



Duško Dimitrijević¹

RAZVOJ MISIJA UJEDINJENIH NACIJA U OČUVANJU MEĐUNARODNOG MIRA I BEZBEDNOSTI

Rezime

Uradu se raspravlja o razvoju misija Ujedinjenih nacija u očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti. Njihovo značenje pretpostavlja pravilnu interpretaciju Povelje Ujedinjenih nacija, te poznavanje kontinuiteta delovanja ove univerzalne međunarodne organizacije. Iako Povelja Ujedinjenih nacija nigde izričito ne pominje mirovne misije, sasvim je sigurno da one predstavljaju jednu od najvažnijih aktivnosti Ujedinjenih nacija u očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti. Sveobuhvatna ocena dosadašnjih učinaka mirovnih misija obuhvata analizu šireg spektra pitanja počev od pitanja razloga njihovog nastanka i razvoja, njihove uloge i ciljeva, pa sve do pitanja njihove međunarodne pravne osnove, te pitanja vezanih za status i imunitete pripadnika ovih misija u sprovođenju zadatih ciljeva i zadataka. Odgovori na pomenuta pitanja nisu mogući bez pravilne interpretacije ciljeva i principa Ujedinjenih nacija i dobrog poznavanja međunarodnopravne doktrine koja pruža naučnu sintezu promjenjive prirode međunarodnih pravnih odnosa. To je od posebnog značaja u slučaju izbijanja oružanih sukoba u svetu kada dolazi do aktiviranja sistema kolektivne bezbednosti u kojem misije Ujedinjenih nacija igraju značajnu ulogu u postizanju mirovnih rešenja kroz očuvanje, nametanje ili izgradnju međunarodnog mira.

Ključne reči: Mirovne misije, Ujedinjene nacije, Povelja, kolektivna bezbednost, Savet bezbednosti

¹ Dr Duško Dimitrijević, Naučni savetnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail:dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2024. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnoloških inovacija Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2024. godine.

DEVELOPMENT OF THE UNITED NATIONS MISSIONS IN THE MAINTAINING OF INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Abstract

The paper discusses the development of United Nations missions in maintaining international peace and security. Their meaning presupposes a correct interpretation of the Charter of the United Nations, and knowledge of the continuity of action of this universal international organization. Although the Charter of the United Nations does not explicitly mention peacekeeping missions anywhere, it is quite certain that they represent one of the most important activities of the United Nations in preserving international peace and security. A comprehensive assessment of the past performance of peacekeeping missions includes an analysis of a wide range of issues, starting with the reasons for their origin and development, their role and goals, up to the issue of their international legal basis, and issues related to the status and immunities of the members of these missions in the implementation of the assigned goals and tasks. Answers to the mentioned questions are not possible without a proper interpretation of the goals and principles of the United Nations and a good knowledge of the international legal doctrine that provides a scientific synthesis of the changing nature of international legal relations. It is of particular importance in the event of the outbreak of armed conflicts in the world when the system of collective security is activated in which the missions of the United Nations play an important role in achieving peace solutions through the maintaining, imposing or building international peace.

Key words: Peace missions, United Nations, Charter, collective security, Security Council

Uvod

U sagledavanju razloga nastanka mirovnih misija, valja se podsetiti da Povelja Ujedinjenih nacija nigde ne pominje mirovne misije ili mirovne operacije. To veoma čudi budući da su mirovne misije u proteklom istorijskom periodu predstavljale jednu od najvažnijih aktivnosti ove međunarodne organizacije u očuvanju mira i bezbednosti. Podsetićamo da tokom održavanja osnivačke konferencije Ujedinjenih nacija u San Fancisku i sastavljanja pripremnih radova na izradi Povelje, osnivanje mirovnih misija nije bilo predviđeno kao posebno ovlašćenje Saveta bezbednosti. Prethodni pokušaji oživljavanja uloge Komiteta vojnog štaba ili eventualna dopuna ili revizija Povelje takođe nije imala uspeha na ovom planu. Ustanovljavanje Specijalnog komiteta UN za mirovne operacije rezolucijom Generalne skupštine 2006 (XIX) od 18. februara 1965. godine, kao njegovog pomoćnog tela takođe nije dalo rezultate mada je postignut izvesni modus vivendi kojim je priznata primarna odgovornost Saveta bezbednosti u ovoj oblasti. Glavni razlog za neuspeh bila je ideološka, a potom i vojno-blokovska podela sveta u periodu Hladnog rata koja je dovela do mnogobrojnih opstrukcija u formiranju i izvođenju mirovnih misija. Iako početne vizije o organizovanju međunarodnih mirovnih snaga nisu prihvaćene, sve veće angažovanje Saveta bezbednosti u regulisanju ključnih političkih problema u svetu vremenom je dovelo do konceptualizacije osnovnih obeležja mirovnih operacija.² Razlozi nastanka i razvoja mirovnih operacija stoga se

² Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping 1946-1967, Documents and Commentary*, Royal Institute of International Affairs Publications, Oxford University Press, 1969, Vol. II, pp. 1-674; Maurice Flory, "L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix", *Annuaire*

više ne dovode u pitanje budući da oni potiču iz ciljeva i principa Ujedinjenih nacija koji odražavaju univerzalne vrednosti međunarodne zajednice i koji su generalno formulisani već u Preambuli Povelje svetske organizacije u kojoj se jasno naglašava da su, „narodi Ujedinjenih nacija ujedinili svoje snage radi održanja međunarodnog mira i bezbednosti”, a potom i da su preuzeli obavezu da „obezbede - da se oružana sila ne upotrebljava izuzev u opštem interesu“.³ Sagledavanje ciljeva mirovnih misija Ujedinjenih nacija jasno ukazuje da mirovne misije imaju za prevashodan cilj očuvanje svetskog mira i bezbednosti. Mere i akcije koje su Ujedinjene nacije na tom planu u proteklih skoro 80 godina preduzimale, predstavljale su suštinski zamenu za načine rešavanja sporova ili situacija u okviru predviđenog sistema kolektivne bezbednosti koji su mogli prouzrokovati oružane sukobe širih međunarodnih razmera. Koliko su mirovne misije tome doprinele govori i podatak da je do sada oko 130 zemalja participiralo u 71 mirovnih misija i da je preko dva miliona ljudi uzelo učešće u vojnim, policijskim i civilnim snagama pod zastavom UN. Prema zvaničnim podacima počev od 1948. godine, do danas, nastradalo je 4347 pripadnika mirovnih snaga iz oko 100 zemalja.⁴

Uspostavljanje mirovnih misija

Za optimalno uspostavljanje mirovnih misije u većini slučajeva pretpostavljao se poziv ili saglasnost zemlje domaćina (u nekim slučajevima i inicijativa nekog od glavnih organa Ujedinjenih nacija ili samog Generalnog sekretara), potom nepristrasnost i neutralnost u odnosu na učesnike u sukobu, minimalna upotreba sile u samoodbrani, jasan, praktičan i oročen mandat, integrisana i efektivno strukturirana vojna komanda, kao i jedinstvena politička podrška zasnovana na poštovanju pravila i principa opšteg međunarodnog prava. Takođe, za uspostavljanje mirovnih operacija pretpostavljalo se i poštovanje rezolucija Saveta bezbednosti kojima se odobrava mandat mirovnim misijama. Iako su rezolucije pružale dovoljan pravni osnov za uspostavljanje mirovnih operacija, rezolucije ipak nisu bile potpuna garancija da će misije biti legitimno sredstvo za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti. Na to je uostalom svojevremeno ukazao i Generalni sekretar Ujedinjenih nacija Butros Gali kada je preduzeo akciju za ocenu dotadašnjih mirovnih operacija a iz koje je proizašao čuveni izveštaj Panela Ujedinjenih nacija za mirovne misije iz 2000. godine nazvan po njegovom predsedniku Alžircu Lakhdar Brahimiju u kojem je konstatovano da se ojačavanje uloge mirovnih misija može dogoditi kroz primenu tzv. izlaznih strategija (exit strategies), koje obuhvataju snažnu, postojanu i jasnu pomoć čitave međunarodne zajednice kako bi se ranije uočeni nedostaci otklonili, a konačna mirovna rešenja efikasnije unapredila.⁵ Izvesni pomak na planu „izlaznih strategija“ napravljen je sa strateškim predlogom Generalnog sekretara Kofija Anana, sadržanim u izveštaju iz 2005. pod nazivom: „U većoj slobodi: Ka razvoju, sigurnosti i ljudskim pravima za sve“.⁶ Generalni sekretar pozvao je države članice da preuzmu veću odgovornost za zaštitu sopstvene populacije

Française de Droit International, 1965, p. 453; Dan Ciobanu, “The Power of the Security Council to organize Peace-Keeping Operations“, in: A. Cassese (ed.), United Nations Peace-Keeping, Legal Essays, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp. 15, etc; Erik Suy, “United Nations Peacekeeping System“, in: R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Elsevier, Amsterdam, 2000, Vol. IV, p. 1145.

3 Povelja Ujedinjenih nacija, Milan Šahović, Bogdan Babović (prev.), Informacioni centar Ujedinjenih nacija, Beograd, 1977.

4 United Nations Peacekeeping, Data, <https://peacekeeping.un.org/en/data>, 18.02.2024.

5 “Report of Panel on United Nations Peace Operations“, A/55/305-S/2000/809 of 21 August 2000, Annex; Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era, David S. Sörenson, Pia Christina Wood (eds), Frank Cass, New York, 2005, pp. 1-219.

6 “A More Secure World: Our Shared Responsibility“, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

(responsibility to protect), od genocida i drugih masovnih zločina, etničkog čišćenja ili ozbiljnog kršenja ljudskih prava kroz reafirmaciju uloge Saveta bezbednosti u univerzalnom sistemu kolektivne bezbednosti. Reafirmacija uloge Saveta bezbednosti u preduzimanju mirovnih operacija dosta je specifična, jer je u međunarodnoj praksi podrazumevala pre svega, preduzimanje mera prevencije. Te mere preduzimate su uglavnom po sopstvenoj inicijativi, po upozorenju Generalne skupštine, Generalnog sekretara, pa čak i države koja nije članica Ujedinjenih nacija, ali koja je strana u sporu. Prevencija je u prethodnom periodu obuhvatala jasno sagledavanje spora ili situacije koja može dovesti do spora, učestvovanje u pregovorima, kao i u prepoznavanju prvih znakova mogućeg oružanog sukoba. Neuspeh prevencije dovodio bi do faze eskalacije, kada je Savet bezbednosti angažovanjem mirovnih snaga uspevao da prevaziđe konflikt i da dovede do deeskalacije sukoba uz eventualno uključivanje treće strane. U poslednjoj fazi mirovnih operacija, Savet bezbednosti bi preduzimanjem konkretnih akcija doprinio okončanju konflikta. Na izneti način, funkcionisale su tradicionalne mirovne misije za očuvanje mira (peace-keeping operations), koje nisu imale za cilj da uvedu sankcije ili kolektivno obezbeđenje. Njihova uloga svodila se na tzv. interpozicionu ulogu tj. ulogu snaga za razdvajanje zaraćenih strana (interposition forces). Njihov zadatak sastojao se u pružanju pomoći u uspostavljanju i održavanju mira i bezbednosti, bez upotrebe oružane sile osim u svrhu samodbrane. Ovlašćenja mirovnih snaga bila su dosta šira od ovlašćenja posredničkih i posmatračkih mirovnih misija, istražnih komisija ili grupa za uspostavljanje primirja. U kasnijoj praksi, mirovne misije su imale različite uloge koje su proizilazile iz dinamike razvoja međunarodnih oružanih sukoba. Tako je u nekim situacijama dolazilo i do preklapanja aktivnosti sa posredničkim i posmatračkim mirovnim misijama ili istražnim komisijama i grupama za uspostavljanje mire. To međutim, nije bitnije uticalo na razliku koja postoji i ona se ogleda ne samo u kvantitativnom, već i u kvalitativnom smislu. Kvalitativne razlike proizilazile su iz okolnosti da su mirovne snage Ujedinjenih nacija u nekim situacijama imale mogućnost da upotrebe ograničenu oružanu silu. U drugim situacijama pak, mirovne snage imale su zadatak da nametnu mir. U novijoj međunarodnoj praksi upravo se dešavala ova druga situacija, da se snage za održavanje mira pretvore u snage za nametanje mira. Slučaj mirovnih operacija na Srednjem Istoku, u Kongu, kao i mirovnih operacija u Jugoslaviji i Somaliji potvrđuju navedenu konstataciju.

Razvoj mirovnih misija

Evolucija sistema kolektivne bezbednosti dovela je, a kao što je prethodno napomenuto do proširivanja obima i značenja mirovnih operacija.⁷ To je značajno očitovano nakon završetka Hladnog rata, kada je Savet bezbednosti proširio svoje nadležnosti na ovom planu. Proširivanje nadležnosti uzrokovalo je izvesne devijacije u primeni principa univerzalnosti i solidarnosti na kojima je počivao dotadašnji sistem kolektivne bezbednosti. S obzirom na pojavu novih vrsti konflikata i pretnji po međunarodni mir i bezbednost, tradicionalne mirovne misije nisu mogle da odgovore zahtevima vremena zbog čega je došlo do njihovog prerastanja u misije za uspostavljanje mira (peace-making operations), misije za nametanje mira (peace-enforcement operations) i misije za post-konfliktnu izgradnju mira (peace-building operations). Ove poslednje, umnogome su doprinele osnivanju Komisije za izgradnju mira (Peace Building Commission), 2005. godine, čiji je zadatak bio koncentrisan primarno na preduzimanje akcija u zemljama koje su izašle iz sukoba, a u kojima je trebalo sprovesti

⁷ Duško Dimitrijević, „Mirovne operacije Ujedinjenih nacija“, u: Sedamedset godina UN – Pogled iz Srbije, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 79-114.

konkretno akcione planove i dugoročne strategije za rekonstrukciju i izgradnju mira. Geografsko širenje mirovnih operacija dovelo je do prećutne „podele rada“ unutar samih Ujedinjenih nacija i to, pre svega, između Saveta bezbednosti i Sekretarijata na čelu sa Generalnim sekretarom, a u posebnim situacijama i između Saveta bezbednosti i Generalne skupštine kao i između Ujedinjenih nacija i država članica, odnosno i svih drugih učesnika u mirovnim operacijama – od regionalnih organizacija, do raznih međunarodnih sporazuma, agencija i tela. Suočavanje Ujedinjenih nacija sa novim pretnjama i izazovima po svetski mir, doprinelo je do sada neviđenom obimu i domašaju mirovnih misija, povećanom broju aktera i potpuno novim obeležjima koja se manifestuju kroz „meke“, „tvrde“ i „kombinovane“ oblike mirovnih operacija (soft, robust and shaky peacekeeping operations).⁸ Konačno, podstaknute najboljom praksom u izvođenju mirovnih operacija, Ujedinjene nacije su posredstvom Generalnog sekretara Ban Ki Moona 2007. godine, izvršile restrukturiranje administrativnog aparata u oblasti mirovnih operacija formiranjem Odeljenja za mirovne misije (United Nations Department of Peacekeeping Operations), Odeljenja za političke poslove (Department of Political Affairs) i Odeljenja za podršku na terenu (Department of Field Support).⁹ U toku 2008. i 2009. godine, ova tela su pokrenula projekte koji obuhvataju izradu smernica i principa merodavnih za profesionalno planiranje, upravljanje i izvođenje mirovnim operacijama, zatim proširivanje dejstva mirovnih operacija u saradnji sa regionalnim organizacijama i specijalizovanim agencijama (npr. sa AU, EU, NATO, UNDP, UNICEF, UNHCR i dr.).¹⁰ Projekti su upotpunjeni inicijativom „Novi horizont“ koji bi trebalo da dovede do otklanjanja ključnih dilema sa kojima se suočavaju učesnici u mirovnim operacijama.

Istorijske faze razvoja mirovnih misija

Za sagledavanje efekata mirovnih misija obično je potrebno napraviti odgovarajuću vremensku distinkciju koja proizilazi iz međunarodne prakse. U tom smislu u doktrini se pravi podela na tri generacije mirovnih misija, i to:

Prva generacija od 1947. do 1956. godine, koja obuhvata mirovne misije preduzimane s ciljem vršenja posmatračkih misija i diplomatskog posredovanja kao i drugih oblika preventivne diplomatije.

Druga generacija od 1956. do 1988. godine, koja obuhvata mirovne misije preduzimane pre svega radi očuvanja mira (peace-keeping operations)

Treća generacija od 1988. godine do danas, koja obuhvata višedimenzionalne mirovne misije višenamenskog karaktera koje su sprovedene (ili se još uvek sprovode), radi uspostavljanja mira (peace-making operations), njegovog nametanja (peace-enforcement operations) ili njegove post-konfliktne izgradnje (peace-building operations).¹¹

8 Prenos nadležnosti Ujedinjenih nacija na Evropsku uniju u Makedoniji (International Police Task Force) primer je za „meke“ mirovne operacije. Učešća NATO u komandovanju međunarodnim snagama u Avganistanu (International Security Assistance Force) primer je za „tvrde“ operacije. Dobre primere za „kombinovane“ mirovne operacije predstavljaju ECOMOG (Economic Community of West African States Monitoring Group), u Zapadnoj Africi, CEMAC (Communauté économique et monétaire des États de l’Afrique centrale), u Centralnoj Africi i SADC (South African Development Community Conference), u Južnoj Africi.

9 “Strengthening of the capacity of the Organization in peacekeeping operations“, General Assembly, 15 March 2007, A/RES/61/1.54/.

10 United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines, United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, New York, 2008.

11 U doktrini je izvršena kategorizacija mirovnih operacija za vreme Hladnog rata i nakon njegovog završetka. Uslovno se sve mirovne operacije u hladnoratovskom periodu razvrstavaju kao „početne mirovne operacije“ (1948-1956), „neposredne mirovne operacije“ (1956-1967), „neaktivne mirovne operacije“ (1967-1973) i „aktivne mirovne operacije“ (1974-1987). Videti: Stephen Hill, Shahin Ma-

U prvoj i drugoj generaciji preduzeto je svega 15 operacija sa različitim intenzitetom i obimom nadležnosti. U početnom periodu od 1948. do 1956, misije su retko dovodile do okončanja spora među sukobljenih strana budući da su imale ograničeni diplomatski i vojni karakter (npr. posmatračke misije u toku građanskog rata u Grčkoj na granici sa Jugoslavijom, Bugarskom i Albanijom, nakon indo-pakistanskog rata 1947. godine u oblasti Kašmira i Đama, i tokom izraelsko-arapskog rata 1948. godine, tokom Korejskog rata 1950-1953). U periodu neposrednog delovanja od 1956. do 1967, mirovne misije su bile više usmerene ka očuvanju mira i rešavanju konflikta između država (npr. počev od formiranja UN Emergency Force – UNEF tokom Suecke krize 1956. godine, na inicijativu kanadskog premijera Lestera Pirsonsa, zatim UN Observation Group – UNOGIL tokom Libanske krize 1958. godine, UN Observation Mission – UNYOM tokom građanskog rata u Jemenu 1963. godine, UN Operation - ONUC tokom Kongoanske krize i dekolonizacije od 1960. do 1964. godine, UN Security Force – UNSF tokom dekolonizacije Zapadne Nove Gvineje od 1962-1963. godine, UN Observation Mission – UNIPOM posle indijsko-pakistanskog rata 1965.godine, i UN Peacekeeping Force - UNFICYP, u vreme Kiparske krize 1964. godine). Period pasiviziranja mirovnih operacija trajao je od 1967. do 1973. godine. Nakon njegovog okončanja nastupio je period ponovne aktivacije od 1974. do 1987. godine (npr. UN Emergency Force -UNEF II kao „tampon snage“ između Izraela i Egipta 1973-1979. godine, UN Disengagement Observer Force - UNDOF, mirovne snage raspoređene na Golanskoj visoravni između Izraela i Sirije 197. godine, UN Interim Force - UNIFIL, mirovne snage za očuvanje mira u Južnom Libanu - 1978. godine).

U periodu prve i druge generacije mirovnih operacija koji se poklapa sa periodom Hladnog rata između velikih sila, Savet bezbednosti težio je da deluje proaktivno tako što je prenosom dela svojih ovlašćenja shodno odredbi iz člana 98. Povelje praktično poveravao Generalnom sekretaru upravljanje i koordinaciju mirovnim snagama (Peace-Keeping Forces) i mirovnim misijama (Peace-Keeping Mission), ali i obavljanje drugih dužnosti za koje bi našao da bi bile korisne u sprovođenju mirovnih misija po principu „od slučaja do slučaja“. Pravni osnov za delovanje na terenu bile su rezolucije Saveta bezbednosti i zaključeni međunarodni sporazumi sa državama članicama (Status of Force Agreement). Misije bi po pravilu počinjale posle sklapanja primirja, ali pre nego što bi se pregovorima postiglo konačno rešenje sukoba. Zbog hladnoratovskog ambijenta u kojima su mirovne misije delovale, konačna rešenja često nisu bila postignuta. Konflikti su bili zamrznuti, a delovanje mirovnih snaga bilo je pasivizirano ili svedeno na praćenje ili nadzor nad prekidom vatre ili na razdvajanje sukobljenih strana i uspostavljanje tampon zona s ciljem smirivanja napetosti. Konačno, promene u međunarodnim odnosima nakon Hladnog rata dovele su do izvesnog pomaka.

Treća generacija mirovnih operacija, za razliku od prve i druge generacije dobila je višedimenzionalni karakter. Ovakav napredak bio je posledica novih tipova političkih kriza u svetu koje su zahtevale novu organizacionu strukturu i funkcionalna ovlašćenja mirovnih misija. Mirovne misije treće generacije obično su počinjale nakon uspešno završenih pregovora i sa mandatom da pomognu stranama da sprovedu postignute sporazume. Pored vojnih odredbi, postignuti sporazumi obuhvatali su čitavu skalu civilnih odnosa, od klasičnog nadziranja primirja, pregrupisanja, demobilizacije, demilitarizacije i uključivanja oružanih snaga u civilni život, do kontrole povratka izbeglica i raseljenih lica, njihove pravne i socijalne reintegracije i rekonzilijacije na unutrašnjem planu. U tom pogledu, mirovne snage su imale višedimenzionalnu vojno-

lik, Peacekeeping and the United Nations, Brookfield, Dartmouth, 1996, ch. 2; Za podelu mirovnih operacija nakon Hladnog rata videti: Marrack Goulding, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", International Affairs, 1993, vol. 69, no. 3, pp. 469, etc.

civilnu komponentnu i mogle su delovati zajedno sa osobljem Ujedinjenih nacija u pružanju humanitarne pomoći stanovništvu, u praćenju sprovođenja sporazuma zaključenih između različitih sukobljenih frakcija, u osiguranju stabilnog okruženja, u vršenju nadzora nad postojećim administrativnim strukturama, nad poštovanjem vladavine prava - posebno ljudskih prava, u sprovođenju sistemskih reformi i ekonomskog oporavka zemlje. U nekim slučajevima, mirovne misije anticipirale su uspostavljanje i nametanje mira, odnosno učešće u tzv. multifunkcionalnom održavanju mira koje je podrazumevalo političku rekonfiguraciju teritorija u post-konfliktnom periodu ili njihovu internacionalizaciju odnosno, uspostavljanje međunarodnih administracija kao što su to bili slučajevi sa Kosovom i Metohijom i Istočnim Timorom.

Mirovne misije treće generacije neretko su bile i odgovor međunarodne zajednice na zaostale unutrašnje političke podele i trvenja, kao i na građanske ratove unutar granica nacionalnih teritorija podsticane tokom Hladnoga rata. U određenim slučajevima misije su imale više uspeha, kao na primer u Kambodži (UN Advance Mission - UNAMIC, od 1991-1992. godine, UN Transitional Authority – UNTAC, od 1992-1993. godine) Mozambiku (UN Operation- UNOMOZ, od 1992-1994. godine), Salvadoru (UN Observer Mission – ONUSAL, od 1991-1995. godine) i Istočnom Timoru (UN Mission – UNAMET, 1999. godine, UN Transitional Administration – UNTAET, od 1999-2002. godine, Mission of Support - UNMISSET, od 2002-2005. godine i UN Integrated Mission – UNMIT, od 2006-2012. godine).¹² U drugim slučajevima, mirovne misije imale su manje uspeha kao na primer u Angoli (UN Verification Mission – UNAVEM I, II, III, od 1988-1997. godine), u bivšoj Jugoslaviji (UN Protection Force—UNPROFOR, od 1992-1995. godine), u Somaliji (UN Operation - UNOSOM I i II, od 1992-1995. godine), u Ugandi i Ruandi (UN Observer Mission – UNOMUR, od 1993-1994. godine, UN Assistance Mission – UNAMIR, od 1993-1996. godine), i u Haitiju (UN Mission – UNSMIH, od 1996-1997. godine, UN Transition Mission – UNTMIH, 1997. godine, UN Civilian Police Mission – MIPONUH, od 1997-2000. godine, General Assembly International Civilian Support Mission – MICAH, od 2000-2001. godine, UN Stabilization Mission - MINUSTAH, od 2004- 2017. godine). Generalno posmatrajući, mirovne misije treće generacije preduzimane su u svim slučajevima u kojima je bilo utvrđeno da bi to bilo politički celishodno bez obzira na karakter sukoba. Ujedinjene nacije su tako bile prisutne u Avganistanu i Pakistanu (UN Good Offices Mission – UNGOMAP, od 1988-1990. godine), u Iraku i Iranu (UN Iran-Iraq Military Observer Group – UNIIMOG, od 1988-1991. godine), u Namibiji (UN Transition Assistance Group, od 1989-1990. godine), u Nikaragvi (UN Observer Group in Central America – ONUCA, od 1989-1990. godine), u Iraku i Kuvajtu (UN Iraq-Kuwait Observation Mission – UNIKOM, od 1991-2003. godine), u Libiji i Čadu (Aouzou Strip Observer Group - UNASOG, 1994. godine), u Liberiji (UN Observer Mission – UNOMIL, od 1993-1997. godine, UN Mission – UNMIL, od 2003-2018. godine), u Tadžikistanu (UN Mission of Observers – UNMOT, od 1994-2000. godine), u Gruziji (UN Observer Mission – UNOMIG, od 1993-2000. godine), u Hrvatskoj (UN Confidence Restoration Operation – UNCRO, od 1994-1996. godine i UN Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES, od 1996- 1998. godine, UN Mission of Observers in Prevlaka – UNMOP, od 1996-2002. godine, UN Civilian Police Support Group – UNPSG, 1998. godine), Bosni i Hercegovini (UN Mission – UNMBIH, od 1995-2002. godine), u Makedoniji (UN Preventive Deployment Force – UNPREDEP, od 1999-2005. godine), u Gvatemali (UN Verification Mission – MINUGUA, 1997. godine), u Siera Leoneu (UN Observer Mission in Sierra Leone – UNOMSIL, od 1998-1999. godine i UN Mission

¹² Zanimljivo je, da je i Srbija participirala u misiji UNMISSET od 2002. godine. Pored toga, Srbija je participirala i u misijama UN u Liberiji, Kongu, Obali Slonovače, Burundiju, itd.

in Sierra Leone – UNAMSIL, od 1999-2005. godine), u Centralnoj Afričkoj Republici (UN Mission in Central African Republic – MINURCA, od 1998-2000. godine), u Demokratskoj Republici Kongo (UN Observer Mission – MONUC, od 1999-2010. godine), u Etiopiji i Eritreji (UN Mission in Ethiopia and Eritrea - UNMEE, od 2000-2008. godine), u Burundiju (UN Operation in Burundi - ONUB, od 2004-2007. godine), u Obali Slonovače (UN Operation in Côte d'Ivoire – UNOCI, od 2004-2017. godine), u Sudanu (UN Mission in Sudan – UNMIS, od 2005-2011. godine), u Centralno Afričkoj Republici i Čadu (UN Mission in Central African Republic and Chad - MINURCAT, od 2007-2010. godine), i Siriji (UN Supervision Mission in Syria – UNSMIS, 2012. godine).

Mirovne misije ostale su do danas prisutne na Bliskom Istoku (UN Truce Supervision Organisation – UNTSO, od 1948. godine), u Indiji i Pakistanu (UN Military Observer Group – UNMOGIP, od 1949. godine), u Siriji, Libanu i Izraelu (UN Disengagement Observer Force – UNDOF, na Golanu od 1974. godine), u Libanu (UN Interim Force – UNIFIL, od 1978. godine), u Maroku i Republici Sahravi (UN Mission for the Referendum in Western Sahara – MINURSO, od 1991. godine), u Kongu, (UN Organisation Stabilisation Mission – MONUSCO, od 2010. godine), Sudanu (UN Interim Security Force for Abyei – UNISFA, od 2011. godine), u Južnom Sudanu (UN Mission in South Sudan – UNMISS, od 2011. godine), u Libiji (UN Support Mission – UNSMIL, od 2011. godine), u Maliju (UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission – MINUSMA, od 2013. godine), u Centralnoj Afričkoj Republici (UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission – MINUSCA, od 2014. godine), na Kipru (UN Peacekeeping Force – UNFICYP, od 1964. godine), i na Kosovu (UN Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK, od 1999. godine).

U novoj konstelaciji međunarodnih odnosa, uspeh u očuvanju mira nije bio ni malo lak zadatak i zavisio je od poštovanja principa saglasnosti strana u sporu, nepristrasnosti i zabrane upotrebe sile osim u samoodbrani.¹³ Mirovne misije Ujedinjenih nacija treće generacije stoga podrazumevaju uglavnom međunarodne intervencije uz pristanak države ili država na čijoj su teritoriji bile smeštene. U određenim u unutrašnjim krizama dolazilo je međutim, i do ozbiljnih odstupanja od navedenih principa. Činioci koji su uticali da misije za očuvanje mira izgube pristanak strana u sukobu, da se njihovi izvršioци ponašaju na način za koji se videlo da je pristrasan i da predstavlja upotrebu sile mimo prava na samoodbranu, vidljivi su kod operacija u kojima je mandat mirovnih snaga proširen na tzv. humanitarnu zaštitu civilnog stanovništva i učešće u procesu nacionalnog pomirenja. Budući da međunarodne probleme koji imaju dublje političke i istorijske korene nije moguće rešavati brzo i u ograničenom vremenskom roku, Ujedinjene nacije su primenjivale diplomatska sredstva i načine pokretanja političkih procesa koji bi omogućili postepenu izgradnju poverenja, pomirenje i postizanje sporazumnih rešenja. Politički procesi u prethodnom periodu često su nailazili na razočarenja i nazadovanja (na primer, u Ruandi, Bosni i Hercegovini, i drugde), i gotovo kao po nekom pravilu, trajali su duže nego što se očekivalo. Ovakva dešavanja bila su sasvim logična, jer trajanje mandata mirovnih operacija ničim nije bilo limitirano, a Savet bezbednosti je odluku o tome prepuštao Generalnom sekretaru koji se u većini slučajeva ponašao oportunistički i u skladu sa trenutnim međunarodnim političkim okolnostima. Ako se tome doda i potpuno nova uloga tzv. Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara u upravljanju mirovnim misijama, onda je jasno zašto su postojeća očekivanja bila preterana u odnosu na realne mogućnosti. Prema pretežno prihvaćenom stanovištu u međunarodnoj zajednici,

¹³ Sa jedne strane, za optimalno ostvarivanje mirovnih operacije pretpostavljao se poziv ili saglasnost zemlje domaćina, nepristrasnost u odnosu na učesnike u sukobu, minimalna upotreba sile u samoodbrani, jasan i praktičan mandat, integrisana vojna komanda i jedinstvena politička vlast. Sa druge strane pak, za samo izvođenje mirovnih operacija bilo je potrebno poštovati određenu proceduru u sprovođenju akcija

mirovne snage Ujedinjenih nacija ne bi trebalo da koriste silu da bi se politički procesi ubrzali. Čuvanje mira i upotreba sile predstavljaju dve alternativne mogućnosti. Logika očuvanja međunarodnog mira proizlazi iz političkih i vojnih premisa koje su sasvim drukčije od onih koje se odnose na nametanje mira. Dinamika nametanja mira nespojiva je sa političkim procesom koji očuvanje mira mora da olakša. Ignorisanje razlika između očuvanja i nametanja mira može da potkopa sprovodljivost mirovnih misija u praksi, te da u krajnjem slučaju dovede u pitanje bezbednost pripadnika mirovnih snaga.

Međunarodnopravna osnova za preduzimanje mirovnih misija

Kod determinacije pravnog osnova za preduzimanje mirovnih misija postoje krajnje podeljena mišljenja. U međunarodnoj pravnoj doktrini s jedne strane, postoje koncepti koji uvažavaju međunarodnu praksu, dok sa druge strane postoje pristupi koji polaze od stanovišta da se validnost prakse mora sagledavati u okviru pravila sadržanih u Povelji. Pošto međunarodna praksa nije pružila uporište za dosledna tumačenja pravila o mirovnim misijama, pošlo se od ekstenzivnih interpretacija Povelje koja su imala za cilj da utvrde osnov za organizovanje mirovnih misija, odnosno da odgovore na pitanje osnova nadležnosti Saveta bezbednosti i Generalne skupštine u domenu njihovog sprovođenja.¹⁴ U tom smislu valja se podsetiti sledećih činjenica.

Na osnovu Povelje, Savetu bezbednosti dodeljena su specifična ovlašćenja i nadležnosti koje se tiču mirnog rešavanja sporova (Glava VI), preduzimanja akcija u slučaju pretnje miru, povrede mira i akata agresije (Glava VII), upotrebe regionalnih sporazuma i organizacija za prinudnu akciju (Glava VIII), upravljanje i nadzor nad starateljskim teritorijama (Glava XII). Na osnovu člana 24. Povelje, države su Savetu poverile centralnu ulogu u održanju međunarodnog mira i bezbednosti. U tom pogledu, Povelja je jasno oduzela državama pravo na rat (*ius ad bellum*). S druge strane, Povelja nije precizno formulisala objektivne kriterijume kojima bi se cenilo da li pretnja miru, povreda mira, odnosno akt agresije doista postoji ili ne. Na Savetu bezbednosti je da prethodno utvrdi da li spor ili situacija može da dovede do kršenja kogentne norme o njihovoj zabrani, pa otud i do opasnosti po međunarodni mir i bezbednost (član 2 tačka 4, član 34). Kad konstatuje da ona postoji, Savet daje preporuke ili odlučuje koje će mere preduzeti radi održanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti (član 39). Razumljivo je da se za krizne političke situacije od Saveta traži da preporuči neka uobičajena sredstava mirnog rešavanja sporova od pregovaranja, korišćenja istražnih komisija, posredovanja, izmirenja, arbitraža, do sudskog rešavanja sporova, pribegavanja regionalnim ustanovama ili sporazumima, ali i drugim dogovorno prihvaćenim sredstvima (član 33).

S obzirom na navedeno, logično bi bilo da se kao osnov za preduzimanje mirovnih akcija najpre predlože upravo odredbe iz člana 33. i člana 34 Glave VI Povelje. Pomenutim odredbama ne isključuje se mogućnost da Savet bezbednosti ispita i preporuči drugačije postupke ili načine mirnog rešavanja sporova ili situacija (član 36. tačka 1. i član 37. tačka 2). Kako ovlašćenje u pogledu mirnog rešavanja sporova nije u isključivoj nadležnosti Saveta bezbednosti, već i u nadležnosti Generalne skupštine, navedena shvatanja nisu prihvaćena u praksi. Stoga je u međunarodnopravnoj doktrini iznet nešto nešto drugačiji stav po kome se mirovne misije zasnivaju na nepisanim pravilima koja slede dogovor članica UN o primeni mera za očuvanje mira predviđenih Glavom VII Povelje. Obrazloženje za ovo stanovište polazi od tumačenja odredbe iz člana 41. Povelje koja predstavlja osnovu za donošenje odluke Saveta bezbednosti o primeni mera neoružanog

¹⁴ Louis B. Sohn, "The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force", *American Journal of International Law*, 1958, vol. 52, p. 530.

karaktera (različitih vidova sankcija kojima se na direktan ili indirektan način pogađaju privredni, saobraćajni, diplomatski i drugi odnosi sa državom prekršiocem zabrane pretnje i upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti bilo koje države iz član 2. tačka 4. Povelje). U kontekstu mirovnih operacija koje bi povlačile upotrebu oružane sile, odredba člana 41. Povelje bila bi *contradictio in subiecto*. Budući da se ovako širokim shvatanjima nisu mogli obrazložiti slučajevi upotrebe oružane sile prilikom izvođenja mirovnih operacija, kao osnov za njihovo organizovanje predložen je član 40. Povelje koji propisuje ovlašćenje Saveta bezbednosti da usvaja privremene mere. Mogućnost upotrebe člana 40, kao titulusa za izvođenje mirovnih operacija, prvi put je pomenuta od Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Daga Hamaršelda prilikom izvođenja mirovnih operacija u Kongu 1960. godine. Isto rešenje izneto je i od Generalnog sekretara Butrosa Galia, 1992. godine, u „Agendi za mir“ u kojoj je dat predlog za uspostavljanje operacija za nametanje mira.¹⁵ Međutim, ovaj koncept nije relevantan, jer upotreba člana 40. kako je to svojevremeno utvrdio i Međunarodni sud pravde (u slučaju troškova u UN), vezana je neposredno za primenu člana 41. i člana 42. kroz odredbu iz člana 39. Povelje po kojoj Savet bezbednosti prethodno daje preporuke o mirnom rešavanju sporova ili utvrđuje mere za uspostavljanje međunarodnog mira, a koje se mogu odnositi i na privremene mere iz člana 40, te po daljem zaoštaravanju situacije i na neoružane mere iz člana 41. Povelje, odnosno i na oružane mere vazduhoplovnim, pomorskim ili kopnenim snagama iz člana 42. a prema opštem pravilu sadržanoj u sintagmi da „jedno isključuje drugo“ (*inclusio unius, exclusio alterius*). Kako je mandat mirovnih snaga koje izvode mirovnu operaciju ograničen stalnom kontrolom Saveta bezbednosti, otud je predloženo i da se mirovne misije sprovode u skladu sa odredbama sadržanim u članu 42. Povelje.¹⁶ Pozivanje isključivo na ovaj član kao na pravni osnov za izvođenje mirovnih operacija nije ispravno, ako se prihvata stanovište da mirovne misije ne uključuju oružane akcije, osim u slučajevima samoodbrane. Tako, kada se u članu 42. navodi da Savet bezbednosti, „(...) može preduzeti takvu akciju vazduhoplovnim, pomorskim ili kopnenim snagama koja je neophodna radi održanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti (...)“, ne vidi se jasan razlog da se pod „akcijom“ podrazumeva isključivo primena oružane sile. Odsustvo Komiteta vojnog štaba pod direktnom kontrolom Saveta bezbednosti u dosadašnjoj praksi Ujedinjenih nacija, a na osnovu propisane obaveze iz člana 46. i člana 47. Povelje, takođe ne može biti presudan argument u korist prihvatanja iznetog stanovišta.¹⁷ Budući da primena predmetne odredbe nije moguća bez primene člana 39, koji upućuje na sukcesivnu primenu mera iz člana 41. i člana 42. Povelje, konstatacija o neprihvatljivosti člana 42. kao isključive osnove za organizovanje mirovnih operacija čini se mnogo uverljivijom. Ovo tim pre, jer i sam član 42. pretpostavlja primenu i odredbe iz člana 43. Povelje koja se odnosi na specijalne sporazume kojima se Savetu bezbednosti stavljaju na raspolaganje nacionalni kontingenti oružanih snaga, a što do danas nije zaživelo u praksi svetske organizacije.¹⁸ Konačno, pored stanovišta po kome se osnov za organizovanje mirovnih snaga nalazi u odredbama sadržanim u Glavi VI i Glavi VII Povelje, u doktrini su izneta i nešto drugačija stanovišta (npr. stanovište nekadašnjeg Genseka Daga Hamaršelda da se osnov za organizovanje mirovnih snaga nalazi i u tzv. Glavi VI ½ koja kombinuje mere

15 “Agenda for Peace“ International Legal Materials, 1992, vol. 31, pp. 953, 967.

16 Georg Schwarzenberger, “Report on Problems of a United Nations Force“, International Law Association Conference, Hamburg, 1960, vol. 49, pp. 137, etc.

17 Alexander Orakhelashvili, “The Legal Basis of the UN Operations“, Virginia Journal of International Law, 2003, vol. 43, pp. 485-524.

18 Benedetto Conforti, Carlo Focarelli, The Law and Practice of the United Nations, Brill Nijhoff, Leiden, 2016, p. 286.

prevencije i mere represije).¹⁹ Teorijski veoma zanimljivo jeste shvatanje po kome se legalna baza za organizovanje mirovnih operacija nalazi u članu 29. Povelje, kojim se propisuje mogućnost osnivanja pomoćnih organa Saveta bezbednosti.²⁰ Budući da se osnivanje pomoćnih organa Saveta bezbednosti ne može razlučiti od prenosa njegovih ovlašćenja, tako se ni ustanovljavanje mirovnih snaga ne može odvojeno posmatrati van konteksta ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne misije. Sasvim je moguće odavde da izneti koncept polazi od pogrešne premise po kojoj se formiranje mirovnih snaga vrši na osnovu izglasavanja odluka o proceduralnim, a ne o suštinskim pitanjima za koje je potrebno postići 9 afirmativnih glasova država članica Saveta bezbednosti, uključujući i glasove 5 stalnih članica (član 27. tačka 3), što odlučivanje o uspostavljanju mirovnih misija zaista i jeste. Na osnovu iznetog jasno je da ne postoje pojedinačne odredbe u Povelji kojim bi bilo moguće utvrditi postojanje ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne misije. Odsustvo izričito propisanih funkcionalnih ovlašćenja, doktrina je nadomestila raznim teorijskim koncepcijama o „inherentnim“ ili „implicitiranim“ ovlašćenjima koja iako nisu izričito predviđena Poveljom, suštinski proizilaze iz izvršavanja dužnosti svetske organizacije. Navedenu hipotezu nemoguće je prihvatiti, jer bi tako postavljena hipoteza predstavljala uvod u široku interpretaciju ciljeva i načela iz Povelje, koja per se, ne može predstavljati legalnu, već voluntarističku osnovu za delovanje nekakve „super države“, što Ujedinjene nacije svakako nisu.

U vezi sa pomenutim konceptualnim pristupom dodatno se nadovezuje i pitanje „generalnih“ ovlašćenja Saveta bezbednosti. Pošto koncept „generalnih“ ovlašćenja“ oponira konceptu „specifičnih ovlašćenja“ (naime, po stavu 1. člana 24. propisuje se prvenstvena odgovornost Saveta bezbednosti za održavanje međunarodnog mira, a po stavu 2. člana 24. implicitno se ukazuje na njegova specifična ovlašćenja sadržana u Glavama VI, VII, VIII i IX Povelje), podela na „specifična“ ili „generalna“ ovlašćenja mora se sagledavati kontekstu „inherentnih“ ovlašćenja Saveta bezbednosti. S jedne strane „inherentna“ ovlašćenja Saveta bezbednosti polaze od determinacije ciljeva Ujedinjenih nacija, a sa druge strane, koncept „generalnih ovlašćenja“ proizilazi iz teksta Povelje. Razlika koja postoji ima mali značaj za međunarodnu praksu, jer oba slučaja moraju proći isti test koji podrazumeva prihvatanje pretpostavljenih ovlašćenja od država članica Ujedinjenih nacija.²¹ Prihvatanje pretpostavljenih ovlašćenja za organizovanje mirovnih operacija zavisiće od okolnosti slučaja i odgovora na pitanja, da li su ovlašćenja implicitno sadržana u Povelji, odnosno da li su naknadno prihvaćena od Saveta bezbednosti? Navedena diferencijacija s pragmatičkog stanovišta može da znači prihvatanje pretpostavljenih ovlašćenja Saveta bezbednosti na osnovu tumačenja slova i duha Povelje ili na osnovu tumačenja koja bi izneo Savet bezbednosti, a čija bi važnost zavisila od odobravanja svih članica svetske organizacije. U doktrini postoji jedinstveno stanovište da bez obzira da li se ovlašćenja Saveta bezbednosti da organizuje mirovne misije posmatraju kroz „inherentna“, implicitirana“, „generalna“ ili „specifična“ ovlašćenja, njihovo izvršavanje mora biti u okviru Povelje Ujedinjenih nacija.²² Svestveno bi trebalo uočiti i da je sa novom konstelacijom političkih snaga u svetu, Savet bezbednosti neretko dopuštao i mogućnost uspostavljanje potpuno drugačijeg stanja u međunarodnim odnosima. Tako je, Savet bezbednosti odstupao od izvorne ideje o nedopustivosti prenosa ovlašćenja na upotrebu sile na države ili regionalne međunarodne

19 Obrad Račić, Ujedinjene nacije između moći i prava, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 105.

20 Giad Draper, „The Legal Limitation upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo“, International and Comparative Law Quarterly, 1963, vol. 12, p. 392; Derek W. Bowett, United Nations Forces: A Legal Study, Stevens and Sons, London, 1967, p. 178.

21 John W. Halderman, „Legal Basis for United Nations Armed Forces“, American Journal of International Law, 1962, vol. 56, pp. 972, etc.

22 Dan Ciobanu, op. cit., pp. 15-41.

organizacije. Ova „devijacija“ od opšteg međunarodnog prava sadržanog u Povelji Ujedinjenih nacija koja je naišla na protivljenje velikog broja država, bila je prisutna u međunarodnoj praksi na primer u Jugoslaviji, Somaliji, Ruandi, Siera Leoneu, Kongu, itd. Idejna osnova za spomenutu translaciju ovlašćenja Saveta bezbednosti na države ili regionalne međunarodne organizacije nalazi se u savremenoj međunarodnoj praksi, a bez nekog valjanog i vidljivog pravnog osnova koji bi mogao dokazivati postojanje međunarodnopravne osnove. Ovako postupanje Saveta bezbednosti odstupalo je od propisanih pravila, čime je dovelo u pitanje legitimnost preduzetih akcija.²³

U vezi sa ovim pitanjem jeste i pitanje ovlašćenja Generalne skupštine da organizuje mirovne misije. Principijelno posmatrajući, ovaj organ Ujedinjenih nacija ima pravo da raspravlja ne samo o pitanjima koja su se odnosila na njegova isključiva ovlašćenja propisana Poveljom, već i o predmetima i zadacima iz delokruga ovlašćenja drugih organa svetske organizacije. Povelja Ujedinjenih nacija u tom smislu govori o opštoj nadležnosti Generalne skupštine, praveći razliku u odnosu na tzv. supsidijarnu nadležnost ovog organa, koju tvorci Povelje nisu predvideli, ali koja je proizašla iz prakse Ujedinjenih nacija. Tako, u vezi s održavanjem međunarodnog mira i bezbednosti, a prema članu 12. Povelje, Generalna skupština nije mogla davati preporuke povodom spora ili situacije o kojoj odlučuje Savet sve dok on to od nje ne zatraži. Međutim, Generalna skupština je to u praksi činila, ali samo u situacijama kada Savet bezbednosti zbog odsustva saglasnosti stalnih članica nije bio u mogućnosti da se sastane, da raspravlja i da donosi meritorne odluke, tj. kada nije bio u stanju da odgovori svojim primarnim obavezama koje proizlaze iz Povelje. Mogućnost Generalne skupštine da organizuje mirovne misije potvrđena je i od strane Međunarodnog suda pravde (u slučaju troškova u UN iz 1950. godine), kada je Sud utvrdio da takvo ovlašćenje proizilazi iz člana 14. Povelje za slučajeve kada, zbog blokade rada Saveta bezbednosti (najčešće zbog upotrebe veta od strane stalnih država članica), Generalna skupština ima ovlašćenje da daje preporuke za mirno rešenje svake situacije za koju nađe da može da šteti opštem blagostanju i prijateljskim odnosima među državama, odnosno koje nastaju povredom principa i ciljeva utvrđenih Poveljom. Sledstveno, Generalna skupština ima pravo da na zahtev dve trećine država članica ili na osnovu proceduralne odluke Saveta bezbednosti donosi preporuke o preduzimanju kolektivnih mera zbog postojanja ozbiljnih pretnji miru, kršenja mira ili akata agresije.²⁴

Status pripadnika mirovnih misija

Za analizu mirovnih operacija poseban značaj imaju pitanja u vezi sa statusom pripadnika mirovnih snaga Ujedinjenih nacija u odnosu na pravnu ustanovu imuniteta.

23 Tom J. Farer, “The Role of Regional Organizations in International Peace-making and Peace-keeping: Legal, Political, and Military Problems”, In: W. Kihne (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Bade-Baden, 1993, pp. 275, etc; Zsuzsanna Deen-Racsmany, “A Redistribution of Authority Between the UN and Regional Organizations in the Field of the Maintenance of Peace and Security?”, *Leiden Journal of International Law*, 2000, vol. 13, pp. 297-331; Pascal Teixeira, “The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century: To What Extent is it Willing and Able to Maintain International Peace and Security?”, *United Nations Institute for Disarmament Research*, Geneva, 2003, p. 70.

24 Pomenuto proceduralno pravilo usvojeno je povodom korejske krize 1950. godine, kada je Generalna skupština donela poznatu rezoluciju „Ujedinjeni za mir“, br. 377(V). Na osnovu ove rezolucije ustanovljeno je pravilo da se Generalna skupština može sazvati „hitno specijalno zasedanje“ u roku od 24 sata od prijema zahteva upućenog Generalnom sekretaru. Rezolucija nije dirala u ovlašćenja Saveta bezbednosti koji je i dalje ostao primarno odgovoran za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti. Kao primeri primene pravila iz rezolucije „Ujedinjeni za mir“ mogu poslužiti primeri Izraelsko-arapskog sukoba iz 1956. godine, sukoba u Kongu od 1960-1962. godine i kriza na Kipru 1964. godine i u Libanu 1978. godine.

Poznato je, da je pod okriljem svetske organizacije zaključena Konvencija o bezbednosti osoblja UN i pridruženog osoblja 1994. godine, koja u članu 4. propisuje da će država domaćin i Ujedinjene nacije zaključiti sporazum o statusu misije i celokupnog osoblja angažovanog u operaciji. Imunitet pripadnika mirovnih snaga (vojnih i policijskih), ovom Konvencijom ostao je nedefinisan, osim što se njome podvlači obaveza poštovanja unutrašnjeg pravnog uređenja od strane pripadnika mirovnih snaga. Pitanje je otvoreno za analizu uz okviru odnosa između Saveta bezbednosti i Međunarodnog krivičnog suda. Statut Međunarodnog krivičnog suda usvojen je na Konferenciji opunomoćenih predstavnika Ujedinjenih nacija u Rimu, a stupio je na snagu 1. jula 2002. godine. Pozivajući se na član 16. Rimskog statuta i Glavu VII Povelje u rezolucijama 1422 od 12. jula 2002. godine i 1487 od 12. juna 2003. godine, Savet bezbednosti zatražio je od Suda da ne počinje niti da nastavlja sa istragom ili krivičnim gonjenjem sadašnjih ili bivših funkcionera, ili osoblja uključenog u mirovne snage Ujedinjenih nacija, za dela koja se odnose na mirovne misije, osim ako u međuvremenu ne bi doneo drugačiju odluku. Za pripadnike mirovnih misija Savet bezbednosti zahtevao je imunitet u trajanju od 12 meseci počev od 1. jula 2003. godine.²⁵ Ujedno, Savet bezbednosti izrazio je i nameru da obnovi zahtev za naredni period od 12 meseci ukoliko bi to bilo moguće. U članu 16. Rimskog statuta propisano je inter alia, da: „Istraga ili krivično gonjenje ne može početi niti se nastaviti po Statutu u periodu od 12 meseci posle zahteva Saveta bezbednosti upućenog Sudu, a da u tom smislu, Savet može obnoviti zahtev pod istim uslovima“.²⁶ U predmetnom slučaju zahtev nije obnovljen 2004. godine, zbog događaja u Iraku i zbog kršenja humanitarnog prava počinjenog od strane američkih vojnika. Ubrzo potom, u pravnoj doktrini postavljeno je pitanje, da li su rezolucije 1422 i 1487 spojive sa funkcionalnim ovlašćenjima Saveta bezbednosti? Izražene su sumnje u legalnost usvojenih rezolucija, jer u Glavi VI Povelje nije razmatrano pitanje odnosa između Saveta bezbednosti i međunarodnih tribunala. Takođe, izražen je i skepticizam u mogućnost da se osnov za aktivnost Suda tretira kao pretnja miru, pošto je prethodno utvrđivanje postojanja pretnje miru uslov za svaku odluku Saveta bezbednosti prema Glavi VII Povelje. Odobravanje opšteg imuniteta za sve pripadnike mirovnih snaga, pa čak i iz država koje nisu usvojile Statut Suda smatra se neprihvatljivim. Pomenuto insistiranje okvalifikovano je kao zloupotreba prava ili ponašanje ultra vires. Ako se posmatra principijelno, odluke Saveta bezbednosti ne mogu se smatrati suprotnim Povelji, budući da Savet bezbednosti ima ovlašćenje da formira vojne snage i da donosi pravila kojima se utvrđuje njihov pravni status i upotreba. Imunitet koji se obezbeđuje pripadnicima mirovnih misija upravo je izraz spomenute moći najvišeg političkog organa Ujedinjenih nacija. Rezolucije 1422 i 1487 o davanju imuniteta, valja stoga vrednovati s drugog aspekta. Nema sumnje da je Savet bezbednosti vezan humanitarnim pravom i ljudskim pravima kao i drugim međunarodnim peremptornim pravilima jus cogens. Štaviše, u rezoluciji 1327 od 13. novembra 2000. godine, Savet bezbednosti priznao je važnost pravila humanitarnog prava i prava o ljudskim pravima. Logično bi otuda bilo postaviti pitanje, da li je zahtev za davanjem opšteg imuniteta sadržan u rezolucijama 1422 i 1487 u skladu sa pomenutim pravilima? Ovlašćenja koja su data Savetu bezbednosti na osnovu člana 16. Statuta Međunarodnog krivičnog suda, neke nevladine organizacije smatraju nespojivim sa međunarodnim humanitarnim pravom (npr. Amnesty International, Human Rights Watch, i dr.). Ako bi izneta tvrdnja bila tačna, pitanje legalnosti rezolucija o imunitetu, ne bi se ni postavljalo. Naime, rezolucijama se ne omogućava apsolutni imunitet, pošto države koje nisu potpisnice Rimskog statuta imaju obavezu da nastave da ispunjavaju svoje dužnosti u vezi sa kažnjavanjem međunarodnih

²⁵ Rodoljub Etinski, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2004, str. 224.

²⁶ „Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda“, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 5/2001.

zločina. Pitanje legalnosti pomenutih rezolucija zato se i ne raspravlja, već se vezuje za ustanovu izuzeća od krivičnog gonjenja u međunarodnim pravnim okvirima.²⁷

Zaključak

U predmetnoj studiji, raspravlja se o mirovnim misijama Ujedinjenih nacija u kontekstu razvoja savremenih međunarodnih odnosa i međunarodnog prava. Budući da Povelja Ujedinjenih nacija predstavlja bez sumnje, fundamentalni pravni akt bez čijeg postojanja bi bilo teško zamisliti ovaj razvoj, u analizi mirovnih misija proučena su pitanja koja se tiču njihovog nastanka, njihove uloge i ciljeva, pa sve do pitanja njihovog pravnog osnova i problema sa statusom i imunitetom njihovih pripadnika. Autor se podrobnije osvrnuo na ono što se u kolokvijalnom jeziku međunarodnog prava naziva „Pravom Ujedinjenih nacija“ nalazeći da mirovne misije, iako predstalljaju jednu od najvažnijih delatnosti ove međunarodne organizacije, nigde nisu izričito navedene, niti su regulisane pravilima ovog prava. S obzirom na međuzavisnost koja postoji između evolucije međunarodnog prava i međunarodnih odnosa s jedne strane, i primene Povelje sa druge strane, u radu se zaključuje da mirovne misije predstavljaju funkcionalni deo sistema kolektivne bezbednosti čiji su ciljevi obuhvaćeni ciljevima i principima Ujedinjenih nacija koji odražavaju univerzalne vrednosti međunarodne zajednice u očuvanju međunarodnog mira i bezbednosti. Za pravilno razumevanje mirovnih misija prema mišljenju autora, potrebna je pravilna interpretacija Povelje, kao i međunarodnopravne doktrine, te poznavanje promenjive prirode međunarodnih sukoba (kako međunarodnih, tako i unutrašnjih), u kojima su mirovne misije imale značajnu ulogu u postizanju održivih mirovnih rešenja kroz očuvanje, nametanje ili izgradnju mira.

Literatura

1. Bowett, D.W., *United Nations Forces: A Legal Study*, London, Stevens and Sons, 1967.
2. Ciobanu, D., „The Power of the Security Council to organize Peace-Keeping Operations“, in: A. Cassese (ed.), *United Nations Peace-Keeping, Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff&Noordhoff, 1978.
3. Conforti, B., Focarelli, C., *The Law and Practice of the United Nations*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016.
4. Deen-Racsomány, Z., „A Redistribution of Authority Between the UN and Regional Organizations in the Field of the Maintenance of Peace and Security?“, *Leiden Journal of International Law*, 2000, vol. 13.
5. Draper, G., „The Legal Limitation upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo“, *International and Comparative Law Quarterly*, 1963, vol. 12.
6. Dimitrijević, D., *Reforma Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009.
7. Dimitrijević, D., „Mirovne operacije Ujedinjenih nacija, u: Sedamedset godina UN – Pogled iz Srbije, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
8. Etinski, R., *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2004.
9. Farer, T.J., „The Role of Regional Organizations in International Peace-

²⁷ Duško Dimitrijević, *Reforma Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009, str. 153-134.

- making and Peace-keeping: Legal, Political, and Military Problems“, In: W. Kiihne (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Bade-Baden, 1993.
10. Flory, M., “L’Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix“, *Annuaire Française de Droit International*, 1965.
 11. Goulding, M., “The Evolution of United Nations Peacekeeping“, *International Affairs*, 1993, vol. 69, no. 3.
 12. Halderman, J.W., “Legal Basis for United Nations Armed Forces“, *American Journal of International Law*, 1962, vol. 56.
 13. Higgins, R., *United Nations Peacekeeping 1946-1967, Documents and Commentary*, Royal Institute of International Affairs Publications, Oxford, University Press, 1969.
 14. Hill, S., Malik, S., *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996.
 15. Orakhelashvili, A., “The Legal Basis of the UN Operations“, *Virinia Journal of International Law*, 2003, vol. 43.
 16. Račić, O., *Ujedinjene nacije između moći i prava*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
 17. Schwarzenberger, G., “Report on Problems of a United Nations Force“, *International Law Association Conference*, Hamburg, 1960, vol. 49.
 18. Sohn, L.S., “The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force“, *American Journal of International Law*, 1958, vol. 52.
 19. Suy, E., “United Nations Peacekeeping System“, in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Elsevier, 2000.
 20. Teixeira, P. “The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century: To What Extent is it Willing and Able to Maintain International Peace and Security?“, *United Nations Institute for Disarmament Research*, Geneva, 2003.