

341.3
355.4(567)"2003"

REZOLUCIJE SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA I OKUPACIJA IRAKA 2003. GODINE

Dr Milan Tesla*

Apstrakt:

U ovom članku obrađen je slučaj okupacije Iraka od strane koalicionih snaga SAD i Velike Britanije. Razmotren je, između ostalog, odnos između relevantnih rezolucija Saveta bezbednosti UN i prava okupacije odnosno odnos rezolucija prema normama ius cogens. Kao što je poznato, pod normama ius cogens podrazumevaju se opšteobavezne norme međunarodnog prava od kojih nije dopušteno nikakvo odstupanje. Povelja UN izričito utvrđuje da Savet bezbednosti ima ovlašćenje da odstupa od normi međunarodnog humanitarnog prava. Sve rezolucije Saveta Bezbednosti donete u vezi sa okupacijom Iraka afirmišu stav da međunarodno humanitarno pravo i pravo okupacije važe bez izuzetka, takođe one ne sadrže izričito odstupanje od važećeg prava ratne okupacije. One su samo potvrdile i opravdale primenljivost osnovnih međunarodnih ugovora. U svakom slučaju, rezolucije moraju biti u skladu sa pravnim režimom ratne okupacije.

Ključne reči: Savet Bezbednosti, rezolucije, međunarodno humanitarno pravo, ius cogens, pravo ratne okupacije, Povelja Ujedinjenih Nacija.

UVOD

Dana 19. marta 2003. godine Sjedinjene Američke Države i njeni koalicioni partneri započeli su neprijateljski sukob protiv Iraka. Vazdušni napadi koji su počeli 20. marta jasno predstavljaju međunarodni oružani sukob između država koalicije i Iraka. Razorno bombardovanje izazvalo je prestanak formalnog vršenja vlasti od strane BAAT partije odnosno režima Sadama Huseina. Nakon što su SAD i Velika Britanija, podržane od strane manjeg broja trupa iz Australije i Poljske porazile iračku armiju, one su postale de facto vlast u Iraku. U jednom trenutku ovog perioda, SAD i Velika Britanija postale su okupacione sile prema međunarodnom humanitarnom pravu. Pravilnik o zakonima i običajima rata na kopnu iz 1907. godine i Četvrta Ženevska konvencija iz 1949. godine sadrže odredbe o okupaciji. Član 42. Haškog pravilnika navodi da se teritorija smatra okupiranom kad je stvarno potčinjena vlasti neprijateljske vojske. Okupacija se

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazru, e-mail: mtesla192@gmail.com.

prostire samo na teritoriju gde je ta vlast uspostavljena i gde je u stanju da se održava. Navedeni član jasno govori o tome da je pitanje da li je teritorija okupirana ili nije, faktičko pitanje. Okupacija Iraka je po svojoj prirodi specifična, jer je sprovedena s jedne strane primenom klasičnih ratnih pravila o okupaciji, a s druge strane u skladu sa rezolucijama Saveta Bezbednosti UN. Rezolucije Saveta Bezbednosti priznaju važenje i primenljivost postojećih pravila o ratnoj okupaciji, uz izvesne specifične obaveze i postupke okupacione sile koje proizilaze iz Rezolucija. Postojeće rezolucije ipak ostaju u domenu primene klasičnih pravila o okupaciji, bez obzira na posebne akte Saveta Bezbednosti. Rezolucije kojima se u stvari pobliže određuju, tj. preciziraju obaveze i ovlašćenja okupacione sile. Naglašava se primena pravila o zaštiti, pre svega civilnog stanovništva i njihove imovine, takođe i zaštita kulturnih i istorijskih spomenika. Neophodno je dakle, da se na okupiranoj teritoriji obezbedi podnošljiv sistem okupatorske vlasti i da se stanovništvo zaštiti od zloupotrebe okupacione sile. Iako je ratna okupacija već regulisana Haškim pravilnikom i Četvrtom Ženevskom konvencijom, Savet bezbednosti doneo je nekoliko rezolucija o Iraku. Najvažnija od njih je Rezolucija 1483 kojom se ustvari, potvrđuje se primenljivost ovih međunarodnih ugovora. Navedenom Rezolucijom priznaje se status koalicioni snaga kao okupacionih snaga u Iraku. Njima se priznaju specifična ovlašćenja, odgovornosti i obaveze prema postojećem međunarodnom humanitarnom pravu tih država kao okupacionih snaga, a koje se nalaze pod jedinstvenom komandom. Savet Bezbednosti je konstatno, tokom okupacije Iraka potvrđivao značaj poštovanja međunarodnog humanitarnog prava.

REZOLUCIJA SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA BR. 1483

Tri nedelje nakon što je predsednik SAD Džordž Buš objavio prestanak neprijateljstva u Iraku, Savet Bezbednosti UN jednoglasno je usvojio rezoluciju 1483. Čak i bez te Rezolucije, okupacija je regulisana Haškim pravilnikom iz 1907. godine i Četvrtom Ženevskom konvencijom iz 1949. godine. Rezolucija 1483 je samo potvrdila primenljivost ovih ugovora. Rezolucija ima politički značaj za koalicione snage. Pre svega, ona je priznala ovlašćenja okupacionim snagama da upravljaju Irakom, sve dok se ne konstituiše odgovorna iračka vlada. Za razliku od početne invazije, koalicione snage su bile u mogućnosti da se pozovu na Rezoluciju 1483 koja im je pružila nedvosmisleni mandat za tekuću okupaciju Iraka. Rezolucija takođe pokazuje međunarodno priznavanje činjenice okupacije, i bavi se važnim pitanjima uključujući potrebu za obezbeđivanjem humanosti i autentičnih interesa iračkog naroda.¹

Rezolucija Saveta Bezbednosti 1483 usvojena je 22. maja 2003. godine u skladu sa glavom VII Povelje Ujedinjenih Nacija. Glava VII Povelje ovlašćuje Savet Bezbednosti da donese odluke koje su obavezujuće za sve države članice UN.

¹ Ben Clarke, "Military Occupation and the Rule of Law; The Legal Obligation of Occupying Forces in Iraq", Murdoch University, *Electronic Journal of Law*, no. 8, 2005, p.9.

Rezolucija je usvojena sa 14 glasova za, nijednim protiv, a jedna država članica, Sirija uzdržala se od glasanja. Rezolucija obuhvata niz pitanja koja se tiču budućnosti Iraka do vremena formiranja nove vlade. Rezolucija ćuti o zakonitosti vojne operacije. U preambuli, Rezolucija potvrđuje suverenitet i teritorijalni integritet Iraka i naglašava pravo iračkog naroda da slobodno određuje svoju političku budućnost i kontroliše svoje prirodne resurse. Ona takođe pozdravlja prve korake iračkog naroda u pravcu formiranja reprezentativne vlade, i uzima u obzir saopštenja koja proizilaze iz sastanaka u Nasiriji i Bagdadu.² Preambula Rezolucije priznaje status koalicionih snaga kao okupacionih sila u Iraku, priznajući im specifična ovlašćenja, odgovornosti i obaveze prema važećem međunarodnom pravu tih država kao okupacionih sila pod jedinstvenom komandom. Stav 5. Rezolucije predviđa da Savet Bezbednosti 'postupajući u skladu sa glavom VII Povelje UN poziva sve strane u sukobu da u potpunosti ispoštuju svoje obaveze prema međunarodnom pravu, uključujući naročito Ženevske konvencije iz 1949. godine i Haški pravilnik iz 1907. godine."

Značajna novina u Rezoluciji 1483 je stvaranje kancelarije Specijalnog predstavnika UN za Irak. Specijalni predstavnik ima važnu ulogu u nadgledanju poštovanja prava okupacije, a kao predstavnik međunarodne zajednice nezavisan je od okupacionih snaga. Tekst rezolucije i karakterizacija uloge UN bila je, međutim kritikovana. Benvenisti npr. sugeriše da je to "prilično komplikovan i nezadovoljavajući način da ubacite pitanje ljudskih prava u sferu okupacione politike." On je, međutim pohvalio Savet Bezbednosti za stvaranje kancelarije Specijalnog predstavnika UN u Iraku, navodeći da je to prvi put da UN imaju nezavisnu nadzornu ulogu tokom ratne okupacije.³

Tragično, samo nekoliko meseci posle njegovog imenovanja na tu poziciju, Specijalni predstavnik UN za Irak Serđio Vijera de Melo ubijen je 19. augusta 2003. kada je sedište UN u Iraku uništeno u napadu bombaša samoubice. De Melo nije zamenjen nekim drugim, a osoblje UN u Iraku povučeno je u kancelarije UN na Kipru i Jordanu gde je i ostalo. Odsustvo Specijalnog predstavnika UN značajno je umanjilo sposobnost UN da odigra svoju ulogu u Iraku prema mandatu Saveta Bezbednosti.⁴ Rezolucija 1483 je prva rezolucija Saveta Bezbednosti koja obezbeđuje detaljan okvir za upravljanje ratnom okupacijom. To je verovatno najobimniji mandat Saveta Bezbednosti u upravljanju okupiranim teritorijama ikada izdat od strane UN. Rezolucija izričito predviđa da su okupacione sile dužne da poštuju ugovorno pravo ratne okupacije. Čini se da je jasna namera Saveta Bezbednosti da celu rezoluciju treba čitati i tumačiti u skladu sa relevantnim odredbama Haškog pravilnika i Četvrte Ženevske konvencije.⁵

² Paul Bowers, "Iraq; law of occupation", *International affairs&Defence Section, House of commons library, Research Paper* 03/51, 2. june 2003, p. 13.

³ Eyal Benvenisti, "Agora; Future implication of the Iraq conflict; Water conflicts during the occupation of Iraq", *American Journal of International Law*, no. 97. p. 860 I 863.

⁴ B, Clarke, op.cit. p. 14.

⁵ Ibid, p. 25.

Rezolucija Saveta Bezbednosti 1483 kao što je rečeno, priznaje status okupacionih sila Sjedinjenim Američkim Državama i Velikoj Britaniji u Iraku, istovremeno stvarajući neke izuzetke od ograničenja inherentnih prava okupacije. Npr. Savet Bezbednosti poništio je određene principe očuvanja postojećeg stanja odobravajući ekonomsku obnovu, pravnu reformu i stvaranje nove vlade. Takođe je promovisao blagostanje iračkog naroda kroz uspostavljanje Fonda za razvoj Iraka, a ohrabrio je ulazak Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda u Irak angažujući svoju podršku i pomoć u ekonomskim strategijama. Pored toga, Savet Bezbednosti postavio je standarde za očuvanje kulturnih dobara i postavio razoružanje kao prioritet za okupacione snage. Samim tim, modifikovao je i ažurirao postojeće pravo okupacije, dok je isto vreme reafirmisao princip da suverenitet Iraka leži na samim Iračanima. Štaviše, UN su u ovom slučaju imale ograničeni mandat, i verovatno manje sukobljenih interesa sa lokalnim stanovništvom nego tipična okupaciona sila. Preporuke Saveta Bezbednosti su prilagođene situaciji u Iraku, i uzele su u obzir dominantnu ulogu nafte u nacionalnoj ekonomiji. Fond za razvoj Iraka stvoren je da bi upravljao imovinom proisteklom iz naftne industrije, koja predstavlja 90% iračkih nacionalnih prihoda.⁶ Iako rezolucija 1483 poziva okupacione snage da poštuju svoje obaveze u skladu sa međunarodnim pravom, ona je često kritikovana zato što nije izričito navela da će okupator platiti ratnu odštetu i troškove rekonstrukcije Iraka. Ugovori prava okupacije i prava oružanih sukoba ne obavezuju okupacionu silu da mora platiti ratnu štetu i naknadu žrtvama rata. Međutim, okupaciona sila u Iraku mogla bi se proglasiti odgovornom za plaćanje reparacija prema principima odgovornosti države, ako nadležni sud utvrdi da je početna invazija bila nezakonita i neopravdana prema međunarodnom pravu.

REZOLUCIJA SAVETA BEZBEDNOSTI UN BR. 1546.

U rezoluciji Saveta Bezbednosti 1546. koja je doneta 2004. godine određuje se kraj okupacije. Rezolucija potvrđuje da će okupacija Iraka prestati 30. juna 2004. godine. Ovaj datum je zakazan za primopredaju vlasti od Privremene koalicione uprave ka Privremenoj vladi Iraka. Ipak, u preambuli Rezolucije Savet Bezbednosti konstatuje privrženost svih snaga u očuvanju bezbednosti i stabilnosti u Iraku ponašajući se u skladu sa međunarodnim pravom, uključujući i obaveze prema međunarodnom humanitarnom pravu. Poznato je da je pravo ratne okupacije deo međunarodnog humanitarnog prava. Okupaciono pravo izgleda da više nije primenljivo, ali kroz primenu međunarodnog humanitarnog prava može, u izvesnoj meri da održi svoju poziciju kroz efekat samih Rezolucija Saveta Bezbednosti.⁷

⁶ Kristen Boon, "Obligations of the new occupier, the contours of a jus post bellum", *Lay. L. A. international&comp. law review*, vol. 31, 2008. p.73.

⁷ Robert Kolb, "Occupation in Iraq since 2003 and the powers of the UN Security Council", *International Review of the Red Cross*, volume 90, no. 869, march 2008, p.40.

Kao što je navedeno, Savet Bezbednosti konstatuje da će vlast okupacione sile preći na Privremenu vladu 30. juna 2004. Time Savet Bezbednosti izražava zadovoljstvo, u smislu da će iračka vlada uživati de iure i de facto suverenitet nad svojim teritorijama. Ova izjava je u skladu sa principom efektivnosti koji je sadržan u članu 42. Haškog pravilnika: ako je neprijateljska vojska praktično predala vlast legalnoj vladi, i ako je irački suverenitet ponovo uspostavljen, okupacija će prestati od tog trenutka. Poznato je da se primopredaja vlasti desila tri dana pre datuma navedenog u rezoluciji, tj. 27. juna 2004. godine. Ako se posmatra motivacija, predmet i cilj okupacije, umesto slova rezolucije, može se zaključiti da je okupacija prestala 27. juna. Izjava Saveta Bezbednosti je deklarativna, a ne konstitutivna; ona se odnosi na aktuelnu situaciju. Ona je prema tome fleksibilna, a ne fiksna odredba. Ako je efektivnost okupacije prestala 27. a ne 30. juna, sama okupacija takođe je okončana 27. juna. Situacija na terenu ne ide u prilog ideje da je primopredajom vlasti 27. juna stvorena jasna situacija. SAD posebno su vodile računa da se u iračkoj vladi instaliraju pojedinci koji imaju bliske veze sa njima i da isključi one snage koje smatra neprijateljskim prema svojim interesima.⁸

U svakom slučaju, treba priznati da Rezolucija 1546. ne uključuje jasno odstupanje niti od člana 42. Haškog pravilnika, niti od običajnog prava. I član 42. Haškog pravilnika i običajno pravo zasnivaju se na kriterijumu efektivnosti. Član 17 Rezolucije navodi da su se sile u pitanju obavezale da deluju u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom. Ovaj član je takođe deklarativan. Primećuje se da su relevantne države obezbedile usklađenost sa onim što su u svakom slučaju njihove zakonske obaveze. Sada bi trebalo razmotriti član 1 Rezolucije. On nameće Privremenoj Vladi obavezu da se uzdrži od preduzimanja bilo kakvih akcija koje bi uticale na sudbinu Iraka izvan ograničenog prelaznog perioda dok se ne izabere iračka vlada koja preuzima dužnost. Savet Bezbednosti očigledno smatra da ovaj organ ne poseduje punu i kompletnu suverenost. U scenariju koji je predvideo Savet Bezbednosti, dakle više ne postoji okupacija u striktnom smislu reči, ali ni iračka vlada nije u posedu prave i potpune nezavisnosti. Zbog toga se došlo u dvosmislenu, sui generis situaciju. Dokle god suverenost iračkog naroda nije u potpunosti uspostavljen, pravo ratne okupacije mora da obezbedi adekvatne minimalne garancije.⁹ Postavlja se pitanje prirode prisustva Multinacionalnih snaga u Iraku. Na osnovu Rezolucije 1546, odobrenje prisustva Multinacionalnih snaga u Iraku od strane Privremene Iračke Vlade se pretpostavlja. Istovremeno, u odsustvu sporazuma između iračke vlade i rukovodstva Multinacionalnih snaga, narastajuće iračke snage ostaju pod komandom tih snaga u skladu sa pomenutom Rezolucijom, i to u članu 11. Rezolucije. Ovo je u suprotnosti sa uslovima dogovorenim između Iraka i vlade SAD-a u njihova dva pisma od 5. juna 2004. godine upućenim predsedniku Saveta Bezbednosti UN-a, obezbeđujući prenos odgovornosti za bezbednost na iračku vladu, koja bi preuzela komandu i vlast nad iračkim snagama. Rezolucija 1546 može se posmatrati kao osnova za zvaničan kraj okupacije, sa

⁸ Ibid, p. 44

⁹ Ibid, p. 46.

prenošenjem političke vlasti na Iračane od 30. juna 2004. godine u skladu sa rezolucijom 1511 iz 2003. koja je pozvala Privremenu Koalicionu Vlast da vrati odgovornost i ovlašćenja narodu Iraka čim to bude izvodljivo. Rezolucija 1511 takođe dozvoljava formiranje multinacionalnih snaga da zameni Privremenu Koalicionu Vlast koja je okupirala Irak, tako da to ne bi trebalo smatrati okupacijom. Postoji jasna razlika između onoga što je rečeno od strane Saveta Bezbednosti u članovima 1. i 2. Rezolucije 1546 u pogledu kraja okupacije, rasformiranja Privremene Koalicione Vlasti, potvrđivanja punog iračkog suvereniteta i formiranja suverene vlade Iraka koja preuzima celokupnu odgovornost i ovlašćenja od 30. juna 2004. godine, i potčinjenosti iračkih snaga Multinacionalnim snagama. Potčinjenost iračkih snaga multinacionalnim snagama u saglasnosti je sa članom 11. navedene Rezolucije. Ova nesrazmera imala je negativan uticaj na dešavanja na terenu, jer su multinacionalne snage postupale više kao okupacione snage u skladu sa Rezolucijom 1483 iz 2003. godine, nego kao savezničke snage što proizilazi iz rezolucije 1546 postupajući suprotno željama iračke vlade da preuzme odgovornost za bezbednost u Bagdadu i drugim pokrajinama u okviru svog teritorijalnog suvereniteta. Ova želja iračke vlade izražena je u Rezoluciji 1511 (član 3), u Rezoluciji 1546 (član 8) i potvrđena je u pismu pridodatom Rezoluciji 1637 Saveta Bezbednosti iz 2005. godine.¹⁰

OVLAŠĆENJA SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA U REGULISANJU PRAVA OKUPACIJE; ODNOS PREMA NORMAMA IUS COGENS

Odstupanja od prava okupacije koja su dozvoljena preko Saveta Bezbednosti UN-a mogu izgledati korisno i konstruktivno. Npr. da li bi imalo smisla zahtevati striktno poštovanje domaćeg zakonodavstva, ako međunarodna zajednica ima za cilj da sprovede strukturne reforme u okupiranoj zemlji kako bi se tamo konsolidovao mir na duže staze. S druge strane, takve ad hoc manipulacije Saveta bezbednosti nose brojne rizike. Najveći rizik je da političko telo prisvoji za sebe ulogu sudije u primenljivosti humanitarnog prava tako što postavlja selektivne pravne režime od slučaja do slučaja, u skladu sa političkim interesima date supersile. U takvom scenariju, sama ideja objektivnog prava da štiti interes lokalnog stanovništva što je sadržano u pravu okupacije, može biti ugroženo političkim subjektivizmom odražavajući partikularne interese.¹¹

Na ovom mestu treba da utvrdimo šta su norme ius cogens? Norma ius cogens je po definiciji, norma opšteg međunarodnog prava koja je od strane međunarodne zajednice priznata kao norma od koje nije dozvoljeno nikakvo odstupanje. Sa formalnog stanovišta, bitno obeležje normi ius cogens-a je njihova peremptornost odnosno apsolutno obavezna snaga. Norme ius cogens-a ne trpe derogaciju, budući da sadrže bezuslovne zapovesti od kojih se ne može odstupiti u

¹⁰ Zouhair Al Hassani, "International humanitarian law and its implementation in Iraq", International review of the Red Cross, volume 80, no. 869, march 2008, p. 51.

¹¹ R. Kolb, op.cit. p. 30.

međusobnim odnosima država na bazi saglasnosti. Usled činjenice da norme *ius cogens*-a poseduju apsolutno obaveznu snagu, nijedan konkurentni režim bilo da je ustanovljen jednostranim ili dvostranim aktom, ne može steći pravnu snagu, već ostaje u sferi prostih akata. Koji su to razlozi koji normama *ius cogens* daju karakter apsolutno obaveznih pravila ponašanja? Oni leže u činjenici da ove norme izražavaju suštinske interese međunarodne zajednice kao celine, interes čije je poštovanje imperativ uporednog postojanja suverenih država. Pravila *ius cogens*-a prihvaćena su zbog toga što su nužna za zaštitu javnih interesa država ili za očuvanje standarda morala koje su one priznale.¹²

Mogu se, *exempli causa*, sa velikim stepenom izvesnosti navesti kogentna pravila u pozitivnom međunarodnom pravu. Utvrđivanje kogentnog karaktera norme može se izvesti na bazi materijalnog kriterijuma, tj. pažljivog ispitivanja pozitivne prakse država u kontekstu viših interesa međunarodne zajednice kao celine. Možemo reći da danas kogentni karakter poseduju osnovna načela Povelje i miroljubive aktivne koegzistencije (suverena jednakost, zabrana upotrebe i pretnje upotrebe sile, načelo neintervencije, mirnog rešavanja sporova, ravnopravnosti, samoopredeljenja i druga), neka načela iz običajnog prava kao što su sloboda otvorenog mora, zabrana ropstva, piraterija, kao i principi koji se odnose na zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda, zabranu genocida i dr. Norme *ius cogens*-a nisu jednom zauvek date već prate socijalnopolitičku evoluciju međunarodne zajednice.¹³ Ključni pojam u odnosu na ovaj koncept *jus cogens* je odstupanje ili odstupljivost. Odstupanje, kada je dozvoljeno, jeste izmena normativnog režima koji ima primat između ugovornih strana, normativnim režimom koji je mnogo uopšteniji. U takvim slučajevima, opšti režim se i dalje primenjuje između onih strana koji nisu pristupile posebnom režimu. Poseban režim, međutim, reguliše pravne odnose između strana koje su ga prihvatile. *Jus cogens* onda znači neodstupanje. Cilj neodstupanja jeste da zaštiti normativni integritet opšteg režima koji se smatra neophodnim. Naše istraživanje pratiće tu liniju mišljenja da bi se utvrdilo da li se od međunarodnog humanitarnog prava i prava okupacije može odstupiti, bilo od strane država uz obostranu saglasnost, ili od strane Saveta Bezbednosti UN jednostranom Rezolucijom. Povelja UN izričito potvrđuje da Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da odstupi od normi međunarodnog humanitarnog prava.¹⁴

To ne čudi jer Povelja ne može da navede iscrpno, *pro futuro*, sve norme od kojih bi Savet mogao da odstupi. Za jasnije odgovore potrebno je, stoga, ispitati implicitna ovlašćenja ili naknadnu praksu Saveta. Savet je stalno potvrđivao značaj poštovanja međunarodnog humanitarnog prava, i čak je smatrao u nekoliko slučajeva da kršenje međunarodnog humanitarnog prava predstavlja pretnju miru. U pogledu primata poglavlja VII Povelje, kako je to navedeno i u samoj Povelji u čl.

¹² Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće "Službeni glasnik", Beograd, 2011, str. 500.

¹³ M. Kreća, *op.cit.* str. 501.

¹⁴ R, Kolb, *op.cit.* p. 31.

25. i 103. mora se smatrati da koje god pravilo međunarodnog prava izvan Povelje je suprotno ostvarenju tog vrhovnog cilja, u odnosu na to pravilo trebalo bi dati prednost Povelji. Ovakvo tumačenje Povelje moglo bi dati Savetu povećana ovlašćenja.¹⁵ Savet Bezbednosti mogao bi da odgovori na specifične potrebe određenih okupacija kroz sveobuhvatne i po meri napravljene rezolucije. Takve rezolucije mogu obraditi pitanja koja nisu izričito obuhvaćena pravom okupacije. To je pristup koji je uveo Savet Bezbednosti u Rezoluciji 1483. Povelja UN predviđa da Rezolucija Saveta Bezbednosti ima primat nad ugovornim odredbama u slučaju sukoba između ova dva izvora. Shodno tome, Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da prilagođenim Rezolucijama zadovolji potrebe okupatora i okupiranih u određenim ratnim okupacijama. Ako međutim, Savet ne obradi najbitnija pitanja, on mora da pribegne relevantnim ugovorima o pravu okupacije.¹⁶

DA LI SAVET BEZBEDNOSTI MOŽE ODSUPITI OD PRAVA OKUPACIJE UOPŠTE I U SLUČAJU IRAKA?

Povelja UN i opšte međunarodno pravo predstavljaju izvore ovlašćenja Saveta Bezbednosti UN. Povelja UN je ugovor, stoga organizacija i njeni organi moraju poštovati podelu nadležnosti i ograničenje ovlašćenja koja proističu iz tog ugovora. Član 24. Povelje UN priznaje posebnu ulogu Savetu Bezbednosti u strukturi organizacije. Ovaj član predviđa da Savet ima primarnu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti. U obavljanju te dužnosti, međutim, Savet Bezbednosti postupa u skladu sa ciljevima i načelima UN. Ciljevi organizacije navedeni su u članu 1, Povelje, st.1. propisujući da je jedan od ciljeva organizacije održavanje međunarodnog mira i bezbednosti. U uvom članu se navodi da Savet deluje u skladu sa načelima pravde i međunarodnog prava, uređuje ili rešava međunarodne sporove i situacije koje bi mogle dovesti do narušavanja mira. Međutim, ne postoji slična obaveza kada Savet postupa u skladu sa glavom VII Povelje UN. Odluke Saveta Bezbednosti na osnovu glave VII Povelje su obavezujuće za države članice. Članovi 24. i 1. jasno pokazuju da takva odluka može odstupiti od međunarodnog prava koje bi inače bilo primenjeno. Dakle, Savet može odstupiti od međunarodnog prava kada donosi odluke prema glavi VII Povelje UN. Princip da Savet Bezbednosti UN može odstupiti od međunarodnog prava koje bi inače bilo primenjeno podržano je članom 103. Povelje. Navedeni član propisuje da u slučaju sukoba između obaveza članova UN na temelju ove Povelje i njihovih obaveza na temelju bilo kog drugog međunarodnog sporazuma, prevladavaju njihove obaveze na osnovu ove Povelje.¹⁷

Član 103 odnosi se samo na ugovorne obaveze, a ne na obaveze prema međunarodnom običajnom pravu. To ne znači, međutim, da obaveze prema Povelji

¹⁵ Ibid, p. 32.

¹⁶ B. Clarke, op.cit. p. 24.

¹⁷ Marten Zvanenburg, "Exintentionalism in Iraq; Security Council 1483 and the law of occupation", *International review of the Red Cross*, vol. 856. Decembar 2004. p.759 i 760.

nemaju prednost nad običajnim međunarodnim pravom. Ovaj rezultat je postignut članom 25. Povelje, kojim se države članice slažu da prihvataju i sprovode odluke Saveta Bezbednosti u skladu sa Poveljom. Član 103 se mora posmatrati u svetlu opštih pravila o rešavanju sukoba između ugovora. On ima specifičnu namenu da jasno stavi do znanja da se opšta pravila o sukobima između ugovora ne primenjuju.¹⁸ Neki komentatori tvrde da je u svakom slučaju, bez obzira na članove 25. i 103. Povelje, Savet Bezbednosti vezan normama *ius cogens*. Oni tvrde da je karakter tih normi hirerarhijski nadređen svim drugim normama međunarodnog prava, što dovodi do zaključka da je Savet dužan da ih poštuje. Ovaj argument takođe je iznesen od strane *ad hoc* sudija Loterpahta u slučaju *Genocid*.¹⁹ Niti član 25. ni član 103. Povelje ne predviđaju u slučaju da Savet bezbednosti odstupi od određenih pravila međunarodnog prava, koji alternativni režim treba primeniti. Teško je prihvatiti, međutim, da su sastavljači Povelje imali za cilj da stvore pravni vakuum kada Savet čini odstupanje od međunarodnog prava. Pravni argument mogao bi biti taj da Savet Bezbednosti treba da označi alternativni standard. Drugi pravni argument mogao bi biti da Savet Bezbednosti ima obavezu da postupa u dobroj veri. Član 2 Povelje UN zahteva od država članica da ispunjavaju svoje obaveze prema Povelji u dobroj veri. Na prvi pogled ovo izgleda kao uslov koji se odnosi samo na države članice, ali ako se čita zajedno sa prvom rečenicom člana 2. izgleda da bi se to moglo primeniti na UN kao celinu. U svakom slučaju, princip se odnosi na države članice koje učestvuju u procesu donošenja odluka u organizaciji UN. Moglo bi se tvrditi da je otvoreno odstupanje od prava okupacije neodgovorno ponašanje dela Saveta. Čak i ako ne postoji zakonska obaveza da Savet obezbedi alternativni standard, to bi bio mudar politički potez. U tom smislu slučaj podrške mirovnim operacijama je poučan. Tvrđilo se, naime, da se pravo okupacije ne primenjuje na mirovne operacije jer su one regulisane alternativnim pravnim režimom npr. Rezolucijom Saveta Bezbednosti. Ukratko, Savet Bezbednosti može odstupiti od prava okupacije barem u odnosu na neimperativne norme, ali ako tako deluje trebalo bi da obezbedi alternativni standard ponašanja.²⁰

Može se poći od pretpostavke da Povelja UN daje Savetu Bezbednosti ovlašćenje da odstupa samo od specifičnih pravila međunarodnog humanitarnog prava i prava okupacije, ali ne od ovih pravila uzetih u celini. Ovlašćenja koja su tako dalekosežna i suprotna samoj praksi Saveta ne mogu se podrazumevati niti razvijati kroz naknadnu praksu. Odstupanje, ako je uopšte prihvatljivo ne može biti

¹⁸ Ibid, p. 761.

¹⁹ "Koncept *ius cogens* deluje kao superiorni koncept kako u odnosu na međunarodno običajno pravo, tako i u odnosu na ugovore. Olakšice koje član 103. Povelje može dati Savetu Bezbednosti u slučaju sukoba između njegove odluke i operativnih ugovornih obaveza ne može – kao stvar jednostavne hijerarhije normi – proširiti se na sukob između Rezolucije Saveta Bezbednosti i *ius cogens*". *Primena Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina geno-cida, Bosna i Hercegovina protiv Jugoslavije (Srbije i Crne Gore)*, izdvojeno mišljenje sudije Loterpahta, 1993. ICJ Re-ports, 4, p. 440

²⁰ M. Zvanenburg, op.cit. p. 763.

pretpostavljeno i može se sprovesti samo uz poštovanje specifičnih pravila međunarodnog humanitarnog prava koja nisu suštinske humanitarne prirode.²¹

Da li može Savet Bezbednosti odstupiti od prava okupacije u slučaju Iraka, stvar je tumačenja Rezolucije 1483. Glavna autoritativna izjava u ovoj oblasti je odlomak iz Savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda Pravde u slučaju Namibija: "Jezik Rezolucije Saveta Bezbednosti treba pažljivo analizirati pre no što se donese zaključak o njenom obavezujućem dejstvu s obzirom na prirodu ovlašćenja u skladu sa članom 25. Povelje. Pitanje da li se on zapravo sprovodi treba utvrditi u svakom konkretnom slučaju, s obzirom na odredbe u Rezoluciji koje treba tumačiti, diskusije koje su dovele do nje, odredbe Povelje na koje se Rezolucija poziva, i uopšte, sve okolnosti koje mogu pomoći u određivanju pravnih posledica Rezolucije Saveta Bezbednosti."²² Odgovor na pitanje da li je Savet Bezbednosti u Rezoluciji 1483 izmenio status država koje doprinose svojim trupama stabilizacionim snagama ne može se naći u odredbama Rezolucije. S jedne strane, stav 14. preambule sugeriše da je Savet promenio pravni status ovih država. Sa druge strane, stav 5. Rezolucije poziva sve zainteresovane strane da se u potpunosti pridržavaju svojih obaveza prema međunarodnom pravu, uključujući naročito Ženevske konvencije iz 1949. godine i Haški pravilnik iz 1907. godine. Ovaj stav se može protumačiti tako da ove konvencije važe sa sve države u pitanju uključujući i države koje rade za koalicionu vlast. Međutim, ako se u preambuli stava 14. smatra da je utvrđeno da države koje rade za vlast nisu okupacione sile, onda u slučaju tih država njihove obaveze jednostavno ne uključuju obaveze okupacione vlasti. Međutim, oni su ipak u obavezi da poštuju odredbe prava okupacije koje se odnose na sve države potpisnice Ženevskih konvencija uključujući npr. obaveze iz člana 59. Ženevskih konvencija gde se kaže: "kad je stanovništvo okupirane teritorije nedovoljno snabdeveno, okupirajuća Sila prihvatiće akcije pomoći koja se pruža u korist tog stanovništva i olakšavaće te akcije svim sredstvima koja joj stoje na raspolaganju." Razgovori koji su doveli do usvajanja Rezolucije 1483 u najvećem delu nisu javno publikovani. Veći deo pregovaračkog procesa u vezi Rezolucije Saveta Bezbednosti obično se odvija u neformalnim konsultacijama.²³

Zapisnik o sednici Saveta Bezbednosti na kojoj je usvojena Rezolucija može da pomogne tumačenjem, ali u ovom konkretnom slučaju ne daje mnogo smernica. Jedna delegacija je napravila jasnu razliku između okupacionih sila i država članica koje će u bliskoj budućnosti biti uključene u obnovu Iraka. Ona nije precizirala da li će te druge države članice, u odsustvu Rezolucije, biti okupacione sile. Naknadna praksa država pokazuje koliko Rezoluciju u stvari tumače države, manje ili više

²¹ R. Kolb, op.cit. p. 53.

²² Legal Consequences for States of the Continued Presence of Sout Africa in Namibia(South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), Advisory Opinion of 21. june 1971, ICJ Reports 1971, p. 53.

²³ M. Zvanenburg, op. cit. p. 764.

direktno uključene što može biti dodatni način tumačenja.²⁴ Holandija se pozvala na Rezoluciju 1483 da bi afirmisala svoj status kao neokupacione sile. Novi Zeland izgleda da je učinio isto. U saopštenju izdatom 11. augusta 2003. premijer Novog Zelanda je ukazao da Rezolucija 1483 obezbeđuje potrebno multilateralno pokriće za raspoređivanje trupa Novog Zelanda u Iraku. On je izjavio da: "Prema Rezoluciji 1483, možemo napraviti koristan doprinos na bilo koji način bez da postanemo okupaciona sila.". S druge strane, u odgovoru na pitanje članova Parlamenta Novog Zelanda ministar inostranih poslova je naglasio da njegove trupe neće obavljati zadatke karakteristične za okupacione snage na isti način kao što je učinila vlada Danske. On je tom prilikom izjavio: "Predloženi raspored snaga odbrane inženjerskih jedinica je u stvari odgovor na Rezoluciju 1483 koja je doneta jednoglasno, od strane Ujedinjenih Nacija. Ovi inženjeri nisu deo okupacionih snaga. Oni su tu da rade posao za koji smo uvek rekli da će raditi, a to je pomoć u civilnoj rekonstrukciji Iraka."²⁵

Sve rezolucije u pitanju afirmišu, pozivanjem bilo direktno bilo indirektno na rezoluciju 1483, da međunarodno humanitarno pravo i pravo okupacije važe bez izuzetka. U pomenutoj Rezoluciji, u st. 13 Preambule navodi se da Savet bezbednosti konstatuje pisma predstavnika SAD-a i Velike Britanije u kojima su priznata specifična ovlašćenja, odgovornosti i obaveze tih država kao okupacionih sila pod jedinstvenom komandom, a u skladu sa važećim međunarodnim pravom. Stav 13 preambule i operativni član 5. zabranjuju odstupanja od važećeg prava okupacije. Takođe, nijedan drugi član to ne dozvoljava, izričito ili implicitno. Nijedna odredba u Rezolucijama Saveta Bezbednosti ne poziva na akciju koja prekoračuje ili izlazi van okvira prava okupacije. Dakle, relevantne rezolucije Saveta Bezbednosti ne sadrže izričito odstupanje od formalno važećeg prava okupacije.²⁶

Situacija u Iraku je ponovo fokusirala pažnju na pravo okupacije. Retkost je da države prihvate status okupacionih sila, kao što su to uradile SAD i Velika Britanija. Međutim, usvajanje Rezolucije 1483 u kombinaciji sa aktivnostima SAD i Velike Britanije i država koje im pomažu u Iraku izazvalo je pitanje odnosa između te Rezolucije i prava okupacije. Savet Bezbednosti UN, postupajući prema glavi VII Povelje UN, izgleda da je odstupio barem od pravila okupacije koja ne predstavljaju imperativne norme međunarodnog prava. Tvrdnje da je Savet Bezbednosti upravo to uradio u Rezoluciji 1483 nisu niti jasno potvrđene niti odbačene analizom Rezolucije i ispitivanjem okolnosti pod kojima je ona usvojena. Nedostatak jasnoće u tom pogledu je analiziran od komentatora koji tvrde da je Savet izišao van okvira mandata civilnih i vojnih obaveza i nadzora UN.²⁷

²⁴ Ibid, p. 765.

²⁵ Debates of Parliament, 30. July 2003. The Hon. Phill Goff.

²⁶ R. Kolb, op.cit. p. 47.

²⁷ David Scheffer, "Beyond occupation law", American journal of international law, vol. 87.no.4. 2003, p.850.

ZAKLJUČAK

Oružani napad i invazija na Irak izvršen je od strane koalicioni snaga SAD i Velike Britanije pod obrazloženjem da se radi o neophodnoj vojnoj meri s obzirom da se tvrdilo da Irak, odnosno režim Sadam Huseina poseduje i razvija oružje za masovno uništenje te da predstavlja potencijalnu opasnost za celokupnu međunarodnu zajednicu. Nakon izvršene invazije, koalicione snage su zauzele i preuzele kontrolu nad većinom iračke teritorije te su tako u praksi uspostavile režim ratne okupacije. U jednom trenutku ovog perioda, one su postale i okupacione snage prema međunarodnom humanitarnom pravu. Vazdušni napadi koji su izvedeni početkom rata jasno su označili da je nastao međunarodni oružani sukob između država članica koalicije i Iraka. U pogledu međunarodnog humanitarnog prava, očigledno je da je Haški pravilnik iz 1907. godine i četiri Ženevske konvencije iz 1949. godine ugovori koji su primenljivi na ovaj sukob. Međutim, Dopunski Protokoli I i II nisu mogli biti primenjeni jer ni SAD ni Irak nisu države potpisnice Protokola. U vezi iračkog sukoba, posebno značajan je zajednički član 2. Ženevskih konvencija koji predviđa da se Konvencije primenjuju u svim slučajevima okupacije cele teritorije jedne strane ugovornice ili njenog dela, čak ako ta okupacija ne naiđe ni na kakav vojni otpor. Iako je ratna okupacija već regulisana Haškim Pravilnikom i Četvrtom Ženevskom konvencijom, Savet Bezbednosti UN doneo je Rezoluciju 1483 kojom je, u stvari, potvrdio primenljivost ovih ugovora. Naime, tom Rezolucijom priznaje se status koalicioni snaga kao okupacionih snaga u Iraku. Njima se priznaju specifična ovlašćenja i obaveze u skladu sa postojećim međunarodnim humanitarnim pravom tih država kao okupacionih sila i koje su pod jedinstvenom komandom. Savet Bezbednosti je tokom okupacije kontinuirano priznavao značaj poštovanja međunarodnog humanitarnog prava.

Ovde se pojavljuje i problem da li se od važećeg međunarodnog humanitarnog prava i prava ratne okupacije može odstupiti od strane država ili od strane Saveta Bezbednosti posebnim Rezolucijama. Nesumnjivo je da Povelja UN eksplicitno utvrđuje da Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da odstupa od normi međunarodnog humanitarnog prava. Takođe, Povelja UN predviđa da Rezolucija Saveta Bezbednosti ima primat nad ugovornim odredbama u slučaju sukoba između ova dva izvora. Pojava koncepta apsolutno obaveznih normi odnosno normi *ius cogens*, nije ipak dovelo do izmene Povelje UN. Čak i ako je tačno da Savet Bezbednosti ne može odstupiti od norme *ius cogens*, ostaje pitanje da li kategorija normi *ius cogens* obuhvata obaveze koje proističu iz prava okupacije. Ako bi Savet Bezbednosti mogao da utvrđuje obaveze okupacione sile u svakom konkretnom slučaju, to bi omogućilo Savetu da odgovori na specifične potrebe konkretnih okupacija kroz prikladne rezolucije, a one bi mogle regulisati pitanja koja nisu obuhvaćena pravom okupacije. Savet Bezbednosti ima ovlašćenje da specifičnim Rezolucijama uskladi potrebe okupacionih snaga i okupirane države u ratnim operacijama. Rezolucija 1483 izričito zabranjuje odstupanje od važećeg prava ratne

okupacije. Kada Savet Bezbednosti postupa u skladu sa glavom VII Povelje, odluke Saveta su obavezujuće za sve države članice. Međutim, sve Rezolucije o Iraku koje je usvojio Savet Bezbednosti potvrđuju stanovnište da međunarodno humanitarno pravo odnosno pravo ratne okupacije važi u potpunosti. U Rezolucijama Savet Bezbednosti poziva sve strane učesnice u sukobu da se pridržavaju svojih obaveza prema međunarodnom pravu, posebno imajući u vidu Ženevske konvencije i Haški pravilnik. Praktično sve odredbe u Rezolucijama Saveta Bezbednosti ne prelaze okvir prava ratne okupacije. Treba međutim, naglasiti da stalni članovi Saveta Bezbednosti mogu staviti veto na takve vrste Rezolucija. Shodno tome, one države koje imaju moć da stave veto mogu sprečiti Savet da nametne obaveze okupacionim snagama. Veto je teško oružje koje lebdi nad odlukama Saveta Bezbednosti kao nevidljiv Damoklov mač. Samo njegovo postojanje je dovoljno da spreči stavljanje pitanja koja jasno predstavljaju pretnju međunarodnom miru i bezbednosti na dnevni red Saveta Bezbednosti.

LITERATURA

1. AL HASANI Zouhair, "International humanitarian law and its implementation in Iraq", *International review of the Red Cross*, vol. 90. No. 869. march 2008.
2. BENVENISTI Eyal, „Agora: Future implications of the Iraq conflict; water conflicts during the occupation of Iraq“, *American journal of international law*, no. 97.
3. BOON Kristen, „Obligations of the new occupier; the contours of a jus post bellum“, *Lay. L.A. international&comp. Law review*, vol. 31, 2008.
4. BOWERS Paul, "Iraq: law of occupation" *House of common library, International affairs&defence section, research paper 03-51*, 2. june, 2003.
5. CLARK Ben, „Military occupation and the rule of law; the legal obligation of occupying forces in Iraq“, *Murdoch University, Electronic Journal of law*, no. 8, 2005.
6. KOLB Robert, „Occupation in Iraq since 2003. and the powers of the UN Security Council“, *International review of the Red Cross*, vol. 90, no. 869, march 2008.
7. KREĆA Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Javno preduzeće "Službeni glasnik", Beograd, 2011.
8. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*, Notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), Advisory Opinion of 21. june 1971, ICJ Reports 1971, p. 53.
9. SCHEFFER David, "Beyond occupation law", *American journal of international law*, vol. 97. no.4. october 2003.
10. ZVANENBURG Marten, "Exitentialism in Iraq; Security Council 1483 and the law of occupation", *International review of the Red Cross*, vol. 856, decembar 2004.

RESOLUTIONS OF UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AND MILITARY OCCUPATION OF IRAQ IN 2003.

PhD Milan Tesla

Abstract:

In this article specifically elaborated in detail is the case of occupation of Iraq by the coalition forces of U.S. and U.K. Among other things, the relationship between relevant resolutions of UN Security Council and rights of occupation i.e., relationship of resolutions in accordance with standards *jus cogens* was discussed. As is well known standards *jus cogens* mean universally binding norms of international law from which no derogation is permitted. The UN Charter explicitly provides that Security Council has the authority to deviate from the norms of international humanitarian law. All resolutions of Security Council made in connection with the occupation of Iraq affirm the view that International Humanitarian Law and the Law on Occupation are valid without exception. They also do not contain explicit departure from current Law on Military Occupation. They only confirmed and justified the applicability of the basis international agreements in the case of Iraq. In any case, the resolutions must be in accordance with the law regime of military occupation.

Key words: Security Council, Resolutions, International humanitarian law, *jus cogens*, law of military occupation, United Nations Charter.