.

18 *Reply Submitted, under the Order of the Court of 26 March, 1948, by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, str. 257.

pristanak, ukoliko ga je dalo ovlašteno tijelo te ako nije iznuden prisilno, isključuje protupravnost inače nedopuštenog djela.¹⁹ Ono što je konkretne slučajeve činilo spornim jest jesu li ispunjeni uvjeti pod kojima se pristanak smatra valjanim, prije svega je li ga dalo ovlašteno tijelo, a ne je li pristanak kao takav valjana osnova za intervenciju. Kada govorimo stoga o pravu države na oružanu intervenciju na stranom teritoriju, mislimo na intervenciju koja se provodi prisilno, bez suglasnosti teritorijalne države.

Vrlo često se pravo na spašavanje vlastitih državljana podvodilo pod humanitarnu intervenciju. Pod humanitarnom intervencijom smatra se oružana akcija jedne ili više država na teritoriju druge države, radi sprječavanja ili reduciranja kršenja ljudskih prava širokih razmjera.²⁰ Iz navedenoga je vidljivo da postoje neke sličnosti između akcija koje se smatraju humanitarnim intervencijama te onih koje se provode radi spašavanja državljana. Obje se provode na stranom teritoriju i obje imaju cilj spašavanja osoba. No, osim navedenih sličnosti, postoje i bitne razlike između njih. Država koja intervenira inspirirana je jednim motivima u prvom, a drugačijim motivima u drugom slučaju. Za provođenje humanitarne intervencije posve je nebitno državljanstvo osoba koje se spašava, dok je kod „spašavanja državljana“ ono ključna značajka osoba koje se spašava. Usto, stupanj zadiranja u vlast teritorijalne države mnogo je manja kod akcija spašavanja državljana. U pravilu se radi o kratkotrajnim akcijama usmjerenima isključivo na samu akciju spašavanja. Nasuprot tomu, humanitarne intervencije mogu biti mnogo dužeg vremenskog trajanja, mnogo većeg intenziteta i često su usmjerene protiv same vlasti države u kojoj se intervenira, budući da je ta vlast ona koja krši prava svojih građana.

Shvaćajući da se pozivanjem na osnove djelovanja kao što je u međunarodnom pravu sporna humanitarna intervencija ili ističući pravo na spašavanje državljana kao samostalni temelj, države nalaze na vrlo „skliskom terenu“, mnoge od njih su se provodeći akcije spašavanja državljana pozvale na pravo na samoobranu, koje nesporno pripada svakoj državi.

Povelja Ujedinjenih naroda, predviđajući pravo država na samoobranu, tek deklaratorno potvrđuje, kako i sama kaže, jedno „inherentno“ pravo svake države. Ono je, dakle, postojalo i prije donošenja Povelje i čini dio običajnog prava. Ipak, članak 51. Povelje propisao je da je samoobranu dopušteno koristiti u slučaju „oružanog napada na nekog člana Ujedinjenih naroda“,²¹ time otvarajući

19 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001, tekst dostupan na: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf (stranica posjećena 07. lipnja 2012.).

20 Reisman, W. M.: Why Regime Change is (Almost Always) a Bad Idea, *American Journal of International Law*, sv. 98, br. 3, 2004., str. 516.

21 Članak 51. Povelje propisuje: „Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekog člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlasti i dužnosti Vijeća sigurnosti da na temelju ove Povelje djeluje svakog trenutka na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti.“ Tekst Povelje vidi: *supra*, bilj. 2.

nekoliko bitnih pitanja: od koga mora doći napad, države ili i nedržavnog aktera, što je oružani napad te protiv koga ili čega mora biti usmjeren. O točnom značenju pojma „oružanog napada“, kao i o pitanju od koga napad mora doći da bi se smatrao oružanim napadom u kontekstu navedene odredbe, puno se raspravljalo u međunarodnopravnoj znanosti, no ta su pitanja i dalje predmet suprotstavljenih stajališta. Međutim, za našu temu je zanimljivo ovo treće pitanje, može li se ugrožavanje državljana neke države smatrati oružanim napadom na tu državu.

Klasičan i najčešći oblik oružanog napada jest onaj koji je usmjeren na teritorij neke države. I napad na simbole državne suverenosti, kao što su ratni brodovi na otvorenom moru, vojni zrakoplovi ili oružane snage stacionirane na stranom teritoriju, u pravilu se smatrao oružanim napadom na državu. Mogu li se i državljanima neke države smatrati bitnim elementom njezina postojanja, bilo je predmetom oprečnih mišljenja. Zaštitu državljana, kao članova šire državne zajednice, neki smatraju jednako bitnom kao i obranu bilo kojeg dijela teritorija.²² Ipak, valja imati na umu da prijetnja jednom ili nekolicini državljana neke države ne predstavlja ujedno i prijetnju samoj opstojnosti te države, kao što bi to bio slučaj s ugrožavanjem njezina teritorija, pa je upitno koliko se spašavanje državljana može pravdati potrebom samoobrane države.

Kao smjernica u utvrđivanju može li napad na državljanu predstavljati oružani napad u smislu članka 51. može poslužiti ranije spomenuta Definicija agresije koju je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda. Iako prevladava mišljenje da je agresija širi pojam od oružanog napada koji predstavlja povod za samoobranu te da se ne radi o sinonimima, konkretni čini agresije koje Definicija nabroja upućuju na moguće oblike oružanog napada.²³ Među njima se tako spominje, primjerice, „napad oružanih snaga neke države na kopnene, pomorske ili zračne vojne snage ili na mornaricu i civilno zrakoplovstvo druge države“, no ne spominje se i napad na državljanu stranu države.²⁴ Lista nabrojenih čina agresije nije iscrpna pa Definicija ostavlja otvorenom mogućnost da se agresijom smatraju i drugi čini, izvan onih u njoj spomenutih. Ipak, za pretpostaviti je da bi spašavanje državljana, nerijetko prisutno u praksi država, našlo u ovom dokumentu svoje mjesto da su njegovi tvorci smatrali da ugrožavanje stranih državljana predstavlja čin agresije. Ne samo da Definicija nije spomenula ugrožavanje državljana kao mogući oblik agresije, već takvim nije kvalificirala ni napad na strana veleposlanstva ni diplomatsko osoblje.

22 Vidi: Bowett, D. W.: *Self – defense in International Law*, New York, Frederick A. Praeger, 1958., str. 92.

23 O odnosu pojmova agresije i oružanog napada vidi više u: Randalzhofer, A.: *Article 2(4)*, u: Simma, B. (ur.): *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995., str. 668; Constantinou, A.: *The Right of Self – Defence under Customary International Law and Article 51 of the United Nations Charter*, Athènes, Sakkoula, Bruxelles, Bruylant, 2000., str. 59; Alexandrov, S. A.: *Self – Defense against the Use of Force in International Law*, The Hague, London, Boston, Kluwer Law International, 1996., str. 110; Andrassy, J.: *Međunarodno pravo*, Zagreb, Školska knjiga, 1990., str. 534, 551 – 554.

24 Članak 3. točka d. Tekst Definicije agresije vidi: *supra*, bilj. 10.

U svjetlu toga je i sam Međunarodni sud u presudi o diplomatskom i konzularnom osoblju u Teheranu iz 1980. godine zauzeo stajalište da je Iran, čiji su državljani zauzeli američko veleposlanstvo u Teheranu, prekršio odredbe Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, Bečke konvencije o konzularnim odnosima, kao i jednog bilateralnog ugovora, no ne i da je počinio oružani napad u smislu članka 51. Povelje.²⁵

Argument samoobrane nije održiv ni zbog toga što se akcije spašavanja državljana ne provode samo u slučajevima kada se ti državljani nađu na meti napada, već i kada su na neki drugi način ugroženi, primjerice u situacijama nemira i napetosti unutar neke države. Opasnost u kojoj se oni u takvim situacijama nalaze ne može se smatrati „oružanim napadom“ na državu, pa tako samoobrana, nužno uvjetovana postojanjem takvog napada, ne može biti isticana kao pravni temelj akcija spašavanja državljana.

4. SPAŠAVANJE DRŽAVLJANA U PRAKSI DRŽAVA

Spašavanje vlastitih državljana isticano je razmjerno često, osobito u drugoj polovici 20. stoljeća, kao opravdanje država za upotrebu sile. Praktički je u svakom od tih slučajeva oružana intervencija doživjela osudu većine ili značajnog broja država međunarodne zajednice, što ne čudi, s obzirom na to da su provedene intervencije, bez obzira na koju su se osnovu države pozivale, predstavljale vidno kršenje načela neintervencije i zabrane upotrebe sile. Zbog toga se ne može govoriti o jednoznačnoj reakciji država i ostaje otvoreno pitanje jesu li one općenito ustajale protiv kršenja teritorijalnog suvereniteta države na čijem se području vršila intervencija ili protiv konkretnih okolnosti intervencije. Možemo, međutim, izdvojiti dva slučaja u kojima su države koje su provodile intervenciju naišle na veće razumijevanje međunarodne zajednice – slučaj spašavanja izraelskih državljana u zračnoj luci Entebbe u Ugandi te slučaj spašavanja američkih državljana zatočenih u zgradi američkoga veleposlanstva u Teheranu. Ono što navedene slučajeve u velikoj mjeri razlikuje od ostalih slučajeva spašavanja državljana jest jasna usmjerenost oružane akcije na spašavanje državljana koji su držani kao taoci. U tomu se oni razlikuju od brojnih drugih slučajeva spašavanja za koje je postojala izražena sumnja da se akcijom spašavanja državljana prikriva ostvarenje nekih drugih ciljeva.

Intervencija Izraela u zračnoj luci Entebbe u Ugandi dogodila se kada je skupina palestinskih terorista otela zrakoplov *Air Francea* ta ga usmjerila najprije u Libiju, a zatim u zračnu luku Entebbe. Prema navodima svjedoka, Palestinci su oslobodili sve neizraelske državljane te za oslobađanje preostalih Izraelaca zahtijevali oslobađanje nekolicine terorista koji su bili zatočeni u različitim europskim državama. Svjedoci su također tvrdili da su teroristima u zračnoj luci pomoć pružali pripadnici vojske Ugande. Izrael je, ne tražeći odobrenje Ugande, oružano intervenirao u zračnoj

25 United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment, ICJ Reports 1980., str. 64 – 65.

luci te proveo uspješnu operaciju spašavanja talaca. U akciji je uništeno desetak zrakoplova Ugande te ubijeno nekoliko talaca, Palestinaca i vojnika Ugande.

Izrael je o izvršenoj intervenciji bez odgađanja obavijestio Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda, pozivajući se na pravo na samoobranu u situaciji u kojoj je Uganda navodno surađivala s teroristima. Uganda se, s druge strane, obratila predsjedniku Vijeća sigurnosti i predsjedavajućem Organizacije afričkog jedinstva tvrdeći da je pretrpjela izraelski napad te da bi Izrael trebalo osuditi zbog počinjene agresije. Skupina afričkih država u Vijeću sigurnosti predložila je rezoluciju kojom se osuđivalo Izrael za kršenje suverenosti i teritorijalne cjelovitosti Ugande te se zahtijevala naknada štete za pretrpljene ljudske i materijalne gubitke. Drugačije stajalište zauzele su Sjedinjene Države, koje su se eksplicitno izjasnile u prilog zakonitosti akcije Izraela. Nešto umjereniji stav imala je Ujedinjena Kraljevina koja je, iako podržavajući Izrael, naglasila kako je „veliki problem usuglasiti dužnost države da zaštiti svoje državljane s obvezom poštivanja suverenosti i teritorijalne cjelovitosti država“.²⁶ Dvije su države predložile rezoluciju kojom bi se osudilo otmicu zrakoplova te pozvalo na sprječavanje i kažnjavanje terorističkih čina.²⁷

Stavovi država međunarodne zajednice prema intervenciji Izraela bili su vrlo različiti. Veliki broj država izjasnio se protiv akcije kao protupravne i usmjerene na kršenje suverenosti i teritorijalne cjelovitosti Ugande. Među njima su bili Benin, Gvajana, Gvineja, Indija, Jugoslavija, Kamerun, Katar, Kenija, Kina, Kuba, Libija, Mauricijus, Mauritanija, Pakistan, Panama, Rumunjska, Somalija, Sovjetski Savez i Tanzanija. Neke su države, primjerice Švedska, držale da je akcija nezakonita, ali opravdana. Sjedinjene Države i Ujedinjena Kraljevina su podržale akciju, a to su, nešto opreznije, učinile i neke druge države, primjerice Francuska. U pravilu su afričke države bile te koje su stale uz zaštitu teritorijalnog suvereniteta jedne od država njihovog kontinenta, Ugande. No, postojanje i drugačijih stavova, prema kojima je sporna akcija, iako nezakonita, bila nužna i opravdana, dovelo je do toga da u Vijeću sigurnosti nije bilo jedinstvenog stava pa nije niti donesena rezolucija kojom bi se osudila ili opravdala intervencija Izraela.

Slična intervencija, iako s neuspješnim ishodom, dogodila se kada je skupina iranskih studenata 1979. godine napala američko veleposlanstvo u Teheranu, zatočivši diplomatsko i konzularno osoblje te nekoliko američkih državljana koji su se zatekli u blizini veleposlanstva. Incident je predstavljao vrhunac napetosti koje su u to vrijeme postojale između iranske i američke vlade, velikim dijelom uzrokovane pribojavanjem Irana američke intervencionističke politike i pomaganja bivšeg iranskog režima. Tijekom talačke krize vlasti Irana nisu poduzele ništa kako bi pokušale osloboditi taoce. Nakon dvotjednog zatočeništva, manji broj talaca je

26 O stajalištima država vidi u: Ronzitti, N.: *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1985., str. 38.

27 Vidi: Franck, Th. M.: *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2002., str. 83.

pušten, a ostali su zadržani više od godinu dana, sve do zaključenja sporazuma između Sjedinjenih Država i Irana.²⁸

Sjedinjene Države nastojale su riješiti spor obraćanjem dvama organima Ujedinjenih naroda – Vijeću sigurnosti i Međunarodnom sudu. U Vijeću sigurnosti usvojena je rezolucija kojom se od Irana zahtijevalo neodgodivo puštanje talaca, a dobre usluge pri implementaciji rezolucije trebao je pružati Glavni tajnik Ujedinjenih naroda.²⁹ Propuštanje Irana da postupi sukladno obvezama iz Rezolucije dovelo je do novog zasjedanja Vijeća sigurnosti i usvajanja rezolucije kojom se ponovo zahtijevalo puštanje talaca.³⁰ Ujedno je dogovoreno moguće novo zasjedanje na kojemu bi se odlučilo o sankcijama protiv Irana, u slučaju da odbije ispuniti svoje obveze. Usporedno s djelovanjem Vijeća sigurnosti, Sjedinjene Države tražile su od Međunarodnog suda propisivanje privremenih mjera do donošenja konačne odluke. Odluka Suda o neodgodivom puštanju talaca nije polučila željeni rezultat.³¹

Planirana inicijativa nametanja Iranu ekonomskih sankcija nije bila ostvarena zbog veta Sovjetskog Saveza u Vijeću sigurnosti pa su Sjedinjene Države započele s poduzimanjem jednostranih mjera prema Iranu, apelirajući i na druge države da učine isto. Kako uslijed prijatnji Sjedinjenih Država Iranu da će upotrijebiti silu do puštanja talaca nije došlo, one su 1980. godine započele oružanu akciju spašavanja talaca vojnim zrakoplovima. Akcija je, međutim, zbog tehničkih problema prekinuta. Naglašavajući nužnost spašavanja vlastitih državljana, očuvanja američkih interesa te neutraliziranja napetosti koje je na međunarodnom planu generirala talačka kriza, Sjedinjene Države pozivale su se na pravo na samoobranu.³²

Reakcija međunarodne zajednice na izvršenu intervenciju ponovo je bila dvojaka. Države koje su tradicionalno podupirale američku politiku, u prvom redu Ujedinjena Kraljevina, i ovoga su puta podržale intervenciju, dok su s druge strane, države poput Sovjetskog Saveza, Kine i Indije akciju osudile.

Nedugo nakon iskrcavanja američke vojske u Iranu, Međunarodni sud je donio presudu. Sud se u presudi propustio očitovati o zakonitosti akcija spašavanja državljana općenito, ograničavajući se tek na okolnosti konkretnoga slučaja. Postupke iranskih studenata Sud je u cijelosti okvalificirao kao čine države, s obzirom na to da su ključna državna tijela podržavala zauzimanje veleposlanstva i zadržavanje talaca. Međutim, Sud pritom nije smatrao da se radi o odgovornosti Irana za oružani napad u smislu članka 51., već da je riječ o kršenju njegovih ugovornih obveza. Sud je smatrao da Sjedinjene Države imaju „razumljive osjećaje frustracije zbog dugotrajnog zadržavanja talaca od strane Irana“,³³ no nije propustio

28 Vidi: *The Hostage Settlement Agreements*, *International Legal Materials*, sv. 20, br. 1, 1981., str. 223.

29 Vidi: SC Res. 457 (1979).

30 Vidi: SC Res. 461 (1979).

31 Vidi: *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Provisional Measures*, Order of 15 December 1979, *ICJ Reports 1979.*, str. 2.

32 Vidi: Priopćenje za javnost Bijele kuće, citirano u: Ronzitti, op. cit., (bilj. 26), str. 44.

33 *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment, *ICJ Reports 1980.*, str. 18.

navesti da poduzeta akcija predstavlja nepoštivanje sudskog procesa, budući da je Sud prilikom nalaganja privremenih mjera apelirao na države u sporu da ne poduzimaju akcije koje bi mogle zaoštriti postojeću situaciju.³⁴

Navedeni slučajevi spašavanja državljana doživjeli su, unatoč kritikama koje su došle od jednog broja država i određeno razumijevanje u međunarodnoj zajednici. Činjenica da su u oba slučaja intervencije bile ograničene na spašavanje, odnosno pokušaj spašavanja državljana, kao i da države na čijem se području intervencija izvršila same nisu činile ništa kako bi došlo do oslobađanja talaca, isključila je bojazan da su države koje su intervenciju provodile imale u pozadini toga neke druge motive i ciljeve.

Drugačija je situacija bila, primjerice, kod američkih intervencija u Dominikanskoj Republici ili Panami, za koje se u velikoj mjeri smatralo da prikrivaju američku intervencionističku politiku te pokušaj očuvanja američkih interesnih sfera tijekom Hladnog rata, iako su se Sjedinjene Države pozivale, između ostalog, na argument spašavanja državljana. Kada je u Dominikanskoj Republici na vlast došla Dominikanska revolucionarna stranka, za koju su postojale sumnje da podržava komunistički režim, Sjedinjene su Države izvršile oružanu intervenciju, kojom je vraćena na vlast vojna hunta. Iako su Sjedinjene Države tvrdile da se radilo o akciji spašavanja vlastitih državljana, isključivo humanitarnog karaktera, evakuacija američkih državljana odvijala se tek u prvoj fazi intervencije. Međutim, intervencija je nastavljena i nakon toga, vođena idejom „očuvanja prava i poretka“ te „pomaganja narodu te države da slobodno odabere put političke demokracije, socijalne pravde i ekonomskog napretka“.³⁵ Američki je predsjednik Johnson čak otvoreno rekao kako „Sjedinjene Države neće tolerirati uspostavu još jedne komunističke vlade na zapadnoj hemisferi“.³⁶

Radi svrgavanja s vlasti panamske vlade na čelu s diktatorom Noriegom, američke trupe započele su oružanu intervenciju i u Panami. Sjedinjene Države pozvale su se na spašavanje vlastitih državljana, pravo na samoobranu te na potrebu očuvanja demokracije, borbu protiv krijumčarenja droge koju je podržavao Noriega, kao i na zaštitu integriteta Ugovora o Panamskom kanalu. Čini se da je i u slučaju Paname, kao i kod Dominikanske Republike, argument spašavanja državljana pao u drugi plan pred ciljem Sjedinjenih Država da utječu na promjenu režima u toj zemlji. Iako rezolucija kojom se osuđuje američka intervencija nije bila usvojena u Vijeću sigurnosti zbog veta triju stalnih članica, Sjedinjenih Država, Ujedinjene Kraljevine i Francuske, rezoluciju istog sadržaja izglasala je Opća skupština.³⁷ Neovisno o tomu jesu li podržavale režim generala Noriege, većina je država smatrala da se u konkretnom slučaju radilo o nedopuštenoj intervenciji.

34 Vidi: *supra*, bilj. 31.

35 Izjava predsjednika Johnsona, citirana u: Chesterman, S.: *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2001., str. 73.

36 Weisburd, A. M.: *Use of Force: The Practice of States since World War II*, Oxford, New York, Pennsylvania State University Press, 1997., str. 221.

37 GA Res. 44/240.

Kako bi zaštitila svoje državljane, oružanu intervenciju poduzela je i Belgija šezdesetih godine prošlog stoljeća. Kada je 1960. godine došlo do pobune kongoanske vojske, a u državi došlo do nemira i kolapsa pravnog poretka, Belgija je krenula u akciju spašavanja svojih državljana koji su se našli na meti sustavnih pljački i silovanja. Budući da akcija nije bila provedena po odobrenju niti kongoanske vlade niti Ujedinjenih naroda, Kongo je optužio Belgiju za agresiju. Unatoč potpori koju su Ujedinjena Kraljevina i Francuska pružile akciji, u Vijeću sigurnosti usvojena je rezolucija kojom se tražilo od Belgije povlačenje oružanih snaga te kojom je ujedno formirana misija Ujedinjenih naroda (ONUC), namijenjena pružanju pomoći Kongu.³⁸ Opravdavanje akcije nužnošću zaštite državljana bilo je u velikoj mjeri osporavano. Prije svega, belgijska je akcija prouzročila goleme civilne žrtve pa pozivanje na humanitarne razloge te usmjerenost akcije na spašavanje života nisu bili suviše uvjerljivi.³⁹ Osim toga, postojale su indicije da je belgijska akcija kao jedinu svrhu imala potpomaganje pobunjenika u kongoanskoj pokrajini Katanga, zbog stvaranja podloge za lakši pristup bogatim nalazištima bakra.⁴⁰ Do nove intervencije Belgije u Kongu došlo je samo nekoliko godina kasnije, 1964., kada je jedna pobunjenička skupina u pokrajini Stanleyville uzela kao taoce preko tisuću civila, državljana Belgije, Sjedinjenih Država, Francuske, Indije i Pakistana te zahtijevajući ustupke od središnje vlade prijetila njihovom smrću. Nakon neuspjelih pokušaja spašavanja talaca mirnim putem, oružane snage Belgije i Sjedinjenih Država ovoga su puta uz suglasnost kongoanske vlade ušle u Kongo i izvršile uspješnu misiju spašavanja. Nakon dugotrajnih rasprava u Vijeću sigurnosti usvojena je rezolucija kojom se od svih država zahtijevalo da se suzdrže od intervencije u unutarnje stvari Konga.⁴¹ Tekst Rezolucije različito je tumačen. Sjedinjene Države smatrale su da je zabrana intervencije upućena onima koji su podupirali pobunjeničke skupine, dok su Sovjetski Savez i Čehoslovačka tvrdili da je upućena upravo dvjema državama koje su izvršile intervenciju.⁴² Operacija *Stanleyville* opravdavana je kao humanitarna intervencija, koja je uključivala i spašavanje vlastitih državljana. Podijeljenost država u prihvaćanju ovog argumenta, pri čemu su zapadnoeuropske zemlje podržale akciju, istočnoeuropske su bile protiv nje, a afričke države podijeljene, vezivala se prije svega uz sumnju u postojanje neokolonijalističkih težnji i pokušaja ostvarivanja vlastitih interesa država koje su intervenirale.⁴³

Ovi, ali i drugi slučajevi poduzimanja oružanih intervencija radi spašavanja vlastitih državljana ukazuju na vrlo neujednačenu praksu država u očitovanju

38 SC Res. 143 (1960).

39 Porast broja žrtava tijekom akcije u Kongu doveo je do usvajanja daljnjih rezolucija Vijeća sigurnosti, kojima se zahtijevalo povlačenje belgijskih trupa. Vidi: SC Res. 145 (1960); SC Res. 146 (1960).

40 Vidi: Verwey, W. D.: Humanitarian Intervention, u: Cassese, op. cit., (bilj. 6), str. 61.

41 SC Res. 199 (1964).

42 O reakcijama država na intervenciju vidi u: Chesterman, op. cit., (bilj. 35), str. 68.

43 Vidi: Weisberg, H. L.: The Congo Crisis 1964: A Case Study of Humanitarian Intervention, Virginia Journal of International Law, sv. 12, br. 2, 1971. – 1972., str. 261.

na pojedine slučajeve takvih intervencija. U pravilu su Sjedinjene Države, koje su same najčešće i poduzimale akcije spašavanja te njihovi saveznici Ujedinjena Kraljevina i Francuska bili pobornici takvih intervencija. Veliki broj drugih država protivio se njihovu provođenju, iako je to protivljenje u velikoj mjeri bilo rezultat protupravnosti konkretnih akcija, a ne ocjene takvih akcija kao općenito protupravnih. O oružanim intervencijama radi spašavanja državljana kao načelu države se nisu izjašnjavale. No iz postojeće prakse država vidljivo je da ne postoji jasna, jednoobrazna i kontinuirana praksa te potrebna pravna svijest država (*opinio iuris*) temeljem kojih bi se moglo zaključiti o postojanju običajnog prava na provođenje takvih intervencija.

Iz prakse država vidljivo je da najčešće isticani pravni temelj na kojega su se države pri poduzimanju takvih akcija pozivale, samoobrana, ne može poslužiti kao valjana osnova za upotrebu sile, zbog odsustva temeljnog preduvjeta za poduzimanje samoobrane, a to je postojanje oružanog napada. Ranije je rečeno da se napad na nečije državljanke ne bi mogao smatrati „oružanim napadom“ u smislu članka 51. Povelje. Ako bi to i bio slučaj, državljanke se mogu naći u opasnosti i u drugim okolnostima, a ne samo kada su meta oružanog napada. Budući da samoobrana predstavlja jedinu Poveljom dopuštenu iznimku od jednostrane upotrebe sile, preostaje ispitati bi li spašavanje državljana moglo odgovarati opisu stanja nužde, koje bi isključivalo protupravnost inače nedopuštenog čina.

5. DOKTRINA STANJA NUŽDE

Stanje nužde vrlo je stari koncept, koji se još u davnoj prošlosti vezivao uz ideju samoodržanja. U situacijama u kojima je postojala stvarna i neposredna ugroženost ljudskih života ili njihove imovine, smatralo se da se radi njihova očuvanja mogu poduzeti mjere koje su *per se* protupravne, no kojima se u danim okolnostima, budući da predstavljaju jedini način zaštite ugroženih interesa, odriče protupravnost. No, od same pojave ideje djelovanja u nuždi javila se bojazan oko ispravnosti procjenjivanja čijim interesima ili pravima u konkretnim okolnostima treba dati prednost – one države koja tvrdi da djelovanjem u nuždi spašava sam svoj opstanak ili one koja razložno očekuje poštivanje svojih prava. Upravo je bojazan od zloupotrebe stanja nužde činila ovaj koncept vrlo spornim.

Značajan korak u postavljanju parametara za procjenu postojanja stanja nužde učinjen je 70-ih godina 20. stoljeća, kada je posebni izvjestitelj Komisije za međunarodno pravo, Roberto Ago, predstavio studiju kojom je u jednoj mjeri razjašnjeno značenje stanja nužde. Odrednice nužde koje je Ago tada postavio uvrštene su kasnije u Nacrt članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, u kojemu se nužda navodi kao jedna od okolnosti koje isključuju protupravnost.⁴⁴ Nacrt članaka predstavlja kodifikaciju običajnog prava o stanju

⁴⁴ Tekst Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine vidi: *supra*, bilj. 19.

nužde, što je potvrdio i Međunarodni sud u predmetu *Gabčíkovo – Nagymaros Project*.⁴⁵ Time je Sud afirmirao značaj instituta stanja nužde u suvremenom međunarodnom pravu i negirao shvaćanja određenih pravnih autora o njegovoj zastarjelosti.⁴⁶

Članak 25. Nacrta članaka kaže da nužda označava „iznimne slučajeve u kojima je jedini način da država sačuva bitne interese od teške i neposredne opasnosti povreda neke druge međunarodne obveze manje važnosti ili hitnosti“.⁴⁷ U takvim se slučajevima država može osloboditi odgovornosti za povredu neke obveze, no samo ako su, kako dalje navodi članak 25., ispunjeni sljedeći uvjeti: država svojim činom ne smije ozbiljno ugroziti bitne interese druge države ili država u odnosu na koje ima tu obvezu, ili interesa međunarodne zajednice kao cjeline; međunarodna obveza u pitanju ne smije isključivati mogućnost pozivanja na stanje nužde; država koja se poziva na stanje nužde ne smije sama doprinijeti nastanku toga stanja.

Bitna je odrednica stanja nužde da se ne radi o pravu, već o činjeničnoj okolnosti koja opravdava postupanje koje bi u odsustvu te okolnosti bilo protupravno.⁴⁸ Dakle, *nepostojanje prava* na postupanje koje se u nekoj prilici smatra nužnim za otklanjanje veće štete temelj je za pozivanje na nuždu kao okolnost koja isključuje protupravnost. Utoliko se djelovanje u nuždi razlikuje od djelovanja u samoobrani, budući da samoobrana jest pravo svake države. Osim toga, poduzimajući samoobranu država reagira na kršenje prava od strane države od koje se brani, dok djelujući u nuždi država može kršiti prava i države koja sama nije prethodno počinila neki međunarodno protupravni čin.

Iako se samoobrana, kako smo naveli, ne bi mogla isticati kao pravni temelj akcija spašavanja državljana, činjenica je da se države ipak u pravilu pozivaju upravo na nju, a ne na stanje nužde. Zašto je tomu tako? Razlog je jednostavan, iako odražava površnost država u pravnoj argumentaciji svojih čina, a možda čak i namjernu zloupotrebu prava na samoobranu. S jedne strane postoji, dakle, inherentno pravo svake države na samoobranu, potvrđeno Poveljom, dok je s druge vrlo oskudno razrađen i sporan koncept stanja nužde.⁴⁹ Ne čudi stoga što su države sklonije pozivati se na samoobranu.

Iako je Komisija za međunarodno pravo u svom Nacrtu članaka donekle razradila stanje nužde, doktrina nužde i dalje je ostala vrlo apstraktna.

45 Case Concerning the Gabčíkovo – Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1997., str. 41.

46 Tako, primjerice, Brownlie stanje nužde smatra „reliktom prošlih stoljeća“. Vidi: Brownlie, op. cit., (bilj. 16), str. 42 *et seq*; Higgins, R.: *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, New York, Toronto, Oxford University Press, 1963., str. 218.

47 Tekst Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine vidi: *supra*, bilj. 19.

48 Vidi: International Law Commission, 32nd Report, Commentary, Yearbook of the International Law Commission, sv. 1, 1980., str. 154.

49 Vidi tekst uz bilj. 58 – 60.

Krenimo od nejasnosti „bitnih interesa“ (*essential interests*) koji moraju biti ugroženi da bi država, radi njihova očuvanja, mogla postupiti suprotno nekoj svojoj međunarodnopravnoj obvezi i biti oslobođena odgovornosti za takvo postupanje. Komisija za međunarodno pravo propustila je odrediti što bi sve ulazilo u krug bitnih interesa, iako je naglasila da ih ne bi trebalo ograničiti na one koji utječu na samo postojanje neke države.⁵⁰ Nešto detaljnija bila je studija Roberta Aga, u kojoj su kao primjeri takvih interesa navedeni „politički ili ekonomski opstanak, trajno funkcioniranje temeljnih državnih službi, održanje unutardržavnog mira, opstanak građana odnosno države te očuvanje prirodnog okoliša na njenom teritoriju“.⁵¹ Općenitost „bitnih interesa“ istovremeno predstavlja poteškoću jer ostavlja nejasnim koje se sve interese u nuždi može štiti, a samim time i otvara prostor mogućim zloupotrebama, ali s druge strane i omogućava potrebnu fleksibilnost procjenjivanja od slučaja do slučaja je li neki interes u određenom trenutku bitan za državu.

Značenje „bitnih interesa“ bilo je sporno u još jednom bitnom aspektu – moraju li se takvi interesi odnositi baš na državu koja se poziva na stanje nužde ili je moguće da oni uključuju širi krug interesa, odnosno interese i drugih država, koji mogu, ali i ne moraju utjecati na državu koja poduzima mjere u nuždi. Ovo pitanje postaje aktualno u slučajevima kao što je onaj kada se Belgija pred Međunarodnim sudom pozivala na stanje nužde opravdavajući time intervenciju NATO-a u Jugoslaviji 1999. godine. Iako je izgledno da će država koja djeluje u nuždi u praksi štiti u prvom redu svoje vlastite interese, čini se ispravnim smatrati da bi ona jednako tako mogla poduzimati čine i radi zaštite interesa neke druge države, time štiteći i međunarodnopravni poredak u cjelini. Tomu ide u prilog i činjenica da je izvorni tekst Nacrta članaka iz 1980. godine specificirao da se mora raditi o „bitnom interesu države“, da bi Nacrt članaka iz 2001. godine spominjao samo „bitne interese“, izostavljajući frazu „*of the State*“.⁵²

Nije, nadalje, detaljnije objašnjeno niti značenje „teške i neposredne opasnosti“ u kojoj se država mora naći prije no što poduzme korake za spašavanje nekih bitnih interesa. Komentar Nacrta članaka kaže, ponovo vrlo općenito, da se mora raditi o izuzetno teškoj opasnosti, koja u danom trenutku predstavlja prijetnju nekom državnom interesu.⁵³ Jednako apstraktan i kratak osvrt na tumačenje navedene fraze

50 International Law Commission Report to General Assembly, Yearbook of the International Law Commission, sv. 2, br. 2, 1980., str. 49.

51 Ago, R.: Addendum to the Eight Report on State Responsibility, Yearbook of the International Law Commission, sv. 2, br. 1, 1980., para. 7. Očuvanje prirodnog okoliša kao bitan interes države potvrdio je i Međunarodni sud u predmetu *Gabčikovo – Nagymaros Project*. Vidi: ICJ Reports 1997., (bilj. 45), str. 92.

52 U komentaru članka 25. Nacrta članaka Komisija za međunarodno pravo naznačila je da je riječ o opasnosti za odnosnu državu ili za čitavu međunarodnu zajednicu: „...*necessity consists not in danger to the lives of individuals in the charge of a state official but in a grave danger either to the essential interests of the state or of the international community as a whole*“. Postojanje obveza prema čitavoj međunarodnoj zajednici potvrdio je Međunarodni sud u sporu *Barcelona Traction*. Vidi: *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Second Phase) (Belgium v. Spain)*, ICJ Reports 1970., str. 3, 32.

53 Vidi: *supra*, bilj. 48, para. 33.

dao je Međunarodni sud u spomenutom predmetu *Gabčíkovo – Nagymaros Project*, naznačivši da „neposrednost“ događaja daleko premašuje koncept „vjerojatnosti“, a „opasnost“ više odgovara „riziku“ nego samoj „materijalnoj šteti“.⁵⁴

Stanje nužde označava iznimne situacije u kojima država ni na koji drugi način nije mogla zaštititi ugrožene bitne interese. Počinjenje protupravnog čina mora stoga biti „jedini način“ zaštite tih interesa. Komisija za međunarodno pravo naglasila je da ekonomski učinak mjera koje se poduzimaju nema važnost prilikom procjene dopustivosti djelovanja u nuždi. To znači da bi postojanje bilo kojeg drugog načina, pa čak i onog skupljeg, isključivalo opravdanost pozivanja na stanje nužde.⁵⁵ Kriterij „jedinog načina“ potvrdio je i Međunarodni sud u predmetu *Gabčíkovo – Nagymaros Project*, utvrdivši da je Mađarska, koja se pozivala na stanje nužde, imala na raspolaganju i druga sredstva, sukladna međunarodnom pravu, za zaštitu svojih interesa.⁵⁶

Opravdanost djelovanja u nuždi uvjetovana je većom važnošću interesa kojega se spornim djelovanjem nastoji zaštititi od onog interesa kojega se pritom žrtvuje. Odmjeravanje važnosti suprotstavljenih interesa može katkada biti vrlo težak zadatak. Ne postoje neki objektivni pokazatelji za vršenje takve procjene, već je ona prepuštena samim državama. Zato je potrebno da važnost interesa kojega se štiti prepozna ne samo država koja poduzima akciju u nuždi, nego i čitava međunarodna zajednica.⁵⁷ Upravo je takva objektivna ocjena postojanja „prvenstva“ jednog interesa nad drugim ključna za poimanje akcije poduzete u nuždi kao opravdane i zaista nužne, a ne tek kao sredstva ostvarenja nekih drugih interesa države koja ju poduzima.

Uvrštavanje koncepta stanja nužde u Nacrt članaka Komisije za međunarodno pravo s jedne je strane potvrdilo njegovu aktualnost u suvremenom međunarodnom pravu, no istodobno je otvorilo i neka nova pitanja. Naime, članak 26. Nacrta članaka propisuje da se država ne može pozvati na stanje nužde i biti oslobođena odgovornosti za kršenje neke svoje međunarodnopravne obveze ako je njeno postupanje protivno imperativnoj normi međunarodnog prava.⁵⁸ Ovakav zaključak Komisije uvelike dovodi u pitanje mogućnost pozivanja na stanje nužde u slučajevima upotrebe sile, uključujući i one poduzete radi spašavanja državljana. U međunarodnopravnoj znanosti i sudskoj praksi danas je gotovo beziznimno prihvaćeno stajalište prema kojemu zabrana upotrebe sile predstavlja *ius cogens* normu. Tako, primjerice, Komentar Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora Komisije za međunarodno pravo navodi da je zabrana upotrebe sile iz Povelje „istaknuti primjer *ius cogens* norme“.⁵⁹ Kogentni karakter zabrane upotrebe

54 ICJ Reports 1997., (bilj. 45), str. 41 – 45.

55 Vidi: *supra*, bilj. 48.

56 ICJ Reports 1997., (bilj. 45), str. 43.

57 Vidi: *supra*, bilj. 48.

58 Tako, primjerice, nije dopušteno vršenje agresije da bi se suzbila agresija, vršenje genocida da bi se odgovorilo na genocid ili provođenje torture da bi se odgovorilo na torturu.

59 Draft Articles on the Law of the Treaties, Report of the International Law Commission, 18th Session, Yearbook of the International Law Commission, sv. 2, 1966., str. 172, 173, 248 – 249, 261.

sile potvrdio je i Međunarodni sud u predmetu o vojnim i paravojnim aktivnostima u i protiv Nikaragve. Sud se u svojoj presudi pozvao na stajalište Komisije za međunarodno pravo o *ius cogens* prirodi zabrane sile, a isto mišljenje iznijeli su suci Singh i Sette-Camara u svojim odvojenim mišljenjima.⁶⁰

Ipak, kada se govori o zabrani upotrebe sile, misli se isključivo na protupravnu silu. Tako sila upotrijebljena u samoobrani, rekli smo, nije zabranjena. U tom je smislu i Roberto Ago u svojoj ranije spomenutoj studiji naveo da određene djelatnosti pojedinih država na teritoriju drugih država „iako katkad mogu biti prisilne naravi služe samo za postizanje ograničenih ciljeva, koji nemaju veze s ciljevima karakterističnima za istinski čin agresije“. Kao primjer su navedene sljedeće aktivnosti koje uključuju silu, ali se ne smatraju agresijom: upadi na strani teritorij s ciljem zaustavljanja štetnih operacija oružane skupine koja se spremala napasti teritorij države koja je izvršila napad; progon naoružane skupine kriminalaca koja je prešla granicu i koja možda ima bazu na tom stranom teritoriju; zaštita života državljana ili drugih osoba koje su napale ili zadržale neprijateljske snage ili skupine koje nisu pod vlašću ili nadzorom države te uklanjanje ili neutraliziranje izvora problema koji bi se mogli dogoditi ili proširiti preko granice.⁶¹

6. ZAKLJUČAK

Postojanje pravnog temelja za poduzimanje oružanih intervencija radi spašavanja vlastitih državljana, ili odsustvo takvoga pravnog temelja, može se promatrati s dva aspekta: prvo, s aspekta utvrđivanja jesu li takve intervencije protivne Povelji ili u skladu s Poveljom i drugo, neovisno o uređenju upotrebe sile u Povelji, predstavljaju li one dio običajnog prava.

Ako Povelja zabranjuje upotrebu sile, na koji bi se način oružana intervencija mogla dovesti u sklad s navedenom zabranom? S jedne strane, Povelja proklamira poticanje zaštite ljudskih prava pa takvu zaštitu i navodi kao jedan od osnovnih ciljeva Ujedinjenih naroda. Ipak, poimanje oružanih intervencija kao modusa ostvarivanja zaštite ljudskih prava ne čini se opravdanim. Prije svega, ljudska prava mogu se štititi na razne druge načine koji ne uključuju silu. No, ako bi u nekoj situaciji i trebalo dati prednost jednoj od vrijednosti promicanih Poveljom, zabrana upotrebe sile imala bi prevagu. U pravilu postoji konsenzus da zabrana sile predstavlja temelj Povelje i vrhunsku vrijednost promicanu u njoj, što se i u formalnom smislu očituje spominjanjem zabrane upotrebe sile kao prvog, u odnosu na zaštitu ljudskih prava kao trećeg navedenoga cilja Ujedinjenih naroda.

Promatra li se spašavanje državljana kao ostvarivanje prava na samoobranu, vidljivo je da takva teorija ne može biti prihvaćena iz dva razloga: napad na državljane koji se nalaze na stranom teritoriju ne smatra se „oružanim napadom“ iz

60 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, ICJ Reports 1986., str. 99.

61 Ago, op. cit., (bilj. 51), str. 39.

članka 51. Povelje, a osim toga, opasnost u kojoj se državljani u pojedinoj situaciji nalaze ne mora nužno biti uvjetovana počinjenjem oružanog napada protiv njih.

Vrlo je čest argument u praksi država da oružane intervencije s ciljem spašavanja državljana predstavljaju dio korpusa običajnog prava. Taj je argument nužno ispitati, budući da, kako je Međunarodni sud u navedenoj presudi o Nikaragvi rekao, „Povelja ne pokriva čitavu materiju upotrebe sile u međunarodnim odnosima“⁶² pa se ona pitanja koja nisu pokrivena Poveljom mogu promatrati s aspekta običajnog prava. Analiza prakse država u poduzimanju misija spašavanja državljana pokazuje odsustvo dvaju ključnih elemenata za postojanje običajnog prava: praksa, s jedne strane, nije opća i jednoobrazna, a provodi ju tek uski krug, u pravilu moćnih država, dok se odsustvo pravne svijesti, kao subjektivnog elementa, očituje u mahom kritičkim reakcijama velikog broja država na oružane akcije spašavanja državljana.

Isključimo li u situacijama ugroženosti državljana na području strane države mogućnost poduzimanja samoobrane, kao jedine Poveljom predviđene iznimke od zabrane jednostrane upotrebe sile, i utvrdimo li nepostojanje običajnog prava o dopustivosti takvih akcija, možemo se razložno zapitati ne stavlja li poštivanje međunarodnog prava države u situaciju u kojoj im se osporava opravdano ostvarenje za njih bitnih interesa. U tom smislu čini se da bi pozivanje na stanje nužde, ne kao na pravo, već kao okolnost koja isključuje protupravnost čina, moglo poslužiti kao valjano opravdanje takvog tipa oružanih akcija. Kao što je i inače slučaj kod stanja nužde, tako i u slučaju oružanih intervencija radi spašavanja državljana, opravdanost akcija koje se u nuždi poduzimaju valja procjenjivati u svakom pojedinom slučaju, kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni zahtjevi za djelovanje u nuždi koje predviđa Nacrt članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, primjerice radi li se u tom slučaju zaista o „jedinom načinu“ postizanja opravdanog cilja, odnosno zaštite „bitnih interesa“. Zadržavajući u jednoj mjeri oprez pri pozivanju na nuždu u kontekstu upotrebe sile, a u svjetlu članka 26. Nacrta članaka, no uvažavajući i argumente koji ovaj institut čak i u ovakvim situacijama čine aktualnim i primjenjivim, držimo da bi njegovo prihvaćanje u opravdanim slučajevima spašavanja državljana oružanim putem bilo bolja opcija od ostavljanja država bez rješenja. Rezultat eventualnog „priznanja“ nepostojanja pravnog temelja poduzimanja takvih akcija u pravilu neće odvratiti države od poduzimanja akcije, već će dovesti do toga da se one neutemeljeno pozivaju na samoobranu, doprinoseći time vrlo opasnom trendu pokušaja ekstenziviranja toga prava.

62 ICJ Reports 1986., (bilj. 60), str. 94.

Summary

THE PERMISSIBILITY OF ARMED INTERVENTIONS FOR THE PROTECTION OF NATIONALS ABROAD

Article 2 (4) of the United Nations Charter prohibits the use and threat of force which are directed against the territorial sovereignty and political independence of any state, or which are in any other way inconsistent with the Purposes of the United Nations. With respect to such legal regulation, the question of the legality of armed interventions undertaken on the territory of another sovereign state in order to rescue nationals who find themselves in danger arises. This paper analyzes whether such actions may be regarded as self-defence, as the only exception to the prohibition of the unilateral use of force provided by the Charter, as well as whether a basis for undertaking such actions exists in customary international law. Furthermore, the author examines whether the state of necessity, not as a right, but rather as a circumstance precluding wrongfulness of a certain act, may justify undertaking of such a type of armed interventions.

Key words: armed intervention, prohibition of the use of force, self-defence, state of necessity.

Zusammenfassung

ZULASSUNG DER BEWAFFNETEN INTERVENTIONEN WEGEN RETTUNG EIGENER STAATSANGEHÖRIGEN IM AUSLAND

Artikel 2(4) der Satzung der Vereinten Nationen verbietet die Gewaltanwendung und –androhung, welche gegen territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit jedes Staates gerichtet sind oder auf irgendwelche Art und Weise mit Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar sind. Bezüglich solcher Rechtsregelung stellt sich die Frage der Gesetzlichkeit von auf dem Gebiet des anderen souveränen Staates unternommenen bewaffneten Interventionen mit dem Ziel der Rettung von der auf diesem Gebiet in Gefahr geratenen eigenen Staatsangehörigen. Die Arbeit analysiert die Fragen, ob solche Aktionen als die einzige von der Satzung vorgesehene Ausnahme vom Verbot der einseitigen Gewaltanwendung in die Selbstverteidigung eingeordnet werden können, und, ob die Grundlage für solche Aktionen im internationalen Gewohnheitsrecht besteht. Letztendlich wird die Frage analysiert, ob der Notstand, nicht als Recht sondern als ein Umstand, der die Rechtswidrigkeit einer Tat ausschließt, diese Art von bewaffneten Interventionen rechtfertigen kann.

Schlüsselwörter: bewaffnete Intervention, Verbot der Gewaltanwendung, Selbstverteidigung, Notstand.

Riassunto

AMMISSIBILITA' DI INTERVENTI ARMATI PER IL SALVATAGGIO DI PROPRI CITTADINI ALL'ESTERO

Ai sensi dell'art. 2(4) dello Statuto delle Nazioni Unite è vietato l'uso della forza e la minaccia di fare uso della forza che siano rivolti contro l'integrità territoriale o contro l'indipendenza politica di qualsiasi Stato o, comunque, in qualsiasi modo incompatibili con gli scopi delle Nazioni Unite. Stante una siffatta regolamentazione giuridica, si pone l'interrogativo circa la legalità degli interventi armati intrapresi sul territorio di un altro Stato indipendente e sovrano per salvare dei concittadini che ivi si trovassero in stato di pericolo. Nel contributo si pone la questione se tali azioni possano essere ricondotte all'autodifesa, quale unica eccezione prevista dallo Statuto al divieto dell'uso unilaterale della forza e se sussista il fondamento per intraprenderle in base al diritto internazionale consuetudinario. Infine, si esamina se lo stato di necessità, non quale diritto, ma quale circostanza che esclude l'antigiuridicità di un'azione posta in essere, possa giustificare tale genere di interventi armati.

Parole chiave: *intervento armato, divieto di uso della forza, autodifesa, stato di necessità.*

POJAM I PRAVNE POSLJEDICE ZAKAŠNJENJA S PLAĆANJEM U TRGOVAČKIM UGOVORIMA U PRAVU EUROPSKE UNIJE

Ivan Tot, mag. iur., univ. spec. oec., asistent
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 347.74::061.1EU
Ur.: 4. listopada 2012.
Pr.: 23. listopada 2012.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Predmetom rada su pojam zakašnjenja s plaćanjem izložen u Direktivi 2011/7/EU o suzbijanju zakašnjenja s plaćanjem u trgovačkim ugovorima te pravne posljedice zakašnjenja s plaćanjem predviđene odredbama direktive. Jedan cilj rada je pojmovnom analizom te gramatičkim, sustavnim i teleološkim tumačenjem utvrditi značenje pojedinih odredbi direktive. Drugi cilj rada je ocijeniti u kojoj se mjeri može ostvariti operativni cilj direktive: pružanje vjerovnicima instrumenata koji će im omogućiti da potpuno i učinkovito ostvare svoja prava u slučajevima zakašnjenja s plaćanjem. Analizom pojma zakašnjenja s plaćanjem izloženog u Direktivi 2011/7/EU, utvrđuje se da direktiva predviđa subjektivni koncept zakašnjenja dužnika s plaćanjem. Raspravlja se o razlikama subjektivnog i objektivnog koncepta zakašnjenja dužnika s plaćanjem te se izvodi zaključak da je objektivni koncept prihvatljiviji i povoljniji za vjerovnike novčanih obveza. U svjetlu teorijskih prijedora o funkciji zateznih kamata, razmatra se funkcija koju zatezne kamate, kao pravna posljedica zakašnjenja s plaćanjem, imaju u kontekstu odredaba direktive. Kako je direktivom uvedena i posebna naknada za troškove prouzrokovane vjerovniku dužnikovim zakašnjenjem s plaćanjem, raspravlja se i o funkciji te posebne naknade. Kao praktično pitanje, utvrđuju se nedostaci uređenja zakašnjenja s plaćanjem predviđenog Direktivom 2011/7/EU, te iznose prijedlozi za učinkovitija rješenja de lege ferenda.

Ključne riječi: zakašnjenje dužnika, zatezne kamate, posebna naknada za troškove prouzrokovane zakašnjenjem, Direktiva 2000/35/EZ, Direktiva 2011/7/EU.