

RAZMIŠLJANJA O ODGOVORNOSTI ZA ZAŠTITU (R2P) KROZ PRIZMU TEORIJSKOPRAVNIH POJMOVA SUVERENOSTI, INTERVENCIJE I DISKRECIJE

Pregledni znanstveni rad

UDK: 341.233: 341.211

341.233: 341.355.4

341.233: 341.358

Primljeno: 23. lipnja 2025.

Mario Krešić *

Josipa Žunac **

Ovaj rad predstavlja teorijskopravnu analizu pojmova suverenosti, intervencije i diskrecije, koja se koristi kao podloga za razumijevanje odgovornosti za zaštitu stanovništva (R2P) u teoriji i praksi. Analiza se temelji na usporedbi teorije apsolutne državne suverenosti, teorije ograničenog obvezivanja država i teorije međunarodnog prava kao odgovornosti (MPO). Najprije se ispituje kako svaka od tih teorija rješava problem pravnog obvezivanja suverenih država, a zatim njihov odnos prema pojmovima intervencije i diskrecije. Analiza dokumenata koji su uspostavili i razvili teoriju i doktrinu R2P razjasnit će značenja pojmova suverenosti, intervencije i diskrecije u tim tekstovima. Analiza slučaja intervencije u Libiji ispitat će mogu li se navedeni pojmovi koristiti u praksi na način predložen u analiziranim dokumentima. Rad će pokazati da se teorija, doktrina i praksa R2P preklapaju s teorijskim okvirom MPO te će upozoriti na moguće posljedice tog preklapanja za međunarodno pravo.

Keywords: suverenost, intervencija, diskrecija, odgovornost zaštiti, međunarodno pravo

1. UVOD

Cilj je rada pokazati kako teorija prava pridonosi znanosti o međunarodnom pravu^{1 2} na primjeru primjene teorijskopравnih uvida o suverenosti, intervenciji i diskreciji na analizu teorije „odgovornost za zaštitu“ (dalje u tekstu: R2P; pokrata za *Responsibility to Protect*) i prakse koja se opravdava tom teorijom.

To nastojanje polazi od sljedećih pretpostavaka: (i) različita značenja pojmova relevantnih za međunarodno pravo mogu se analizirati s obzirom na teorijskopравne

* Dr. sc. Mario Krešić, izvanredni profesor na Katedri za teoriju prava, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

** Josipa Žunac, mag. iur., odvjetnička vježbenica u OD Halle & Šimac d.o.o.

¹ Za prikaz izučavanja međunarodnog prava kroz teoriju prava vidi Krešić, M., „International Law“, u: Sellers, M.; Kirste, S. (ur.), *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, Dordrecht, Springer, 2023, str. 1504–1512.

² Teorija prava istražuje prirodu međunarodnog prava nastojeći odgovoriti na pitanja kako ono djeluje i koja je njegova svrha. Vidi *ibid.*, str. 1505.

kategorije o prirodi prava;³ (ii) različito korištenje pravnih pojmova utječe na različite načine razumijevanja pozitivnog (postavljenog) prava; (iii) pravna praksa stvaranja i primjene prava ovisi o načinu na koji praktičari razumiju pravo. Polazeći od tih pretpostavaka, nastojat će se postići sljedeći rezultati: (a) pokazati kako je moguće odrediti koji su teorijski okviri razvijeni na temelju različitih značenja pojmova bliži prirodi prava; (b) pokazati kako teorijski okviri razvijeni na temelju različitog značenja pojmova mogu poslužiti za analizu pojedinih načina razumijevanja pozitivnog međunarodnog prava (koji se očituju kao teorije o međunarodnom pravu); (c) pokazati kako se odgovarajući teorijski okvir za prikaz pojedinog načina razumijevanja međunarodnog prava može koristiti i za prikaz međunarodnopravne prakse koja slijedi takav način razumijevanja.

Teorijski je problem rada nedostatno objašnjenje teorijskih okvira na kojima počivaju pojedini načini razumijevanja pozitivnog međunarodnog prava koji se očituju kao teorije o međunarodnom pravu. Praktični je problem to što teorije međunarodnog prava koje (sukladno teorijskom okviru na kojem počivaju) više odgovaraju prirodi prava bivaju kod stvaranja i primjene prava redovito potisnute od teorija međunarodnog prava koje podržavaju arbitrarno korištenje moći.⁴ Doprinos rješavanju teorijskog i praktičnog problema nastojat će se postići u okviru zadanog predmeta ovog rada.⁵

Predmet izučavanja ovog rada jesu pojmovi suverenosti, intervencije i diskrecije (i) u teorijskom okviru koji smo nazvali „međunarodno pravo kao odgovornost“ (metametarazina; dalje u tekstu: MPO), (ii) u teoriji međunarodnog prava pod nazivom „odgovornost za zaštitu stanovništva“ (metarazina) i (iii) u međunarodnopravnoj praksi koja se opravdava teorijom R2P (osnovna razina). Istraživat će se tekstovi relevantni za predmet istraživanja, uz korištenje pojmovne analize, teorijskih alata teorije prava i analize teksta.⁶

(i) Analiza uvida teoretičara prava istražiti će različita značenja navedena tri pojma te upozoriti na mogućnost razlikovanja teorijskih okvira na temelju različitih značenja tih pojmova. Pri tome će se razvoj teorijskog okvira usmjeriti ponajprije na specifično shvaćanje međunarodnog prava karakteristično za teorijski okvir MPO. On se temelji na pojmu suverenosti kao pravnoj odgovornosti, pojmu intervencije kao aktu jedne vlasti kojim ona ometa ili onemogućava izvršavanje druge vlasti te pojmu diskrecije kao izboru

³ Teorija prava traži odgovore na gore navedena pitanja koristeći se pravnoteorijskim kategorijama normativnosti, sustavnosti, institucionalnosti, prisilnosti i funkcije međunarodnog prava. Vidi *ibid.*, str. 1505.

⁴ Vidi, primjerice, Rossovo objašnjenje članaka 2(7) Povelje Ujedinjenih naroda u Ross, A., *Constitution of the United Nations: Analysis of Structure and Function*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2008, str. 129.

⁵ Teorijski i praktični problem povezani su jer razmatranje teorijskih okvira prilikom diskusije o teorijama međunarodnog prava može jasnije pokazati strukturu pojedinih načina razumijevanja prava i posljedice njihove primjene u praksi.

⁶ U radu će se pojmovna analiza i teorijski alati teorije prava koristiti za analizu teorijskopравnih tekstova o značenju navedenih pojmova, a analiza teksta za analizu teorijskih, političkih i pravnih tekstova o teoriji „odgovornost za zaštitu stanovništva“ te za analizu tekstova koji upućuju na činjenice relevantne za tvrdnju o primjeni navedenih pojmova u praksi.

između alternativnih načina izvršavanja vlasti, uvijek ograničenom i usmjerenom standardima.⁷

(ii) Analiza teorije R2P⁸ istražit će kako se pojmovi suverenosti, intervencije i diskrecije u toj teoriji mogu razumjeti uz pomoć okvira MPO. Teorija R2P tvrdi da postoje odgovornost svake države da zaštiti od masovnih zločina stanovništvo koje je podložno njezinoj vlasti te odgovornost međunarodne zajednice, dakle centraliziranih tijela međunarodne zajednice⁹ i državnih tijela kao „tijela te zajednice“, da zaštite od masovnih zločina stanovništvo podložno vlasti bilo koje države. (iii) Budući da je teorija R2P prerasla u doktrinu praktičara koja se primjenjivala u pravnoj praksi,¹⁰ analiza će se proširiti i na primjenu teorije R2P u praksi međunarodne zajednice. Analiza prakse R2P na jednom konkretnom primjeru intervencije istražit će koji se elementi međunarodne prakse podudaraju s navedenim teorijskim okvirom.

Nastavno na uvodno iznesene rezultate koji se nastoje postići ovim radom, hipoteze su rada sljedeće. (i) Teorijski okvir MPO više odgovara prirodi prava od ostalih teorijskih okvira (nastavno na prvu pretpostavku). (ii) Teorija R2P sa svojim razumijevanjem suverenosti, intervencije i diskrecije potpada pod teorijski okvir MPO (nastavno na drugu pretpostavku). (iii) Primjena teorije R2P u praksi potpada pod teorijski okvir MPO i ima potencijal izazvati bitnu promjenu međunarodnog prava.

Istraživanje će imati sljedeću strukturu. (1) Najprije će biti prikazano kako se pojmovi suverenosti, intervencije i diskrecije mogu razumjeti iz perspektive teorije prava te će biti ponuđen teorijski okvir MPO za specifično razumijevanje tih pojmova (2. odjeljak). (2) Zatim će biti prikazani elementi teorije R2P koji odgovaraju teorijskom okviru MPO (3. odjeljak) te će (3) na jednom konkretnom primjeru intervencije biti prikazano koji elementi iz prakse R2P odgovaraju navedenom teorijskom okviru (4. odjeljak). Zaključno će biti istaknuta podudaranja teorijskog okvira MPO, teorije R2P i prakse R2P.

⁷ Tehnički izraz „standardi“ odnosi se na norme koje se u teoriji prava dijele na načela i pravila. Budući da je pri primjeni prava moguće koristiti norme izvan nekog pravnog poretka ako na njih upućuju pravne norme, u ovom radu koristit ćemo se izrazom „standard“.

⁸ Analiza teorije R2P pokušava odgovoriti i na sljedeća pitanja: (1) Na koji način identificirati norme R2P koje postavljaju navedene odgovornosti? (2) Kakva je priroda normi R2P? (3) Koje je značenje pojmova suverenosti i intervencije u teoriji R2P? (4) Postoji li prema teoriji R2P mogućnost pravnog rasuđivanja prilikom odlučivanja o intervenciji koje uključuje diskreciju? Kao primjer istraživanja odgovora na prva dva pitanja vidi, primjerice, Krešić, M., „Is the R2P norm a legal norm?“, u: *New Legal Reality: Challenges and Perspectives II* (Zbornik radova s 8. međunarodne znanstvene konferencije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Latviji, Riga, 21.–22. listopada 2021.), Riga, University of Latvia Press, 2022.

⁹ U nastavku teksta: „međunarodni centralizirani organi“. Radi se o tehničkom izrazu koji se koristi u teoriji prava. On nije uobičajeni izraz u znanosti o međunarodnom pravu, koja kao glavne subjekte međunarodnog prava navodi države i „međunarodne organizacije“. Slijedeći Kelsena, centralizirani pravni poreci mogu se definirati kao oni koji ovlašćuju specijalizirana tijela za primjenu i/ili stvaranje prava, a decentralizirani poreci kao oni koji ovlašćuju same korisnike normi da primjenjuju i/ili stvaraju pravo. Sukladno tome, „međunarodna centralizirana tijela“ bila bi „specijalizirana“ tijela, pri čemu poredak ipak ne mora biti potpuno centraliziran.

¹⁰ Vidi Krešić (2022), str. 359–360.

2. POJMOVNI APARAT TEORIJE PRAVA I MEĐUNARODNO PRAVO

Teorija prava nudi teorijske alate koji su korisni za razumijevanje i analizu međunarodnog prava. Neki su od alata definicije pravnih pojmova i teorijske rekonstrukcije različitih postojećih ili mogućih načina razumijevanja prava. Teorijskopravno izučavanje pojmova suverenosti i intervencije može se provesti istraživanjem normativnosti (obvezujuća snaga), sustavnosti (odnosi između pravnih poredaka), institucionalnosti, prisilnosti i svrhe međunarodnog prava. Izučavanje pojma diskrecije može se podvesti pod istraživanje normativnosti međunarodnog prava (identificiranje sadržaja međunarodnog prava kroz pravno rasuđivanje).

U ovoj sekciji prikazat ćemo i analizirati uvide Hansa Kelsena, Herscha Lauterpachta i Alfa Rossa o značenju pojmova suverenosti, intervencije i diskrecije te njihove uvide o različitim teorijskim okvirima na temelju tih pojmova.

2.1. Suverenost

Pojam suverenosti sastavni je dio svake teorije o međunarodnom pravu¹¹ jer svaka takva teorija mora odgovoriti na sljedeća dva pitanja: (1) Obvezuje li međunarodno pravo države ako su države po definiciji suverene? (2) Ako obvezuje, na koji je način i do koje mjere obvezivanje moguće? Različite teorije daju različite odgovore na ta pitanja o normativnosti i sustavnosti prava.

U prvu grupu teorija mogu se svrstati različite varijante teorije o apsolutnoj suverenosti, kojima je zajedničko negiranje mogućnosti pravnog obvezivanja države. Nemogućnost pravnog obvezivanja proizlazi iz tvrdnje da se suverena vlast ne može podvrgnuti pravnim obvezama.¹² Argument u korist takva stava može biti i to da suveren ima politički cilj štititi vitalni interes vlastite zajednice,¹³ pri čemu postizanje takva cilja može biti ugroženo podvrgavanjem međunarodnom pravu.

U drugu grupu teorija spadaju teorije o ograničenoj mogućnosti obvezivanja država, koje polaze od teze o vitalnom interesu države, ali dopuštaju mogućnost njezina obvezivanja pravom. Međutim, mogućnost takva obvezivanja zadana je „prirodnim“ granicama u pogledu načina i opsega obvezivanja države. Prema ugovornoj teoriji o međunarodnom pravu država se može obvezivati normama međunarodnog prava, ali samo onima na koje

¹¹ O važnosti pojma suverenosti za međunarodno pravo vidi Kelsen, H., *Problem suverenosti i teorija međunarodnog prava: prilog jednoj čistoj teoriji prava*, Beograd, Službeni list SCG, 2003, str. 54–56; Kelsen, H., *Čista teorija prava*, Beograd, Gutenbergova galaksija, 2000, str. 255–263; Guastini, R., *Sintaksa prava*, Zagreb, Naklada Breza, 2023, str. 338. Navedeni autori smatraju da je pojam suverenosti izvorno međunarodnopravni pojam, što je teza koju treba sagledati u kontekstu rasprave o odnosu međunarodnog i nacionalnog prava.

¹² Vidi Guastini (2023), str. 336; Ross, A., *A Textbook of International Law: General Part*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2006, str. 39, 45.

¹³ Vidi Ross (2006), str. 39.

je sama pristala.¹⁴ Tipičan oblik obvezivanja uz suglasnost država jest sklapanje međunarodnog ugovora. Prema teoriji o rezerviranim područjima za države¹⁵ država se može obvezati međunarodnim pravom, ali samo u područjima koja prema „prirodi“ stvari ne spadaju u njezinu isključivu nadležnost. Te se dvije teorije mogu konzistentno međusobno nadopuniti: država se može obvezivati samo ugovorno i samo izvan rezerviranih područja.

U treću grupu spadaju teorije koje suverenost shvaćaju kao svojstvo nekog subjekta da bude međunarodnopravno odgovoran, pri čemu ne postoje unaprijed zadane prirodne granice u načinu i opsegu obvezivanja. Te teorije o suverenosti kao odgovornosti država temelje se na sljedećim postavkama.

Prvo, međunarodno je pravo skup normi koje proizvode pravne obveze.¹⁶ Drugo, sadržaj međunarodnih obveza ovisi samo o trenutačnom sadržaju međunarodnog prava.¹⁷ Treće, da bi „države“ bile podložne međunarodnim obvezama, one moraju biti „suverene države“.¹⁸ Četvrto, „suverena država“ kolektivno je odgovorna ako se njezina tijela ne pridržavaju međunarodnih obveza.¹⁹ Peto, prema međunarodnom pravu „suverene države“ imaju diskreciju kod odlučivanja o ponašanju stanovništva unutar granica određenih međunarodnim pravom.

U odnosu na prve dvije postavke za potrebe ovog rada navest ćemo sljedeće uvide. Ako međunarodno pravo ne stvara pravne obveze, tada se, prema samoj definiciji prava, takav skup normi ne može nazivati pravom.²⁰ Suprotno teoriji o apsolutnoj suverenosti, koja negira mogućnost pravnog obvezivanja država, a time i samo postojanje međunarodnog prava, pravna znanost i same države smatraju da međunarodno pravo jest pravo, što prema definiciji prava znači mogućnost pravnog obvezivanja.²¹ Granice međunarodnih obveza ne mogu se postaviti tako da se njihovo postojanje uvjetuje suglasnošću država na njihov nastanak ili unaprijed postavljenim granicama njihova sadržaja, kako to smatraju teorije o ugovornom međunarodnom pravu i rezerviranim područjima. Navedeni temelji ograničenja međunarodnih obveza nisu prihvatljivi jer međunarodne norme, između ostalog, mogu nastati i pravnim običajima, za čiji nastanak nije potrebna izričita

¹⁴ Ross (2006), str. 20, 40, 41.

¹⁵ Ross (2006), str. 46.

¹⁶ Kelsen (2000), str. 246; Ross (2006), str. 17.

¹⁷ Kelsen (2000), str. 259; Ross (2006), str. 37, 46, 181, 192.

¹⁸ Guastini (2023), str. 338; Kelsen (2000), str. 249, 226; Ross (2006), str. 35, 37.

¹⁹ Kelsen (2000), str. 250, 251; Ross (2006), str. 33. Kolektivna odgovornost tiče se odnosa zastupnika i zastupljenog. Primjerice, ako neka država izvrši agresiju na drugu državu, onda posljedice takve agresije koje se pokazuju u ratnim razaranjima na teritoriju agresora ne snose samo državna tijela nego i stanovništvo koje ta tijela predstavljaju.

²⁰ Kelsen (2000), str. 262, 264; Kelsen, H., *Čista teorija prava* (prvo izdanje), Zagreb, Naklada Breza, 2012, str. 110; Kelsen (2003), str. 138; Ross (2006), str. 40.

²¹ Tvrdnja da međunarodno pravo obvezuje, odnosno da je pravo, može se opravdati na dva načina. Prvi je da se pokaže kako pravna svijest subjekata međunarodnog prava prihvaća da ih međunarodno pravo obvezuje. Drugi je da se pokaže kako u međunarodnom pravu postoje sankcije koje se mogu primijeniti u slučaju ponašanja suprotnih međunarodnopravnim normama. Za prvi način vidi Ross (2006), str. 54. Za drugi način vidi Kelsen (2000), str. 247.

suglasnost država.²² Osim toga, iskustvo pokazuje da se sadržaj normi, koji se nekoć smatrao sadržajem u isključivoj nadležnosti država, postupno prenio u nadležnost međunarodnog prava.²³ Prema tome, pravna znanost i same države u različitim povijesnim trenucima prihvaćaju različite obveze, iz različitih izvora i različitog sadržaja, kao međunarodne obveze.

Prema trećoj postavci „suverena država“ pravni je subjekt međunarodnog prava u smislu da joj se mogu pripisati međunarodne obveze. „Suverena država“ jest pravna zajednica koja izvršavanjem pravnih funkcija može neposredno odlučivati o konačnim pravnim učincima na pojedince koji su podložni njezinoj vlasti.²⁴ Međunarodno pravo izvorno ne može neposredno proizvoditi takve pravne učinke na pojedince i stoga mora moći obvezivati „suverene države“, koje mogu proizvoditi takve učinke. Ipak, ništa ne sprječava „suverene države“ da ovlaste centralizirana međunarodna tijela da proizvode takve neposredne učinke na pojedince.

Prema četvrtoj postavci „suverena država“ kolektivno odgovara za povrede međunarodnih obveza koje počinje pojedinci u svojstvu tijela vlasti „suverene države“. Međunarodno pravo izvorno pripisuje pravnu odgovornost „suverenoj državi“ na način da se pravne posljedice takve odgovornosti prenose na svakog člana „suverene države“, uključujući i one koji nisu osobno povrijedili međunarodne obveze.²⁵ Ipak, ništa ne sprječava „suverene države“ da ovlaste centralizirana međunarodna tijela da ograniče takvu odgovornost na pojedince.²⁵

Prema petoj postavci „suverene države“ imaju slobodu odabira između alternativnih načina uređivanja ponašanja pojedinaca koji su podložni „suverenoj državi“ i alternativnih načina odnošenja prema drugim „suverenim državama“. ²⁶ Ako takvu „slobodu“ odlučivanja država razmatramo u okviru subjektivnog položaja javne vlasti, možemo govoriti o diskreciji kao ograničenom i usmjeravanom izvršavanju vlasti u situacijama kada postoje alternative za odluku. Ipak, takva diskrecija nije apsolutna, nego postoji samo u granicama i prema smjernicama određenima međunarodnim pravom.²⁷ Ondje gdje postoje međunarodne obveze, diskrecija ponašanja „suverene države“ uvijek je ograničena i usmjeravana pravom, kako prilikom uređenja ponašanja pojedinaca

²² Ross (2006), str. 22.

²³ Ross (2008), str. 120, 121.

²⁴ Vidi o međunarodnom pravu kao posrednom obvezivanju pojedinaca podložnih državnom pravnom poretku u Kelsen (2000), str. 250. Vidi Rossovu definiciju međunarodnog prava kao poretka koji ne obvezuje pojedince izravno, nego posredovanjem država, u Ross (2006), str. 17. Kelsen (2000), str. 250, 251; Ross (2006), str. 33.

²⁵ Ross smatra da bi u tom slučaju ipak bila riječ o nastanku nove „države“, vidi Ross (2006), str. 30. Kelsen smatra da je takva „delegacija“ državnih funkcija moguća, ali samo uz pristanak države kojoj su pojedinci podložni. Kelsen, H., *Peace Through Law*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2008, str. 100

²⁶ O „slobodi ponašanja država“ vidi Ross (2006), str. 40, 44, 181–191. O „slobodi uređivanja država“ vidi Kelsen (2000), str. 259, 260.

²⁷ Ross (2006), str. 44, 183; Kelsen (2000), str. 259 i 261.

podložnih njezinoj vlasti tako i u odnosima prema drugim „suverenim državama“ i prema međunarodnoj zajednici.

2.2. Intervencija

Pojam intervencije može se razumjeti kao pojam nužno vezan uz pojam suverenosti. U najširem značenju pojam intervencije može se definirati kao prisilni ili neprisilni akt kojim neka „izvanjska“ vlast ometa ili onemogućava izravno izvršavanje vlasti „suverene države“ nad pojedincima koji su podložni toj vlasti. Takva intervencija može biti pravni pojam ako se promatra kao zabranjena, zapovjeđena ili dopuštena međunarodnim pravom, ili politički pojam ako se promatra kao radnja „izvan prava“ koja se ne može pravno prosuđivati.

Dosljedna teorija o apsolutnoj suverenosti shvaća intervenciju kao politički pojam jer se izvršavanje vlasti „suverene države“ ne može pravno ometati ili onemogućavati. Prema ugovornoj teoriji o međunarodnom pravu pravno uređenje intervencije, kao i bilo koje drugo stvaranje i primjena prava, moguće je samo uz suglasnost država. Dakle, prema ovoj teoriji intervencija je izvorno politički pojam, koji naknadno može biti dobrovoljno pravno uređen. Prema teoriji o rezerviranim područjima intervencija može biti pravni pojam, ali samo u područjima uređenja odnosa koja nisu u isključivoj, unaprijed zadanoj domeni „suverenih država“. Ako su granice rezervirane domene nejasne, jer se, primjerice, pod pojam vitalnog interesa države može podvesti bilo koje područje uređivanja odnosa, onda ne postoji nedvosmislen odgovor na pitanje kada je intervencija pravni, a kada politički pojam.

Teorija o suverenosti kao odgovornosti shvaća pojam intervencije kao pravni pojam, koji nije ovisan o unaprijed zadanim izvorima iz kojih bi norma o intervenciji mogla nastati ili o unaprijed zadanim područjima na koja bi se smjela odnositi. Shvaćanje intervencije kao pravnog pojma temelji se na prethodno navedenoj četvrtoj i petoj postavci o suverenosti kao odgovornosti.

Prema četvrtoj postavci „suverena država“ nositelj je međunarodnopravne odgovornosti, iz čega proizlazi da je podvrgnuta obvezama međunarodnog prava te međunarodnopravno odgovorna za njihovo kršenje. To otvara sljedeće pitanje: koje su krajnje pravne posljedice za „suverenu državu“ ako se utvrdi njezina pravna odgovornost za kršenje međunarodnog prava? Odgovor na to pitanje ovisi o tome shvaća li se međunarodno pravo kao prisilni ili neprisilni normativni poredak.

Ako se međunarodno pravo shvaća kao prisilni normativni poredak, onda je akt „suverene države“ kojim se krši međunarodno pravo delikt (u suvremenom jeziku međunarodnog prava: „međunarodno protupravni čin“),²⁸ koji, nakon što se utvrdi odgovornost, ima za

²⁸ „Međunarodno protupravni čin“ (termin koji koristi suvremeno međunarodno pravo) može se, prema Kelsenovu mišljenju, smatrati deliktom samo ako je uz njega pridružena sankcija. Pri tome je Kelsen

posljedicu sankciju međunarodne zajednice.²⁹ Sankcija u krajnjem slučaju uključuje element fizičke (nasilne) prisile, koja se, prema mišljenju nekih teoretičara, očituje kao rat ili „nasilne“ represalijske.³⁰ Fizička prisila sastoji se u nedobrovoljnom oduzimanju dobara (života, imovine, slobode). Sankcija u širem smislu obuhvaća još i reakcije na moguće kršenje međunarodnog prava, kao što je, primjerice, „policajska mjera“ razdvajanja sukobljenih strana.³¹ Primjena sankcije uvijek podrazumijeva miješanje u izvršavanje vlasti suverene države nad stanovništvom koje je podložno toj vlasti. Naime, izvršavanje prisile nad vlastitim stanovništvom jest izvršavanje vlasti „suverene države“, dok sankcija međunarodne zajednice uključuje primjenu prisile nad pojedincima koji predstavljaju tijela države ili nad stanovništvom države. Ako se međunarodno pravo shvaća kao neprisilni normativni poredak,³² onda se prisila zbog kršenja međunarodnog prava ne shvaća kao sankcija međunarodne zajednice. U takvu kontekstu razumijevanja međunarodnog prava prisila bi se mogla shvatiti kao pravom dopušteno (izričito dopušteno ili dopušteno zbog toga što nije zabranjeno) ponašanje koordiniranih subjekata međunarodnog prava. Takva prisila zbog kršenja međunarodnog prava, koja se ne shvaća kao sankcija pravne zajednice, i dalje predstavlja međunarodnim pravom dopušteno miješanje u izvršavanje vlasti suverene države, kako je gore opisano.

Prema petoj postavci „suverene države“ imaju „slobodu“ ponašanja ograničenu i usmjeravanu međunarodnim pravom.³³ Budući da se radi o izvršavanju javnih vlasti, a ne o slobodi ponašanja privatnih pojedinaca, onda je primjerenije takvu „slobodu ponašanja“ nazvati diskrecijom. Međunarodno pravo može zabraniti „suverenoj državi“ ponašanje kojim bi se ograničila diskrecija druge „suverene države“ ako takva diskrecija i sama nije zabranjena međunarodnim pravom.³⁴ Na sličan se način i međunarodnim tijelima može zabraniti ponašanje kojim se ograničava diskrecija „suverenih država“ koja i sama nije zabranjena međunarodnim pravom.³⁵ Jednako tako, međunarodno pravo može zapovjediti ponašanje „suverenih država“ i međunarodnih tijela kako bi se druga „suverena država“ podvrgla međunarodnoj obvezi ili sankcionirala zbog kršenja međunarodnog prava.³⁶ Može se zamisliti i da međunarodno pravo može na sličan način zapovjediti ponašanje „suverenih država“ i međunarodnih tijela kako bi se druga

izbjegavao opisivanje delikata kao „protupravnih“ djela jer ona nisu negacija prava. Vidi Kelsen, H., *Principles of International Law*, New York, Rinehart & Company, 1952, str. 58.

²⁹ Davorin Lapaš upozorio je na posebnu prirodu sankcija u međunarodnom pravu u odnosu na uobičajeno shvaćanje sankcija u pravnoj znanosti te na posebnosti sankcija u međunarodnom pravu, između ostalog s obzirom na njihovu sistematizaciju (među kojima su posebno zanimljive sankcije s upotrebom sile) i razlikovanje između horizontalnih i vertikalnih pravnih sustava. Vidi Lapaš, D., *Sankcija u međunarodnom pravu*, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2004.

³⁰ Kelsen (2000), str. 247.

³¹ O sankcijama u širem smislu vidi Kelsen, H., *Collective Security under International Law*, Washington, United States Government Printing Office, 1957, str. 102.

³² Ross (2006), str. 54.

³³ Vidi Ross (2006), str. 44.

³⁴ Ross smatra načelo teritorijalne vrhovne vlasti načelom općeg međunarodnog prava. Ross (2006), str. 184.

³⁵ Vidi Rossovu analizu načela suverenosti kao ograničavajućeg načela UN-a u Ross (2008), str. 118–134.

³⁶ Vidi Rossovu analizu o obvezama država članica UN-a ako Vijeće sigurnosti donese odluku da neka država svojim ponašanjem vodi prema prijetnji miru ili povredi mira u Ross (2008), str. 145–152.

međunarodna tijela podvrgnula međunarodnim obvezama, sankcionirala zbog kršenja međunarodnog prava ili kako bi se omogućila učinkovitost međunarodnog prava.³⁷

Uvijek kada međunarodno pravo zapovijeda ili zabranjuje ponašanje „suverenih država“, čime se ograničava i usmjerava diskrecija „suverenih država“ kao subjekata podložnih „vlastima“ tijela međunarodnog prava ili diskrecija samih međunarodnih tijela, ono time intervenira u „slobodu“ uređenja ponašanja građana ili uređenja načina izvršavanja vlasti međunarodnih tijela. Za potrebe ovog rada spomenut ćemo jedan primjer takve intervencije u diskreciju država. Neki autori smatraju da međunarodni poredak uspostavljen nakon Drugog svjetskog rata ograničava diskreciju tijela „suverenih država“ na način da im zabranjuje ozakoniti počinjenje masovnih zločina, primjenu takvih zakona ili faktično počinjenje masovnih zločina.³⁸ Dakle, međunarodni se poredak miješa u izvršavanje vlasti suverenih država prema vlastitom stanovništvu i stanovništvu drugih „suverenih država“.

Svako miješanje vlasti suverenih država ili vlasti međunarodne zajednice u izvršavanje vlasti druge suverene države predstavlja intervenciju u suverenost države.

2.3. Diskrecija

„Suverene države“ često iskazuju nepovjerenje prema međunarodnom pravu, što se očituje u negativnom stavu prema centraliziranim međunarodnim tijelima koja stvaraju ili primjenjuju međunarodno pravo. Takav negativan stav prema međunarodnim sudbenim ili kvazisudbenim tijelima³⁹ mogao bi biti uvjetovan vjerovanjima vezanima uz specifično razumijevanje pojma diskrecije. Ta se vjerovanja mogu sažeti u tri točke: (i) međunarodni su odnosi politički odnosi, (ii) pravno je rasuđivanje „politička diskrecija“ i (iii) postoje prirodne granice pravnog rasuđivanja. Teorije o apsolutnoj suverenosti, ugovorna teorija međunarodnog prava i teorija o rezerviranim domenama mogu konzistentno koristiti ta vjerovanja kao opravdanje za pobijanje ili ograničavanje međunarodnog prava. Nasuprot tome, teorija o suverenosti kao odgovornosti može konzistentno koristiti suprotna vjerovanja. U nastavku ćemo obrazložiti navedena

³⁷ Ako Vijeće sigurnosti ne može donijeti odluku o agresoru, postoji opasnost od rata koji ne bi bio suprotan Povelji. Vidi Ross (2008), str. 145. To bi se moglo izbjeći kada bi međunarodno pravo u situacijama propusta postupanja od strane Vijeća sigurnosti sadržavalo zapovjednu normu prema kojoj bi tijela UN-a, primjerice Opća skupština, i države bile obvezne provesti radnje kojima bi se uklonile posljedice nepostupanja Vijeća sigurnosti. Iako takvo traženje norme kojom bi se drugim normama povelje UN-a omogućila učinkovitost izgleda kao pojednostavljenje cijele problematike međunarodnih odnosa, zanimljiv pogled u tom pravcu može se pronaći kod Ronalda Dworkina. Dworkin, R., „A New Philosophy for International Law“, *Philosophy & Public Affairs*, 41(1), 2013, str. 25.

³⁸ Vidi Rossovo promišljanje o funkcijama UN-a vezano za ugrozu ljudskih prava u kontekstima kao što su fašizam u Ross (2008), str. 115. Vidi promišljanje Ronalda Dworkina o obvezi intervencije u slučaju specifičnog kršenja ljudskih prava u Dworkin, R., *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

³⁹ O pojmu „kvazisudbeno tijelo“ vidi Krešić, M., „Koncept kvazi-sudbenog procesa u međunarodnom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 51(1), 2014.

vjerovanja, koja podupiru skepticizam prema međunarodnom pravu, te im suprotstaviti vjerovanja koja potiču razvoj međunarodnog prava.

Prvo je vjerovanje da je uređenje međunarodnih odnosa stvar političkog odlučivanja kao svojevrsne „diskrecije“. To se vjerovanje temelji na teoriji o prirodnoj razlici između političkih i pravnih sporova.⁴⁰ Razlika je navodno u tome što politički sporovi nasuprot pravnim sporovima imaju specifičnu prirodu.⁴¹ Argumenti u prilog tezi o specifičnoj prirodi političkih sporova mogu se svrstati u dvije grupe.⁴² U prvoj su grupi argumenti o posebnom obilježju subjekta (države) u sporu, koje je u političkim sporovima obilježje prirodnog posjedovanja „vitalnih interesa“ subjekta. U drugoj su grupi argumenti o obilježjima nekog pravnog poretka (međunarodnog prava), koje je u odnosu na političke sporove takvo da bi se primjena prava pretvorila u stvaranje prava. Zbog takve navodne posebne prirode političkih sporova oni se mogu rješavati samo diskrecijskim odlučivanjem, koje je izvan prava i, ako je potrebno, protivno pravu.⁴³ Drugim riječima, ovdje se pojam diskrecije u međunarodnom pravu shvaća kao „politička diskrecija“, koja predstavlja slobodno odlučivanje između alternativa bez ograničavanja ili usmjeravanja općim standardima. Kao takva, nije podložna pravnom rasuđivanju i nije izvanjski provjerljiva.

Suprotno viđenju međunarodnih odnosa kao prirodno političkih odnosa, neki teoretičari prava smatraju da je teorija o političkim i pravnim sporovima pogrešna.⁴⁴ Iz kritike takve teorije proizlazi da se pravno rasuđivanje uvijek može koristiti za rješavanje svih sporova.⁴⁵ Argumenti kritičara teorije o političkim i pravnim sporovima mogu se svesti

⁴⁰ O razlici između političkih i pravnih sporova vidi Lauterpacht, H., *The Function of Law in the International Community*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2000; Kelsen (2008).

⁴¹ O obilježjima prema kojima doktrina političkih sporova razlikuje političke od pravnih sporova vidi Lauterpacht (2000), str. 139–382.

⁴² Krešić, M., „A jurisprudential attempt at rule of law creation: an analysis of theoretical assumptions for compulsory international adjudication and realistic challenges“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 71(6), 2021, str. 828, 829.

⁴³ Lauterpacht je dao niz povijesnih primjera iz kojih je vidljivo kako su države koristile argument o „prirodnim“ političkim sporovima kako bi izbjegle podvrgavanje takvih sporova pravnom rasuđivanju pred nekim sudištem i riješile spor izvan prava i prema potrebi protivno pravu. Vidi Lauterpacht (2000). Ako se na međunarodne odnose gleda kroz prizmu (vanjske) politike (odnosa moći) izvršne vlasti, koja prema navodnoj „specifičnoj prirodi“ posla kojom se bavi mora diskrecijski odlučivati o međunarodnim odnosima na način koji se ne može pravno utemeljiti ili propitivati (dakle arbitrarno), onda je „prirodno“ da se u međunarodnim odnosima nastoji izbjegavati pravno rasuđivanje. Opravdanje za takvo izbjegavanje pravnog rasuđivanja (posebice pred sudovima) može se potražiti u doktrini razlikovanja „prirodnih“ političkih i pravnih sporova. Uređenje međunarodnih odnosa nije, naravno, uvijek odraz prethodnog postojanja spora, ali se doktrina o „prirodnim“ političkim sporovima može iskoristiti i za izbjegavanje uređenja nekih „prirodnih“ političkih pitanja, koja se u slučaju spora rješavaju samo diskrecijski, izvan prava. Navedeno shvaćanje diskrecije izvršne vlasti može se prepoznati i u doktrinama koje se odnose na nacionalne pravne poretke. „Odlučivanja izvan prava i protivno pravu“ često se vezuje uz tezu o specifičnoj prirodi izvršne vlasti. Vidi Chand, B., „Discretionary Powers of Government“, *International Review of Administrative Sciences*, 15(3), 1949, str. 411; Locke, J. *Two Treatises of Civil Government*, London, Dent, 1924, str. 199.

⁴⁴ Lauterpacht (2000); Kelsen (2008).

⁴⁵ Kelsen (2008), str. 24, 27, 31; Kelsen, H., *Pure Theory of Law*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2005, str. 336–339; Lauterpacht (2000), str. 86, 145–153, 182, 314, 420.

na dvije teze.⁴⁶ Prva je teza da ne postoje prirodni vitalni interesi subjekata (država) koji se ne bi mogli pravno uređivati i zaštititi kao pravni interesi. Druga je teza da pravni poredak uvijek može ponuditi odgovor na sporna pitanja u međunarodnim odnosima. Uz argumente na temelju te dvije teze može se dodati i sljedeći argument. Ono što se naziva „političkom diskrecijom“ zapravo predstavlja arbitrarnost, koja stoji nasuprot diskreciji.⁴⁷ Prema mišljenju nekih teoretičara, načelo javnog interesa uvijek ograničava diskreciju,⁴⁸ a pravni poreci mogu sadržavati i dodatne standarde kojima se ograničava diskrecija. Dakle, odlučivanje koje nije ograničeno i usmjeravano barem nekim standardima nije diskrecija, nego arbitrarnost. Nasuprot „političkoj diskreciji“, „pravna diskrecija“ kao odlučivanje usmjeravano je i ograničeno pravom te je, prema tome, podložno pravnom rasuđivanju i izvanjski provjerljivo.

Drugo je vjerovanje da i samo korištenje pravnog rasuđivanja uključuje diskreciju. To vjerovanje nije problematično za međunarodne odnose ako se sagleda u kontekstu razumijevanja prirode prava općenito. Veza između prava i diskrecije prepoznata je u pravnoj teoriji.⁴⁹ Naime, ako se pravno rasuđivanje shvati kao racionalno nastojanje da se donošenje odluka temelji na općim standardima,⁵⁰ onda se ono suočava s problemom neodređenosti prava koje proizlazi iz prirode općih standarda i njihove primjene na konkretne slučajeve. Prilikom suočavanja s problemom neodređenosti prava pravno rasuđivanje mora koristiti aktivnosti vezane za jezik, tumačenje, sukob između normi, pravne praznine, neizražene norme, konkretizaciju normi, hijerarhiju između normi, testiranja razboritosti normi poput testa jednakosti i proporcionalnosti te teorijske koncepcije i stavove prema normama i činjenicama.⁵¹ Istina je da kod takvih aktivnosti postoje alternative za odluku. Međutim, diskrecija u pravu nije arbitrarno odlučivanje o alternativama, već odlučivanje ograničeno i usmjeravano općim standardima, pa prema tome izvanjski provjerljivo. Prema tome, unatoč problemu neodređenosti prava, pravno rasuđivanje i dalje predstavlja racionalniji način donošenja odluka od puke „političke arbitrarnosti“.

Naposljetku, treće je vjerovanje da se opravdanost diskrecije barem u nekim odlukama ne može podvrgnuti provjeri pravnog rasuđivanja. Već smo naveli da je „politička diskrecija“ kao arbitrarnost neograničena i izvanjski neprovjerljiva. No arbitrarnost je protivna vladavini prava, odnosno neprihvatljiva za pravnu zajednicu uređenu pravom.⁵¹ Dakle, ne

⁴⁶ Vidi Krešić (2021), str. 829–831.

⁴⁷ Ross (2004), str. 204; Endicott, T., *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, str. xv.

⁴⁸ Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, New York, Oxford University Press, 1994, str. 124–136, 272–276; Hart, H. L. A., „Discretion“, *Harvard Law Review*, 127(2), 2013, str. 655; Dworkin, R., *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1978, str. 31–39, 68–71; Dworkin, R., „Judicial Discretion“, *The Journal of Philosophy*, 60(21), Kelsen, H., *Introduction to the Problems of Legal Theory, A Translation of the First Edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, 1992, str. 79; Kelsen, H. (2012), str. 75; Raz, J., „Legal Principles and the Limits of Law“, *The Yale Law Journal*, 81, 1972.

⁴⁹ Načelima i pravilima pravnog poretka i drugim standardima normativnih sustava kada je to moguće.

⁵⁰ Svi navedeni izvori odgovaraju Guastinijevoj teoriji tumačenja i pravnog konstruiranja. Vidi Guastini (2023).

⁵¹ Vidi Wade, H. W. R.; Forsyth, C. F., *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, str. 296.

radi se o tome da se odluke koje su donesene arbitrarno ne mogu podvrgnuti provjeri na temelju pravnog rasuđivanja ako prethodno postoje granice i usmjerenja za odlučivanje. Radi se o tome da bi rezultat takve provjere uvijek bila ocjena da se radi o arbitrarnoj odluci kao protupravnoj odluci ako se arbitrarnost shvaća kao protivna pravu. Naveli smo i da se diskrecija u pravu zbog neodređenosti prava ograničava i usmjerava pravnim standardima. Prema tome, ako se diskrecija u odlučivanju može voditi na način kojim se pravno rasuđivanje vodi kada se suočava s neodređenošću prava, ona je provjerljiva na temelju pravnog rasuđivanja. Međutim, moglo bi se tvrditi da samo pravno rasuđivanje u nekom trenutku ostaje bez općih standarda kojima bi se ograničio i usmjeravao odabir između alternativa. Samo u tom području odlučivanja u kojem nestaje standarda diskrecija postaje „konačna diskrecija“, koja je neograničena i izvanjski neprovjerljiva. Suprotno takvu stavu o „konačnoj diskreciji“, može se tvrditi sljedeće. Ako se u praksi primijeni model pravnog rasuđivanja koji uključuje koncepcije o strukturi rasuđivanja⁵² i primjenjivosti pravila,^{53 54} moguće je metodama sužavanja „konačne diskrecije“ odlučivanje podvesti pod opće standarde, koji nisu vidljivi ako se odlučivanje provjerava samo na temelju rasuđivanja o „konačnoj diskreciji“.⁵⁵ U svakom slučaju, primjena bilo koje od dvije teorije – teorije o „konačnoj diskreciji“ ili teorije o mogućnosti sužavanja „konačne diskrecije“ – predstavlja racionalniji način odlučivanja od arbitrarnog načina odlučivanja.

3. TEORIJA „ODGOVORNOST ZA ZAŠTITU“

Ove godine, točnije 16. rujna 2025. godine, bit će obilježeno 20 godina R2P-a, odnosno 20 godina otkako je dana 16. rujna 2005. godine Opća skupština Ujedinjenih naroda prihvatila *World Summit Outcome Document* (Zaključni dokument Svjetskog samita). Upravo u tom dokumentu, u paragrafima 138. i 139.,⁵⁶ formalno je definiran i prihvaćen koncept odgovornost za zaštitu (R2P) kao politička doktrina. Sama teorija iza političke doktrine razvila se početkom ovog stoljeća kao odgovor na probleme koji su tada zanimali međunarodnu zajednicu s obzirom na društveni kontekst u kojem se nalazila. Međunarodna zajednica tada se intenzivno bavila problemom teških kršenja ljudskih prava za vrijeme sukoba unutar država tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća. Unutarnji

⁵² Vidi Wróblewski, J., „Legal Decision and Its Justification“, *Logique & Analyse*, 14(53–54), 1971, str. 412; Wroblewski, J., „Legal Syllogism and Rationality of Judicial Decision“, *Rechtstheorie*, 5(1–2), 1974, str. 43; McCormick, N., *Legal Reasoning and Legal Theory*, New York: Oxford University Press, 1978, str. 197; Aarnio, A., *The Rational as Reasonable: A Treatise on Legal Justification*, Dordrecht, D. Reidel, 1987, str. 119; Alexy, R., *A Theory of Legal Argumentation: the Theory of Rational Discourse on Theory of Legal Justification*, New York, Oxford University Press, 1989, str. 221.

⁵³ McCormick, N., „Norms, Institutions, and Institutional Facts“, *Law and Philosophy*, 17(3), 1998, str. 336; McCormick, N., *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*, New York, Oxford University Press, 2007

⁵⁴ Elementi koncepcije o primjenjivosti pravila objašnjeni su u Krešić, M., „Izbjeglička i COVID-19 kriza: izvanredni režimi – da ili ne?“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 15(1), 2024.

⁵⁵ Koncepcija sužavanja „konačne diskrecije“ zahtijeva zaseban rad. Ključni se elementi mogu pronaći u Krešić (2024).

⁵⁶ UN General Assembly, *World Summit Outcome*, GA Res 60/1, UN Doc A/RES/60/1, 24. listopada 2005., dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/556636?v=pdf> (pristup 25. svibnja 2025.).

sukobi prevladavali su pred sukobima između država⁵⁷ te su upozorili na ograničenja tradicionalnog pristupa međunarodnom pravu, koji se temeljio ponajprije na zaštiti suvereniteta država. Traženje rješenja za navedeni problem vodilo je prema rekonstrukciji teorijskog okvira za razumijevanje međunarodnog prava. Rekonstrukcija je uključivala reinterpretaciju pojmova suverenosti i humanitarne intervencije u svrhu zaštite ljudskih prava. Odraz potrebe za rekonstrukcijom pojmova najvidljiviji je u pitanju koje se postavljalo na razini UN-a: ima li međunarodna zajednica pravo intervenirati u suverenitet države ako je to potrebno radi zaštite ljudskih prava? Tadašnji glavni tajnik UN-a Kofi Annan u godišnjem izvješću 2000. godine formulirao je navedeno pitanje na sljedeći način: „Ako je humanitarna intervencija doista neprihvatljiv napad na suverenitet, kako bismo trebali odgovoriti na Ruandu, na Srebrenicu, na strašne i sustavne povrede ljudskih prava koje vrijeđaju svako načelo naše zajedničke ljudskosti?”⁵⁸

Zadatak traženja odgovora na prethodno postavljeno pitanje o odnosu suvereniteta i intervencije preuzela je Međunarodna komisija o intervenciji i državnoj suverenosti (u daljnjem tekstu: ICISS⁵⁹), osnovana od strane kanadske vlade u rujnu 2000. godine kao nezavisna *ad hoc* komisija.⁶⁰ Godine 2001. ICISS je predstavio izvješće u kojem je formulirao novu teoriju o međunarodnom pravu pod nazivom „Odgovornost za zaštitu“ (R2P).

Kao što je ranije navedeno, dana 16. rujna 2005. godine Opća skupština Ujedinjenih naroda prihvatila je Zaključni dokument Svjetskog samita Ujedinjenih naroda, kojim se u paragrafima 138. i 139.⁶¹ formalno prihvaća teorija R2P kao politička doktrina.⁶² Iako je Opća skupština dokument usvojila 16. rujna, on je svečano objavljen i formalno izdan kao rezolucija Opće skupštine pod brojem (A/RES/60/1) dana 24. listopada 2005.

Ta je politička doktrina dodatno razrađena u izvješćima glavnog tajnika UN-a. Godine 2009. glavni tajnik predstavio je izvješće Provedba odgovornosti za zaštitu, u kojem je doktrina R2P prikazana kroz tri stupa: (1) odgovornost države za zaštitu vlastitog stanovništva, (2) odgovornost međunarodne zajednice za pružanje pomoći državi te (3) odgovornost međunarodne zajednice za pravodobno i odlučno reagiranje svim odgovarajućim sredstvima. To izvješće zapravo je detaljnije razradilo elemente doktrine R2P koji su već bili formalno prihvaćeni od strane međunarodne zajednice kroz paragrafe

⁵⁷ Vidi Krešić, M., „The realistic test for the thesis on compulsory international adjudication: legal values in practice of international actors“, *Pravni vjesnik*, 38(2), 2022, str. 10.

⁵⁸ Annan, K., „*We the Peoples*“: *The Role of the United Nations in the 21st Century, the UN Millennium Report*, New York, United Nations Department of Public Information, 2000, str. 48.

⁵⁹ Od engleskog naziva komisije International Commission on Intervention and State Sovereignty.

⁶⁰ Komisijom su supredsjedali Gareth Evans (bivši australski ministar vanjskih poslova) i Mohamed Sahnoun (diplomat iz Alžira). Za više informacija o članovima Komisije, kao i o njezinu radu, vidjeti International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001) *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to protect*, Ottawa, International Development Research Centre, Appendix A i Appendix B.

⁶¹ UN General Assembly, *World Summit Outcome*, GA Res 60/1, UN Doc A/RES/60/1, 24. listopada 2005., dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/556636?v=pdf> (pristup 25. svibnja 2025.).

⁶² Vidi Krešić (2022).

138. i 139. Zaključnog dokumenta Svjetskog samita. U njemu je posebno istaknuta primarna odgovornost države za zaštitu (prvi stup), koju prati odgovornost međunarodne zajednice da pruža pomoć državi u ispunjavanju njezine obveze (drugi stup), a koja prerasta u supsidijarnu odgovornost međunarodne zajednice za zaštitu kada je država „očito neuspješna“ u pružanju zaštite (treći stup).

3.1. Suverenost i intervencija

Teorija R2P predstavljena izvješćem ICISS-a svoju podlogu pronalazi u teoriji suverenosti, koja suverenost ne promatra kao apsolutno pravo, zagovarajući da se suverenost države ne očituje samo u pravima koja proizlaze iz suverenosti već i u odgovornosti koju suverenost podrazumijeva. Iz pozicije međunarodnog gledišta suverenost je *conditio sine qua non* primjenjivosti međunarodnih normi, odnosno nužna pretpostavka za njihovu primjenu.⁶³ Upravo se kroz odgovornost prepoznaje suverenost jer odgovornost države — kako interna tako i eksterna — potvrđuje njezinu suverenost u suvremenom međunarodnom okruženju. „Priznaje se kako suverenost podrazumijeva dvostruku odgovornost: vanjsku – poštivanje suverenosti drugih država, i unutarnju – poštivanje dostojanstva i osnovnih prava svih ljudi unutar države.“⁶⁴

Pravni temelj ovlaštenja za ograničenje načela suverenosti država u korist drugih načela postavljen je samom Poveljom UN-a, koja u okviru Glave VII daje Vijeću sigurnosti ovlasti za intervenciju putem prisilnih, kolektivnih mjera.⁶⁵ Time su države dobile ovlaštenje da putem UN-a, odnosno Vijeća sigurnosti, daju prioritet određenim vrijednostima, poput očuvanja ljudskih prava i zaštite ljudi od najtežih međunarodnih zločina, čak i na račun načela suverenosti.

ICISS u svojem izvješću ističe da unutarnja odgovornost države implicira njezinu primarnu odgovornost za zaštitu vlastite populacije⁶⁶ od teških kršenja ljudskih prava. Međunarodna zajednica snosi supsidijarnu odgovornost za zaštitu u slučajevima kada populacija države trpi ozbiljnu štetu, a država ne želi ili ne može zaustaviti ni spriječiti teška kršenja ljudskih prava. U takvim okolnostima međunarodna zajednica preuzima

⁶³ Guastini (2023), str. 338.

⁶⁴ ICISS (2001), str. 8

⁶⁵ Povelja UN-a štiti suverenitet država zabranom upotrebe sile ili prijetnje silom koja je usmjerena protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje suverene države ili na bilo koji način nespojivu s ciljevima Ujedinjenih naroda, kao i miješanje u pitanja koja u svojoj biti spadaju u unutrašnje državne poslove (čl. 2.). S druge strane, osiguranje međunarodnog mira i sigurnosti jedna je od temeljnih vrijednosti i zadaća međunarodne zajednice. Međunarodno pravo navedenu zadaću nastoji ostvariti kroz centralizaciju upotrebe sile, što čini zabranjujući jednostranu upotrebu sile (osim u samoobrani, sukladno čl. 51. Povelje UN-a), ali i kroz odredbe Glave VII. Povelje UN-a. Navedenim se odredbama upozorava kako suverenost ne može biti prepreka poduzimanju mjera koje imaju za cilj odgovoriti na prijetnje miru, kršenje mira ili akte agresije (Glava VII. Povelje UN-a).

⁶⁶ U sljedećim odjeljcima izraz „populacija“ koristiti se kada relevantni dokumenti navode izraz „population“. Prijevod izraza „population“ kao „stanovništvo“ ili „narod“ ne obuhvaća širinu izraza „population“ u relevantnim tekstovima jer bi korištenje takvih izraza moglo navesti na pogrešan zaključak kako se zaštita ne odnosi na sve koji se nalaze na području neke države. O značenju „stanovništva“ kao pojedinaca podložnih državnoj vlasti vidi 2. odjeljak.

odgovornost za zaštitu te populacije, pri čemu „[...] načelo neintervencije popušta pred međunarodnom odgovornošću za zaštitu“.⁶⁷

S obzirom na to da suverenost nije apsolutna, intervencija u svrhu zaštite ljudskih prava nije nužno suprotstavljena suverenosti država. Države su nositelji međunarodnih obveza, što znači da se intervencija radi zaštite ljudskih prava može smatrati sankcijom koja proizlazi iz povrede tih obveza. Tako gledano, intervencija ne predstavlja napad na suverenitet države, već sankciju u slučaju njegove zloupotrebe. Kada država koristi suverenitet za opravdavanje masovnih kršenja ljudskih prava, međunarodna zajednica može smatrati intervenciju legitimnim odgovorom na takvu povredu međunarodnih obveza. Odnosno, intervencija se može shvatiti kao pravom dopušteno ponašanje država zbog kršenja međunarodnog prava.

Teorija R2P postavlja izazov tradicionalnom shvaćanju odnosa načela neintervencije i suvereniteta, u kojem se načelo neintervencije često promatra kao posljedica suvereniteta. Međutim, povijesno gledano, suverenost nije podrazumijevala uvijek isti skup prava za sve države, već je bila oblikovana kroz razvoj međunarodnog prava. Odnosno, suverenost je označavala različiti skup prava ovisno o stupnju razvoja međunarodnog prava. Dakle, prava države ne proizlaze nužno iz same činjenice suverenosti, već iz interpretacije suverenosti unutar pozitivnog međunarodnog prava u određenom povijesnom kontekstu: „[...] prava država mogu se identificirati samo kroz analizu povijesno uvjetovanog pozitivnog međunarodnog prava“.⁶⁸ Sukladno navedenom shvaćanju, konkretizacija načela neintervencije može biti samo unutar okvira pozitivnog međunarodnog prava.

Teorija R2P prepoznaje mogućnost utjecaja doktrine na pozitivno međunarodno pravo te nastoji redefinirati suverenost tako da uključuje odgovornost države prema vlastitom stanovništvu. „Socijalizirajući“ države kroz vjerovanje da je masovne zločine potrebno spriječiti, odnosno na njih pravodobno i učinkovito reagirati, teorija R2P vrši utjecaj na viđenje suverenosti i odgovornosti koju ona podrazumijeva.

3.2. Diskrecija

Prema teoriji R2P i političkoj doktrini R2P, Vijeće sigurnosti može donijeti odluku o intervenciji. Nije sporno da je odluka Vijeća sigurnosti o intervenciji diskrecijska odluka. Međutim, postavlja se pitanje kako razgraničiti diskreciju od arbitrarnosti? Što bi donošenje odluke o intervenciji trebalo podrazumijevati, odnosno što bi joj trebalo prethoditi da bismo je smatrali utemeljenom i diskrecijskom, a ne i arbitrarnom? Pet standarda za odluku o intervenciji koji se navode u izvještaju ICISS-a možemo promatrati kao pokušaj ograničavanja i usmjeravanja diskrecije prilikom autorizacije intervencije,

⁶⁷ ICISS (2001), str. XI.

⁶⁸ Suganami, H., „Understanding sovereignty through Kelsen/Schmitt“, *Review of International Studies*, 33, 2007, str. 519.

odnosno kao pokušaj ograničavanja i usmjeravanja vlasti kako bi se spriječila arbitrarnost. Standardi su sljedeći:

1. *Ozbiljnost štete.* Da bi uporaba vojne sile bila opravdana, „mora postojati ozbiljna i nepopravljiva šteta sljedeće vrste, koja se nanosi ili čije je nanošenje neposredno vjerojatno: a) velik gubitak života, stvaran ili predviđen, s genocidnom namjerom ili bez nje, koji je rezultat namjernog djelovanja države, zanemarivanja ili nesposobnosti države da djeluje, ili situacije neuspjele države; ili b) veliki razmjeri „etničkog čišćenja“, stvarnog ili predviđenog, bilo putem ubijanja, prisilnog protjerivanja, terora ili silovanja.“⁶⁹
2. *Ispravna namjera.* „Primarna svrha intervencije, bez obzira na druge motive koje intervenirajuće države mogu imati, mora biti zaustavljanje ili sprječavanje ljudske patnje. Ispravna namjera bolje se osigurava multilateralnim operacijama, uz jasnu podršku regionalnog gledišta i pogođenih žrtava“.⁷⁰
3. *Posljednje sredstvo.* „Vojna intervencija može biti opravdana jedino kada je svaka druga nevojna opcija usmjerena na prevenciju ili mirno razrješenje krize istražena, a postoje opravdani razlozi za vjerovanje kako manje invazivne mjere ne bi uspjele.“⁷¹
4. *Proporcionalnost.* „Opseg, trajanje i intenzitet planirane vojne intervencije trebaju biti minimalni koliko je potrebno za postizanje zadanog cilja zaštite ljudi.“⁷²
5. *Razumni izgledi.* „Treba postojati razumna šansa uspjeha zaustavljanja ili sprječavanja patnje koja je opravdala intervenciju, s posljedicama djelovanja koje vjerojatno neće biti gore od posljedica nedjelovanja.“⁷³

4. ANALIZA SLUČAJA

Kao što smo prethodno naveli, Izvješće ICISS-a predstavlja teoriju R2P koja je prihvaćena kao politička doktrina u Zaključnom dokumentu Svjetskog samita UN-a i u Izvještajima Glavnog tajnika UN-a. Ta teorija i politička doktrina ima potencijal da postane pravna doktrina.⁷⁴ Može se tvrditi da se taj potencijal počeo ostvarivati s obzirom na sljedeće. Ako se prihvati da je Vijeće sigurnosti UN-a djelovalo kao kvazisudbena institucija⁷⁵ kada se u

⁶⁹ ICISS (2001), str. XII.

⁷⁰ ICISS (2001), str. XII.

⁷¹ ICISS (2001), str. XII.

⁷² ICISS (2001), str. XII.

⁷³ ICISS (2001) str. XII.

⁷⁴ Krešić (2002), str. 362.

⁷⁵ Izraz *kvazisudbena institucija* Mario Krešić koristi kako bi objasnio prirodu vlasti Vijeća sigurnosti. Vijeće sigurnosti nije sudbena institucija, ali je „an institution that may order the use of physical coercions based on the determination of the breach of international norms“ (Krešić (2002), str. 362). Naziv „kvazisudbeni“ tehnički je naziv za potrebe analize „teorije prava“, vidi Krešić (2014). U znanosti o međunarodnom pravu uobičajeno se Vijeće sigurnosti smatra političkom institucijom. Neki autori (Schachter, Higgins, Combacau,

narednim godinama pozivalo na R2P u svojim odlukama,⁷⁶ moglo bi se tvrditi da je koncepcija R2P prepoznata kao relevantna pravna doktrina.⁷⁷

4.1. Suverenost i intervencija

Teorija R2P, koja je prihvaćena kao politička doktrina, a zatim je započela i ostvarenje kao pravna doktrina, promijenila je odnos država prema masovnim zločinima utječući na vjerovanje država da je masovne zločine potrebno spriječiti te da je na počinjenje masovnih zločina potrebno pravovremeno i odlučno odgovoriti.

Takvo vjerovanje očitivalo se u Rezoluciji 1973 Vijeća sigurnosti, kojom je po prvi put protivno volji suverena odobrena intervencija na teritoriju suverene države u svrhu zaštite ljudskih prava.⁷⁸ Godine 2011. Vijeće sigurnosti u slučaju Libije potvrdilo je R2P kao pravnu doktrinu u svojim rezolucijama 1970 i 1973,⁷⁹ koje su formulisane uz korištenje diskursom R2P. Važnost slučaja Libije za razvoj R2P-a bila je u tome što se debata oko R2P-a prebacila s pitanja „postoji li R2P“ kao ograničenje suverenosti i odgovornosti intervenirati na pitanje „kako praktično primijeniti R2P“ kao doktrinu. Drugim riječima, „[r]asprava se sada ne odnosi na to postoji li dogovor o načelu, već na način na koji ga treba primijeniti“.⁷⁵

4.2. Diskrecija

Kritike na račun intervencije u Libiji usmjerene su na prekoračenje mandata danog od Vijeća sigurnosti, što se očitivalo u promjeni režima, u posljedicama za stanje u Libiji nakon intervencije NATO-a te u utjecaju te intervencije na cijelu regiju. U nastavku rada analizirat će se intervencija u Libiji 2011. godine kroz pet standarda predviđenih izvješćem ICISS-a, koji služe kao ograničenja i smjernice za odluku o uporabi vojne sile u situacijama R2P. Valja odmah napomenuti da namjera autora nije pružiti konačnu ocjenu o legalnosti i legitimnosti intervencije s obzirom na to da se radi o kompleksnom pitanju,

Lauterpacht, Schweigman, Fassebender) smatraju da čak i Vijeće sigurnosti obavlja kvazisudbenu funkciju. Teorija o „kvazisudbenoj“ instituciji omogućuje dublju analizu mogućeg i stvarnog djelovanja Vijeća sigurnosti. Jedan od spornih elemenata kod propitivanja prirode „kvazisudbene institucije“ jest njezina mogućnost djelovanja i njezino stvarno djelovanje na temelju pravnih normi. O raspravi nekoliko autora o tom elementu vidi Krešić (2014). Ako i kada Vijeće sigurnosti djeluje kao „kvazisudbena institucija“, onda se teorijskopravno na takvo djelovanje može gledati i kao na stvaranje pravne doktrine. Naravno, u stvarnoj praksi Vijeća sigurnosti takvo se djelovanje može smatrati nebitnim u kontekstu prevladavajućeg djelovanja Vijeća sigurnosti na temelju političke diskrecije. No pod određenim okolnostima moguć je i drugačiji razvoj djelovanja te institucije.

⁷⁶ Vidi npr. S.C. Res. 1706, U.N. Doc. S/RES/1706 (31. kolovoza 2006.); S.C. Res. 1970, U.N. Doc. S/RES/1970 (26. veljače 2011.); S.C. Res. 1973, U.N. Doc. S/RES/1973 (17. ožujka 2011.)

⁷⁷ Krešić (2002), str. 362.

⁷⁸ Dunford, R.; Neu, M., *Just War and the Responsibility to Protect: A Critique*, Zed Books, 2019, str. 33.

⁷⁹ UN Security Council, Resolution 1970, U.N. Doc. S/RES/1970 (26. veljače 2011.); UN Security Council, Resolution 1973, U.N. Doc. S/RES/1973 (17. ožujka 2011.). Dunford i Neu (2019), str. 37.

o kojem postoji velika literatura⁸⁰ i koje izlazi iz okvira ovog rada. Daljnje izlaganje stoga će se ograničiti na prikaz situacije u Libiji i u međunarodnoj zajednici kroz navedene standarde (vidi 3.2.), bez davanja konačne ocjene o legitimnosti u okviru svakog pojedinog standarda.

4.2.1. Ozbiljnost štete

U okviru Arapskog proljeća dana 15. veljače 2011. godine počinju prosvjedi u Libiji, koji se nadolazećih dana šire na nekoliko gradova. Vlada Libije oštro je odgovorila na prosvjede, što je rezultiralo njihovim intenziviranjem i eskalacijom u narodni ustanak protiv vlade Muammar al-Gaddafija. Human Rights Watch procijenio je da su najmanje 173 osobe ubijene tijekom prva četiri dana prosvjeda, a prema procjeni Međunarodnog kaznenog suda tijekom veljače, prije izbijanja građanskog rata, ubijeno je između 500 i 700 civila.⁸¹ Gaddafi je jasno pokazao svoj stav prema pobuni kada je na nacionalnoj televiziji Libije prijetio smrću tisućama i „riječama krvi“ ako pobuna ne prestane. Koristio se pogrdnim izrazima za pobunjenike poput „žohari“,⁸² „štakori“, „kukavice i izdajice“. Unatoč vladinim nasilnim mjerama, pobuna je sve više jačala. Zabrinutost međunarodne zajednice raste s približavanjem Gaddafijevih snaga gradu Bengaziju. Libijska televizija emitirala je poruku da vojska dolazi u Bengazi „kako bi očistila [...] grad od naoružanih bandi“. Sam je Gaddafi na nacionalnom radiju i televiziji zaprijetio oporbi u Bengaziju izjavama da je „vojska večeras na putu“ i da „neće pokazati milosti i sažaljenje“.⁷⁸ S obzirom na navedeno može se tvrditi da je postojala neposredna vjerojatnost nanošenja ozbiljne i nepopravljive štete, odnosno neposredna opasnost od velikog gubitka života, koja je bila rezultat namjernog djelovanja države.

4.2.2. Ispravna namjera

Postavlja se pitanje kako utvrditi primarnu svrhu poduzete intervencije. Jedan pristup jest osloniti se isključivo na izjave dionika koji provode intervenciju. Drugi pristup podrazumijeva prepoznavanje primarne svrhe intervencije na temelju analize javne

⁸⁰ Za bolji uvid u raspravu o sukladnosti R2P-a i intervencije s međunarodnim pravom, kao i o samoj doktrini, vidi, primjerice, Lapaš, D., „Odgovornost za zaštitu (R2P) u okolnostima prekograničnog terorizma“, *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti*, 2018; Fabijanić Gagro, A., Jurašić, B., „Zaštita civila u modernim oružanim sukobima – međunarodnopravna rješenja u svjetlu razvoja novih tendencija zaštite“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2013; Perišić, P., „The Status of the 'Responsibility to Protect (Rtop)' Doctrine in Light of the Conflicts in Libya and Syria“, *European Journal of Multidisciplinary Studies* 5(1):495; Perišić, P., „Implications of the conflicts in Libya and Syria for the 'responsibility to protect' doctrine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2017. Od stranih autora preporučuje se Silander, D.; Wallace, D., *International Organizations and the Implementation of the Responsibility to Protect*, New York, 2015; Bellamy, A. J.; Dunne T. (ur.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, 2016; Thakur, R.; Maley, W. (ur.), *Theorising the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, 2015.

⁸¹ Simon, A., *Libya and the Responsibility to protect*, Global Centre for the Responsibility to Protect, Occasional Paper Series 3, 2012, str. 6.

⁸² Istim izrazom koristio se Leon Mugesera, političar iz Ruande, kada je svojim govorom pozivao na eskalaciju nasilja nad Tutsijima referirajući se na njih kao na žohare koje treba istrijebiti. Simon (2012), str. 6.

percepcije međunarodne zajednice. Treći pristup uključuje utvrđivanje primarne svrhe iz šireg konteksta, koji obuhvaća događaje koji su prethodili intervenciji, javnu percepciju te izjave i radnje dionika koji provode intervenciju.

Događaji koji su prethodili intervenciji u Libiji navedeni su ranije. Postupci Vijeća sigurnosti koji su prethodili autorizaciji intervencije bit će analizirani u nastavku, u okviru standarda „posljednje sredstvo“. Sada ćemo usmjeriti fokus na analizu javne percepcije.

Javna percepcija međunarodne zajednice o situaciji u Libiji može se sagledati kroz donesene rezolucije, reakcije regionalnih organizacija te izjave visokih dužnosnika međunarodne zajednice zaduženih za zaštitu ljudskih prava. Vijeće sigurnosti u rezolucijama 1970 i 1973 primarno ističe zaštitu ljudskih prava te poziva Libiju na poštivanje vlastite odgovornosti za zaštitu populacije. Dana 22. veljače 2011. godine regionalna organizacija Liga arapskih država (Arapska liga) prihvaća Izjavu 136, kojom obustavlja sudjelovanje libijskih izaslanstava na sjednicama Arapske lige i u svim organizacijama u nadležnosti tog tijela sve dok libijske vlasti ne zajamče sigurnost libijskog naroda.

Dana 25. veljače 2011. godine Visoki povjerenik UN-a za ljudska prava Navi Pillay obraća se Vijeću za ljudska prava i podsjeća na odgovornost preuzetu 2005. godine (odgovornost za zaštitu). Izjavljuje kako su prosvjednici „[a]pelirali na UN i međunarodnu zajednicu da pruži zaštitu. Dugujemo im solidarnost i zaštitu od nasilja.“⁸³ Posebni savjetnici Glavnog tajnika UN-a za prevenciju genocida i odgovornost za zaštitu također su podsjetili libijsku vladu na odgovornost koju je preuzela na Svjetskom samitu UN-a 2005. godine.

Dana 1. ožujka 2011. godine prihvaćena je Rezolucija 65/265 Opće skupštine UN-a, koja je bila rezultat koordinirane akcije Vijeća za ljudska prava i Opće skupštine UN-a. Navedenom rezolucijom suspendirano je pravo Libije na sudjelovanje u Vijeću za ljudska prava. „Glavni UN-ov forum za ljudska prava optužio je libijske čelnike da u gušenju prosvjeda borcima za demokraciju 'grubo i sustavno krše ljudska prava'.“⁸⁴

Dana 7. ožujka 2011. godine Vijeće za suradnju arapskih zemalja Zaljeva (GCC) „zahtijeva od Vijeća sigurnosti UN-a da poduzme sve potrebne mjere za zaštitu civila, uključujući i provedbu zone zabrane leta iznad Libije“.⁸⁵ Dana 12. ožujka 2011. godine Arapska liga

⁸³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya: Statement by Navi Pillay, UN High Commissioner for Human Rights*, 15th Special Session of the Human Rights Council, Geneva, 25. veljače 2011., dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/statements/2011/02/situation-human-rights-libyan-arab-jamahiriya-statement-navypillay-un-high> (pristup: 4. lipnja 2025.).

⁸⁴ Hina/Reuters (2011) „UN vratio Libiju u Vijeće za ljudska prava“, 18. studenog 2011., dostupno na: <https://www.hina.hr/vijest/7540088#:~:text=Op%C4%87a%20je%20skup%C5%A1tina%20suspendira%20Libiju%20iz> (pristup: 27. svibnja 2025.).

⁸⁵ Salama, S. (2011) „GCC backs no-fly zone to protect civilians in Libya“, Gulf News, 9. ožujka 2011., dostupno na: <https://gulfnews.com/uae/government/gcc-backs-no-fly-zone-to-protect-civilians-in-libya-1.773448> (pristup: 27. svibnja 2025.).

Rezolucijom 7360 traži od Vijeća sigurnosti „da preuzme svoje odgovornosti i poduzme potrebne mjere za hitno uvođenje zone zabrane letenja“.

Važnost stava regionalnih organizacija u oblikovanju javnog mišljenja međunarodne zajednice vidi se u sljedećem: „Kada je Vijeće sigurnosti UN-a prihvatilo Rezoluciju 1973, kojom je odobrena uporaba sile u Libiji, 13 od 14 država članica Vijeća sigurnosti UN-a koje su sudjelovale u raspravi nakon njezina odobrenja izričito je navelo pozive regionalnih organizacija kao čimbenike koji su utjecali na njihovo donošenje odluka.“⁸⁶

Stanje javne percepcije vidljivo je i iz postupanja stalnih članica Vijeća sigurnosti. Na Rezoluciju 1973, kojom Vijeće sigurnosti autorizira uporabu vojne sile u svrhu zaštite ljudskih prava, nijedna od pet stalnih članica nije stavila veto. Rusija i Kina, koje su u prošlosti često bile skeptične prema davanju odobrenja za intervenciju na teritoriju druge države, a osobito kada se to čini u ime zaštite ljudskih prava, ovoga su puta podržale intervenciju ne stavljajući veto.

Iz konteksta događaja, javne percepcije te izjava i radnji onih koji provode vojnu intervenciju može se zaključiti da je primarna svrha intervencije bila zaštita populacije. Ipak, u literaturi se često ističe kako je NATO prekoračio dodijeljeni mandat, čime je primarna svrha intervencije postala promjena režima. Prema mišljenju nekih autora, „promjena režima brzo je postala središnji cilj intervencije“.⁸⁷ Navedena teza bit će detaljnije analizirana u raspravi o standardu „proporcionalnosti“.

4.2.3. Posljednje sredstvo

Za procjenu ispunjenja standarda „posljednje sredstvo“ ponovno se oslanjamo na međunarodnu zajednicu. Međunarodna zajednica može provoditi i manje invazivne mjere od vojne intervencije kako bi se postigla zaštita populacije. Međutim, na temelju analize angažmana međunarodne zajednice i njezine percepcije situacije može se zaključiti da su ostale manje invazivne mjere bile neučinkovite. Iz raspoloživih materijala o angažmanu i percepciji međunarodne zajednice može se izdvojiti sljedeće.

Dana 25. veljače 2011. godine Visoki povjerenik UN-a za ljudska prava Navi Pillay obraća se Vijeću za ljudska prava i u svojoj izjavi, između ostalog, ističe: „Međunarodna je zajednica u više navrata pozvala Muammara al-Gaddafija da se suzdrži od nasilja. Unatoč međunarodnoj osudi i pozivima na suzdržanost libijski se čelnik odlučio na poticanje sukoba.“⁸⁸

Vijeće sigurnosti 26. veljače 2011. godine donosi Rezoluciju 1970, kojom je: a) tražilo obustavu nasilja u Libiji, b) uputilo situaciju na razmatranje Međunarodnom kaznenom

⁸⁶ Nahlawi, Y., *The Responsibility to Protect in Libya and Syria*, Routledge, 2019, str. 93.

⁸⁷ Dunford i Neu (2019), str.17.

⁸⁸ OHCHR (2011).

sudu, c) uspostavilo embargo na oružje i zabranu putovanja te c) zamrznulo imovinu određenih pojedinaca i entiteta.

U sklopu analize ispunjenja standarda „ispravna namjera“ već su navedeni primjeri koji ilustriraju javnu percepciju i angažman međunarodne zajednice kroz regionalne organizacije: „Pozivi [regionalnih organizacija] GCC-a, OIC-a i LAS-a na autorizaciju vojne akcije u Libiji bili su ključni za mobilizaciju podrške ključnih međunarodnih igrača za takav smjer djelovanja.“⁸⁹ Pozivi regionalnih organizacija na uporabu sile upozoravali su na eskalaciju situacije, koja više nije mogla biti razriješena mirnim putem. „Štoviše, odluka o vojnoj intervenciji donesena je tek nakon što su drugi pokušaji odvrćanja propali.“⁹⁰

Ipak, unatoč materijalima koji upućuju na nužnost intervencije, treba istaknuti da nisu sve regionalne organizacije podržavale uporabu vojnu sile. Posebno se ističe Afrička unija (AU), koja je više puta osudila događaje u Libiji naglašavajući važnost postizanja političkog rješenja. Na svojem 261. zasjedanju 23. veljače 2011. godine AU „[i]zražava duboku zabrinutost [...] oštro osuđuje neselektivnu i prekomjernu uporabu sile i smrtonosnog oružja protiv mirnih prosvjednika, čime se krše ljudska prava i međunarodno humanitarno pravo“.⁹¹ S druge strane, AU je isticao da je stabilnost Libije i regije moguće postići samo kroz političko rješenje. U tu svrhu Vijeće za mir i sigurnost AU-a 10. ožujka 2011. godine osniva Visoko *ad hoc* povjerenstvo za Libiju. Aktivnost tog povjerenstva potaknula je raspravu o pitanju proporcionalnosti intervencije.

4.2.4. Proporcionalnost

Vijeće sigurnosti Rezolucijom 1973 autoriziralo je vojnu intervenciju, odnosno ovlastilo na poduzimanje „svih potrebnih mjera“ radi zaštite civilne populacije Libije. Provođenje tih mjera bio je NATO, koji je djelovao pod mandatom zaštite civila. Iako je u početku postojala načelna suglasnost o intervenciji, s njezinim trajanjem suglasnost je postala dvojbeni: „Pitanja proporcionalnosti i motivacije počela su potkopavati jednoglasnost koja je u početku postojala.“⁹²

Pružanje bezuvjetne podrške pobunjenicima koji su odbijali pristupiti mirovnim pregovorima pokrenulo je diskusije o „prekoračenju mandata“ NATO-a. Sve se više smatralo da je mandat korišten kao „dimna zavjesa za promjenu režima“.⁹³ NATO se branio od optužbi isticanjem neodrživosti i nerealnosti stanja u kojem bi civilna populacija bila zaštićena dok Gadaffi ostaje na vlasti. Obrana se oblikovala oko sljedećeg pitanja: kada je vlada primarni počinitelj kršenja ljudskih prava, je li razumno očekivati

⁸⁹ Nahlawi (2019), str. 93.

⁹⁰ Simon (2012), str. 7.

⁹¹ African Union, *Peace and Security Council, Communiqué of the 261st Meeting*, Addis Ababa, 23. veljače 2011., dostupno na: <https://peaceau.org/en/article/communique-of-the-261st-meeting-of-the-peace-and-security-council> (pristup: 4. lipnja 2025.).

⁹² Simon (2012), str. 3.

⁹³ Dunford i Neu (2019), str. 21.

da zaštita ljudskih prava nikada neće obuhvatiti i promjenu režima? Kako ističu pojedini autori: „[o]ndje gdje je vlada primarni počinitelj zločina koji se aktualno događaju, promjena vodstva ponekad može biti jedini učinkoviti način okončanja zločina“.⁹⁴

Tema ispunjavanja standarda proporcionalnosti došla je u prvi plan i u kontekstu rada Visokog *ad hoc* povjerenstva za Libiju. Povjerenstvo je pokušalo uspostaviti komunikaciju između sukobljenih strana. Članovi povjerenstva 19. ožujka 2011. godine pokušali su organizirati putovanje u Libiju, no rečeno im je da njihova sigurnost ne može biti zajamčena s obzirom na zabranu leta nad Libijom. Dana 31. ožujka 2011. godine AU je uspio dogovoriti prekid vatre. Prekid vatre prihvatio je sam Gaddafi, dok je suprotna strana bila skeptična.⁹⁵ Skepticizam oporbe bio je pojačan podrškom NATO-a, dok je podrška za pregovore izostala kada je trebalo podržati plan AU-a. Prema nekim kritičarima NATO-a „[p]lan AU-a bio je osuđen na propast zbog prisutnosti i uloge vanjskih sila“.⁹⁶

4.2.5. Razumni izgledi

Jesu li postojali „razumni izgledi“ za uspjeh intervencije u Libiji u trenutku donošenja odluke o intervenciji? Takvu prosudbu često oblikuje ono što danas znamo o rezultatima intervencije. S obzirom na analizu prethodnih standarda može se tvrditi da je postojao razuman izgled za uspješno zaustavljanje teških kršenja ljudskih prava koja su se događala. U prilog tome ide i činjenica da regionalne organizacije vjerojatno ne bi pozivale na uporabu vojne sile bez postojanja razumnog izgleda za uspjeh intervencije u zaštiti ljudskih prava.

Zahtjevnija je procjena vjerojatnosti da bi se druge vrijednosti osim zaštite ljudskih prava uspješnije zaštitile propustom intervencije u odnosu na njezino poduzimanje. Može se postaviti pitanje bi li izostanak intervencije pridonio boljem očuvanju stabilnosti i ljudskih života u Libiji i regiji. Afrička unija više je puta isticala važnost situacije u Libiji za cijelu regiju naglašavajući da bi bilo što drugo osim političkog rješenja dovelo do destabilizacije cijele regije.

Visoko *ad hoc* povjerenstvo za Libiju u više je navrata kritiziralo NATO zbog pasivnosti i nedovoljne podrške provođenju njihova mirovnog plana te je upozoravalo međunarodnu zajednicu na moguće posljedice koje bi iz toga mogle proizaći. Prema mišljenju kritičara intervencije, „Gaddafijeva spremnost da prihvati plan AU-a trebala je biti iskorištena kako bi se izbjeglo krvoproliće koje je uslijedilo tijekom i nakon njegove smrti“.⁹³ Predsjednik

⁹⁴ Simon (2012), str. 14.

⁹⁵ Za uvid u razloge skepticizma, kao i u detaljniju obradu uloge AU-a u Libijskom konfliktu, vidi de Waal, A., „African roles in the Libyan conflict of 2011“, *International Affairs*, 89(2), 2013

⁹⁶ The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) (2024) „The 2011 Libyan Crisis“, Accord, 11. travnja 2015., dostupno na: <https://www.accord.org.za/conflict-trends/2011-libyancrisis/#:~:text=On%2023%20February%202011,%20the%20AU> (pristup: 27. svibnja 2025.) ACCORD (2024).

Čada Idris Déby naglasio je da će zaobilaženje pregovaranja i njime postignute tranzicije vrlo vjerojatno otvoriti „libijsku Pandorinu kutiju“.

S jedne strane, intervencija je spriječila eskalaciju građanskog rata. S druge strane, nestabilno stanje u Libiji, praćeno nasiljem i zločinima, pokazatelj je da unatoč završetku građanskog rata libijska Pandorina kutija ostaje otvorena. Teško je procijeniti bi li do istog ili goreg stanja došlo i bez intervencije, a jednako izazovno bilo je takvu prosudbu donijeti u trenutku odluke o intervenciji.

Dodatno, kao kritika uspjeha intervencije navodi se da međunarodna zajednica nakon završetka intervencije u Libiji nije ispunila svoje obveze prema odgovornosti za obnovu i ponovnu izgradnju. Takvim propustom država je u određenoj mjeri napuštena nakon intervencije, što je u suprotnosti s doktrinom R2P, koja naglašava i odgovornost međunarodne zajednice za obnovu i ponovnu izgradnju. Iako odluka o intervenciji nije sama po sebi mogla utjecati na naknadno ispunjenje te odgovornosti međunarodne zajednice, navedeni propust upućuje na potrebu da se odlukom o intervenciji predvide i konkretne mjere za oporavak i izgradnju.

5. ZAKLJUČAK

U prethodnim odjeljcima razvili smo teorijski okvir koji uključuje specifična značenja pojmova suverenosti, intervencije i diskrecije te analizirali kako se ti pojmovi koriste u teoriji, doktrini i praksi R2P. U zaključnom odjeljku istaknut ćemo one dijelove rada koji pokazuju kako se teorijski okvir MPO, razvijen u drugom odjeljku, preklapa s teorijom i doktrinom R2P, prikazanima u trećem odjeljku, i praksom R2P, prikazanom na slučaju Libije u četvrtom odjeljku.

Teorije o apsolutnoj suverenosti polaze od stajališta da se države uopće ne mogu obvezivati, dok ugovorne teorije o međunarodnom pravu i teorije o rezerviranim domenama smatraju da se države mogu obvezivati samo u onoj mjeri u kojoj obveze nastaju njihovom suglasnošću, odnosno izvan područja koje je isključivo rezervirano za države. Teorija suverenosti kao odgovornosti država, kako je u ovom radu prikazana na temelju uvida nekih teoretičara prava, smatra sljedeće.

Države se mogu obvezivati bez unaprijed zadanih ograničenja konstruiranih iz pojma suverenosti i uspostava međunarodnih obveza ovisi isključivo o trenutačnom sadržaju međunarodnog prava. Budući da je država međunarodnopravno odgovorna za poštivanje međunarodnih obveza, može se podvrgnuti intervenciji kao obliku prisile usmjerene na sankcioniranje zbog njihova kršenja. Čak i ako se prisila ne shvati kao sankcija u širem smislu, može se shvatiti kao pravom dopuštena intervencija u izvršavanje vlasti država zbog kršenja međunarodnog prava. Diskrecija ponašanja država nikada nije apsolutna ni arbitrarna, nego je usmjerena i ograničena međunarodnim standardima. Ograničavanje ili usmjeravanje ponašanja država međunarodnim standardima također predstavlja intervenciju u njihovu diskreciju odlučivanja. Teza o odgovornosti država može se

proširiti na način da se tvrdi kako međunarodno pravo može ograničiti i usmjeriti diskreciju ponašanja centraliziranih međunarodnih tijela.

Nadalje, teorija o suverenosti kao odgovornosti država suprotstavlja se negativnom stavu konkurentskih teorija prema pravnom rasuđivanju. Tri negativna stava o diskreciji i pravnom rasuđivanju (da su međunarodni sporovi neprikladni za rješavanje pravom, da je pravno rasuđivanje isto što i politička diskrecija i da ponekad ne postoje pravni standardi za pravno rasuđivanje) pobijeni su argumentima koji pokazuju da pravo uvijek može ograničavati i usmjeravati odlučivanje. Diskrecija nije isto što i arbitrarnost. Ona je pravom vođeno odlučivanje, odnosno izvršavanje pravne vlasti uvijek je ograničeno i usmjeravano standardima.

Analiza ključnih dokumenata koji su uspostavili i razvili teoriju i doktrinu R2P pokazuje da se R2P protivi apsolutističkim teorijama o suverenosti i teorijama o ograničenim mogućnostima pravnog obvezivanja država. R2P se uklapa u teoriju suverenosti kao odgovornosti. Teorija i doktrina R2P ograničava i usmjerava diskreciju država tako da one nisu slobodne postupati na način koji bi omogućio počinjenje masovnih zločina na njihovu teritoriju. Uz obvezu koja proizlazi iz tog ograničavanja slobode ponašanja postoji i obveza primanja međunarodne pomoći, obveza država i međunarodne zajednice da takvu pomoć pruže, kao i obveza međunarodne zajednice da intervenira ako država ne želi ili ne može spriječiti masovne zločine, odnosno ako ih sama počinji. Prema teoriji i doktrini R2P, država je međunarodnopravno odgovorna u slučaju kršenja navedenih obveza te je stoga podložna vlasti međunarodne zajednice, koja može intervenirati prisilom, odnosno intervenirati u diskreciju njezina ponašanja. Međunarodna zajednica također intervenira u diskreciju država kada postavlja standarde R2P. Teorija i doktrina R2P pokazuju sklonost prihvatanju pravnog rasuđivanja u međunarodnim odnosima jer uspostavljaju standarde za diskrecijsko odlučivanje o intervenciji. Intervencija u Libiji prikazuje se kao primjer prakse R2P koji se može podvesti pod teorijski okvir MPO.

Možemo zaključiti sljedeće. (i) Iz prikaza teorijskopravnog okvira MPO, koji uključuje specifično shvaćanje pojmova suverenosti, intervencije i diskrecije, proizlazi da je on bliži prirodi prava od konkurentnih teorijskih okvira. (ii) Analiza međunarodnopravne teorije i doktrine R2P utvrdila je sljedeće elemente koji tu teoriju i doktrinu svrstavaju pod teorijski okvir MPO. Suverenost se shvaća kao odgovornost, intervencija kao posljedica neodgovornosti i podložnosti države međunarodnim standardima, a diskrecija kao ograničeno i usmjeravano izvršavanje pravne vlasti. (iii) Analiza slučaja intervencije pokazuje kako praksa R2P može predstavljati primjer primjene teorijskog okvira MPO u međunarodnopravnoj praksi. Takva primjena teorije u praksi može utjecati na promjenu međunarodnog prava na način da međunarodnopravni subjekti dosljedno primjenjuju utvrđene standarde, čime se ostvaruje sama priroda prava.

REFLECTIONS ON THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (R2P) THROUGH THE PRISM OF THEORETICAL AND LEGAL CONCEPTS OF SOVEREIGNTY, INTERVENTION AND DISCRETION

This paper presents a legal-theoretical analysis of the concepts of sovereignty, intervention and discretion, which is used as a basis for understanding the responsibility for the protection of the population (R2P) in theory and practice. The analysis is based on a comparison of the theory of absolute state sovereignty, the theory of limited binding of states and the theory of international law as responsibility (ILR). First, it examines how each of the theories solves the problem of legal binding of sovereign states, and then questions how they approach the concepts of intervention and discretion. An analysis of the documents that established and developed R2P theory and doctrine will clarify the meanings of the concepts of sovereignty, intervention and discretion in these texts. The analysis of the case of intervention in Libya will examine whether the mentioned concepts can be used in practice in the way suggested in the analyzed documents. The paper will show that R2P theory, doctrine and practice overlap with the MPO theoretical framework and point out the possible consequences of this overlap for International Law.

Ključne riječi: sovereignty, intervention, discretion, responsibility to protect, international law

Mario Krešić, PhD, Associate Professor at the Department of Legal Theory, University of Zagreb, Faculty of Law

Josipa Žunac, mag. iur., trainee lawyer at OD Halle & Šimac d.o.o. (limited liability company)