

др Стеван Борђевић, доцент
 Правног факултета у
 Београду

UDK—341.3.001

КОРАК ДАЉЕ У РАЗВОЈУ МЕЂУНАРОДНОГ ХУМАНИТАРНОГ ПРАВА*)

Оружана супротстављања нису престала, упркос забрани прибегавању сили или претње силом у међународним односима, обнародованој у Повељи УН 1945. године. Изражени занос и вера у стварању нове међународне заједнице (исти случај као и после првог светског рата) нису били довољно да их спрече. Ови оружани сукоби све мање личе на „класичан” рат у коме се, по правилу, супротстављају регуларне армије двеју држава или групација држава. Преображаји у међународним односима последњих тридесетак година погађају и облике у којима се јављају повреде правила у сукобу нација и народа, држава и група држава међусобно, у оквиру једне државе и др. Све ово нас удаљује од постојећег тзв. хашког права, како с гледишта вођења непријатељства, с једне, тако и у односу на заштиту жртава рата, тзв. женевског права, с друге стране: овог потоњег, упркос побољшањима која су учињена у познатим женевским конвенцијама о заштити жртава рата од 1949. године. Сведоци смо, последњих деценија, да се свом жестином воде „револуционарни” или „ослободилачки” ратови који се не могу уподобити и изједначавати квалификацијом класичног појма „рата”, као оружаног сукоба између независних држава. Начини и средства борбе, као и односи и измешаност или чак, поистовећивање са регионалним и месним становништвом, чини још више различитијим групе бораца и учесника у овим оружаним сукобима, од оних који припадају редовним и регионалним армијама.

Све ово, и још друге потребе усаглашавања, промене и надопуне постојећих одредби четири женевске конвенције о заштити жртава рата од 1949. године потстакли су Међународни комитет црвеног крста да уз помоћ влада, националних и међународних организација, удружења и друштва, стручњака итд., којима су ови проблеми у средиште пажње, после

*) Поводом објављене публикације: Саветовање о актуелним питањима развоја међународног хуманитарног права, Скупштина Црвеног крста Југославије, Београд, 1979, 268 стр.

*) Види шире: др Стеван Борђевић, Борбе у четвртој и петој непријатељској офанзиви 1943. и признање покрета отпора у међународном праву, Неретва—Сутјеска 1943, Војноисторијски институт, Зборник радова, Београд, 1969, стр. 720—727, 746—747.

вишегодишњих припрема, посредством швајцарске владе, сазове Дипломатску конференцију о поновној потврди и развоју међународног хуманитарног права које се примењује у оружаним сукобима, у Женеви, 1974—1977. године.

На Дипломатској конференцији, која је почела 20. фебруара 1974, а завршена потписивањем, 10. јуна 1977. године укупно четири радна заседања која су трајала више од осам месеци), од стране свих држава учесница, изузев Израела, Завршног акта са два Допунска протокола. Протокол I односи се на заштиту жртава међународних оружаних сукоба, а Протокол II односи се на заштиту жртава у оружаним сукобима који немају међународни карактер. Завршни акт и Протоколи заједно са Женевском конференцијом од 12. августа 1949. године објављени су на енглеском, арапском, кинеском, француском и руском језику.

Југословенски званични органи, Југословенски црвени крст и научни радници који се овим питањима посебно баве, дали су пуну подршку доношењу поменутих аката, и то још тада када је на XXI Међународној конференцији Црвеног крста, одржаној 1969. године у Истанбулу, одлучено да се приступи ревизији и допуни женевских конвенција од 1949. године. Ово је и разумљиво. Југославија после другог светског рата, у духу циљева народно-ослободилачког рата 1941—1945. године и развоја социјалистичког самоуправног друштва као и вођења независне спољне политике, заједно са другим социјалистичким, несврстаним, демократским и напредним снагама у свету, ангажовано подржава и подстиче развој и осавремењавање оних начела и правила у међународном правном поретку који се односе и на међународно хуманитарно право. Приликом доношења женевских конвенција 1949. године, постала су искуства широких покрета отпора и посебно партизанског ратовања као једног његовог вида на великим окупираним просторима у току другог светског рата, међу којима је покрет отпора у Југославији заузимао посебно и почасно место.¹⁾ Дугогодишња расправљања на међународним скуповима о статусу покрета отпора и њиховом месту у оружаном отпору народа против окупатора и завојевача, која је почела још од Бриселске конференције 1874. године, завршена је на Дипломатској конференцији у Женеви 1949. године доношењем четири женевске конвенције о заштити жртава рата у корист оних тенденција и поборника који су били наклоњени општенородним устанцима. У савременим условима развијене ратне технике и нових оружја може се очекивати да партизански рат и њему слични облици борбе буду један од основних облика општенородне одбране у евентуалним будућим сукобима. Степен организације и снага покрета отпора у Југославији 1941—1945. и сличних покрета отпора у другим земљама, за време другог светског рата, извршили су својевремено снажан утицај на владе, државнике и јавно мишљење у циљу формалног признања, истина, још не сасвим потпуног, међународноправног статуса припадника покрета отпора. То је учињено у поменутих женевским конвенцијама од 1949. године. Даљи развој и прилагођавање требало је, а добрим делом је и

учињено, на новој Дипломатској конференцији у Женеви 1974—1979 године.

У новим условима, није било сумње у потребу мењања и употпуњавања новом садржином постојећих одредби у међународном хуманитарном праву. Снажна потврда начела самоуправљања нашла је место у најважнијим документима Уједињених нација, почев од Повеље УН па даље до Јубиларне декларације о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом УН (Резолуција ГС 2625/XXV од 24. октобра 1970). Даље, жеља да се обезбеди заштита свим људским бићима умешаним у оружана непријатељства, као и да се поштеде непотребних патњи и трпљења окосница је и међународног хуманитарног права. Код организатора и сазивача скупа, истина не тако јасно и одређено, хтело се за моменат да остави у други план правна и политичка природа и квалификација сукоба, а да се да првенство људским бићима која увек трпе и подносе патње. Није се могло прихватити, како истичу поједини писци, да формални разлози, било како нужни за поштовање, доводе до тога да се хуманитарна правила не примењују у случајевима када је то заиста потребно, с обзиром да то није предвиђено важећим, позитивним правом. Било је хитно да се измене и допуне одредбе женовских конвенција од 1949. године. Зато је њихова ревизија, сама по себи, постојала све више императивни „хуманитарни задатак”.²⁾

Повод овом осврту је, новоизашла публикација Црвеног крста Југославије која садржи реферате и расправу познатих наших стручњака и теоретичара међународног хуманитарног права о садржини одредаба Протокола II, од којих су неколико њих и непосредно учествовали на поменутој Дипломатској конференцији у Женеви 1974—1977. године и у својству чланова делегације СФРЈ и заједно са другим делегацијама, заслужни што се постигло оно што је било могуће у том моменту.³⁾

²⁾ M. Virally, *Vers un nouveau droit international humanitaire*, Revue Générale de Droit International Public, tome 82/1978/1, p. 6.

³⁾ Садржај публикације: Др Константин Обрадовић, Уводне и завршне клаузуле; Максимилијан Кланшек, Дифузија међународног хуманитарног права; Др Gozze-Gučetić, Статус бораца; Штефа Шпиљак, Статус и заштита жене борца у рату с обзиром на нове Протоколе уз Женевске конвенције; Др Бошко Јаковљевић, Здравствена заштита жртва рата и поступак са умрлима; мр рн. Жарко Борчевић, Коришћење знака Црвеног крста; Проф. др Гавро Перaziћ, Регулисање начина и средстава борбе; Драгутин Тодорић, Општа заштита цивилног становништва; Пук. Бранко Јовановић, Нови међународни статус за цивилну заштиту; Мг Agnon Olloni, Улога организације Црвеног крста; Осман Зубовић, Друштвена улога Црвеног крста Југославије и међународно хуманитарно право; Пук. др Милвој Деспот, Сузбијање повреда; Проф. др Владимир-Буро Деган, Однос Протокола према женевским конвенцијама од 1949, према Хашком правилнику и обичајном праву; Генерал-мајор Милан Јовановић, Ратификација Протокола и даљи задаци на њиховом спровођењу. На крају публикације дата је врло садржајна и ауторизована расправа у дискусији, препоруче Саветовања, прилози (резолуције XXIII Међународне конференције Црвеног крста у Бјукурешту од октобра 1977. године и др.) а на почетку публикације уводно излагање председника Скупштине Црвеног крста Југославије прим. др Божидара Распоповића и поздравни говори у име Савезног извршног већа и Савезног комитета за здравство и социјалну заштиту (Зора Томић), Савезног секретаријата за народну одбрану (генерал-мајор др Борбе Драгић) и Савезног секретаријата за иностране послове (амбасадор Јован Печеновић). За укусну и добро припремљену и садржајем богату публикацију, свакако да, поред ауторима и другим сарадницима, део похвала треба упутити и др Бошку Јаковљевићу, правном саветнику Црвеног крста Југославије. — Под руководством Црвеног крста Југославије, одржан је и нови скуп (саветовање) о здравственој заштити жртва рата према женевским конвенцијама и протоколима (10. и 11. децембар 1979), на коме се даље разрађивале одредбе из конвенција и протокола у овој области. Може се очекивати да ће у догледно време и ови прилози бити објављени.

Међу најбитнијим питањима, у склопу других, најшира и најопреч- нија мишљења и ставове изазвала су два питања: прво, шта се подразуме- мева под појмом „међународни оружани сукоб“ и друго, које услове тре- ба предвидети за учеснике оружаних сукоба да би уживали статус „борца“.

Читав рад, припреме и ток Дипломатске конференције, прожет је био двема конвенцијама односно приступима о развоју међународног ху- манитарног права, а наиме:

1) наставити дело започето 1864. године на тај начин што би се же- невске конвенције допуниле значајним одредбама, али да се притом ус- редреди пажња на „хуманитарно побољшање“ положаја жртва рата, водећи рачуна о савременом начину вођења непријатељстава и техничком напретку и променама у оружаним сукобима такође избећи, при том, „политизацију“ ове ревизије, те остати при првобитном поретку и од- носу материјалних одредби женевских конвенција у погледу раније ква- лификације појма међународних сукоба, статуса борца и др.

2) приликом нове ревизије, обавезно је пре свега, водити рачуна о политичкој стварности данашњег света произашлој из деколонизације и проглашења начела народа на самоопредељење, као и потребе подршке народима на свеопшти отпор према агресорима различитих врста; из тих разлога ваља извршити дубок преображај хуманитарног права, укључу- јући ту и нове субјекте — жртве на које се односе ова хуманитарна правила.⁴⁾

Овим питањима посвећени су првенствено у објављеној књизи ра- дови др Константина Обрадовића (Уводне и завршне одредбе, стр. 23—42) и др Вука Gozze-Гучетића (Статус борца, стр. 51—73). По К. Обрадовићу, „овим протоколима, а посебно Протоколом I, уводе се заиста значајне, чак и револуционарне промене у право оружаних сукоба“, а за В. Gazze — Гучетића, „усвојено решење је далекосежно и она из основа мења ста- тус борца.“

Најзначајнија новина (домет коме се највише тежило и на чему се инсистирало посебно од стране већег броја држава а истовремено тако спорно у расправама), је проширивање примене одредаба међународног хуманитарног права и на оружане сукобе „у којима се народи боре пр- тив колонијалне доминације и стране окупације и против расистичких режима, користећи се правом народа на самоопредељење.“ Ова одредба, сама за себе, даје посебно обележје Протоколу I (члан I став 4) и току Дипломатске конференције у целини. У средишту расправе као њен сто- жер била су питања опортунитета тако широке ревизије, легитимитета нових облика борбе, дозвољеност револуционарних ратова — а исход ове расправе мењао је из основа субјекте-стране у сукобу у класичном ратном праву („државе“) у односу на право оружаних сукоба данас. За- хваљујући новом духу и струјањима у међународним односима, међуна-

⁴⁾ P. de la Pradelle, Le droit humanitaire des conflits armés, Revue générale de Droit International Public, tome 82/11978/1, p. 21.

родно хуманитарно право, излази из оквира европског права сачињеног првенствено за европске државе и европљане средином и током 19. века, и навлачи рухо „универзалног права“ обухватајући својом заштитом и оне борце у оружаним сукобима који припадају „герили“, покретима отпора, партизанима, фронтовима националних ослобођења, патриотским фронтовима и др. а против разних облика колонијалне доминације, расистичких режима, различитих облика окупације и др.

Насупрот оваквом приступу, заступници традиционалистичке концепције, изражавали су сумњу у мешање политичких квалификација са суштином заштите по женевским конвенцијама, указивали на правне неодређене појмове „ослободилачких“ ратова, могуће злоупотребе, недовољну правну јасноћу, довођење у питање безбедности и сигурности држава, на лутање и заблуде у хуманитарном праву итд. Свакако да неке од ових примедби могу да имају нежељене последице у примени женевских конвенција. Међутим оне су другостепене важности и њихов је домашај незнатан у односу на битан, постигнут циљ. Наиме, није се могло затварати очи и занемарити положај хиљада и хиљада бораца „гериле“ и других припадника отпора, те их лишити одговарајућег положаја, због познате неприлагођености, конзерватизма и неједнакости у поступку према овој врсти учесника у оружаним сукобима, од стране постојећих правила ратног права, укључујући ту и саме одредбе женевских конвенција. Било је нужно и оправдано да ова група сукоба и учесника у њима, буду ослобођени „хипотеке“ заостајања правних правила, да престану да буду „историјска жртва“ неравноправности у односима држава и народа.

Другу, по реду важну, новину представљају одредбе о условима за признавање статуса борца и ратног заробљеника. Тиме се мењају предвиђени услови прописани Хашким правилником од 1907. и Женевским конвенцијама од 1949. године. Ово питање има своју дугу, стогодишњу историју, а започело се његовим решавањем још на Бриселској конференцији од 1874. године. Потврду проширења статуса заштићених лица и на припаднике покрета отпора, у Женеви 1949. године, тумачимо као знатан корак напред у прогресивном преображају међународног права а у вези с једним од основних начела — начела права народа на самоопредељење. Још су Маркс и Енгелс 1849. године указивали на то да масовни устанак, револуционарни рат, партизански рат, представљају „једина средства помоћу којих мали народ може да одоли великим, којима слабија војска може да се одупре јачој и организованој“. Покрети отпора на окупираним територијама су се *de facto* наметнули међународном мњењу у току и после другог светског рата што је имало одраз у Женеви 1949. године. О њима се са много више увиђавности говорило 1949. године у односу на ранији период. Такав исти продор учињен је опет у Женеви 1974—1977. године.

У оквиру два поменута приступа, мањи број учесника полазили су од тога да би свака промена о условима статуса борца и ратног заробљеника, нужно доводила до погоршања заштите грађанског становништва, те

да је најцелисходније да се њихов положај побољшава у оквиру услова предвиђених Хашким правилником од 1907. и женевским конвенцијама од 1949. године. По супротном гледишту, тражила се радикална измена односно смањење услова и њихово ублажавање. Однео је превагу овај други приступ, истина не у потпуности. Борац у смислу чланова 43. и 44. Протокола I је лице које 1) припада одређеној групи или јединици организованих оружаних снага односно стоји под командом која је одговорна за руковођење њеним потчињенима и подлеже интерном систему дисциплине (тј. услов организованости), 2) поштује правила међународног права која се примењују у оружаним сукобима и 3) разликује се од грађанског становништва док делује у нападу или у војној операцији или у припреми за напад. По мишљењу представника мањег броја држава, овако регулисање брише разлику између бораца и осталог становништва односно трећи услов је двосмислен, неодређен и непрецизан и да озбиљно угрожава хуманитарне одредбе о заштити грађанског становништва.

Ово друго питање тј. услови за статус борца, поред расправе о карактеру појма међународног сукоба, као камен спотицања изазивало је дуге, исцрпљујуће дискусије и реплике и претило да проузрокује прекид и неуспех Дипломатске конференције. Између два супротстављена става, првог, да се борац јасно разликује од грађанског становништва и другог, да се овај услов брише, добро је дошао предлог југословенске делегације, који је деловао као компромис, а наиме, да тај услов (разликовање од грађанског становништва) буде испуњен само у одређеним ситуацијама. Са мањим изменама усвојена је идеја из југословенског предлога. Остаје нам да видимо у којој мери ће ова несагласност утицати на будуће ратификације ових докумената и евентуалне резерве на њих од стране држава.

По мишљењу југословенске делегације, а слично је изражено и од већине других, усвајање чланова 43. и 44, као и раније поменутог члана 1, са свим последицама и недореченостима које су посебно дошле до изражаја у члану 44. у вези са посебним ситуацијама око признавања статуса борца и ратног заробљеника (борац може наизменично мењати свој статус борца и грађанског лица; ближи елементи у чему се борац разликује од осталих лица; ситуације кад се лице налази у непосредном видном пољу противника; заштита мања од статуса ратних заробљеника када борац не испуњава трећи услов итд.) узима се као „највеће достигнуће Дипломатске конференције и историјска прекретница у развоју хуманитарног права“ (V. Gozze-Gučetić, Статус борца, стр. 66). На самој Дипломатској конференцији, као што смо напред истакли, а и у страниј доктрини, изложена су и супротна гледишта или мање оптимистичка.⁵⁾ Без посебне расправе у појединостима, знамо, по југословенској концепцији општенародне одбране, да је припадник оружаних снага сваки грађанин који са оружјем или на други начин учествује у отпору агресији, а цело становништво учествује у ратним напорима. Можемо констатовати да такво полазиште

⁵⁾ P. de la Pradelle, op. cit., pp. 9—31.

наше концепције општенародне одбране није у противречности са статусом борца како је то регулисано у Протоколу I, те се тиме обезбеђује међународноправна заштита сваког југословенског грађанина који с оружјем учествује у отпору нападачу.

Овим се не исцрпљује домашај нових или измењених одредби у два поменућа протокола. Навешћемо и учињена побољшања у заштити грађанског становништва, пружања помоћи рањеницима и болесницима, заштити жене-борца од повреда које погађају њу, заштити припадника и организације грађанске заштите, одредбе о сузбијању повреда начела човечности у међународном праву, о плаћеницима, о санитетском транспорту, образовање Међународне комисије за утврђивање чињеничног стања и др. Кад је, пак, реч о Протоколу II, односно о одредбама које се односе на сукобе који немају међународни карактер, и поред извесних допуњавања у односу на познати члан 3. Женевских конвенција од 1949. године, у последњем моменту се одустало од низа одредби које су мање-више биле стилизоване и припремљене за усвајање.

Југославија је законом ратификовала оба протокола (Службени лист СФРЈ, Међународни уговори, бр. 16/1978). Како је била међу првим земљама које су ратификовале Женевске конвенције од 1949. године, она је то исто учинила и са овим Протоколима. Али овде је нужно поменути и ово. Чланом 2. Закона о ратификацији ова два протокола одређено је: „Одредбе Допунског протокола уз женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (Протокол I) које се односе на окупацију, примењују се у складу са чланом 238. Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, према коме нико нема право да призна или да потпише капитулацију, нити да прихвати или призна окупацију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије или појединог њеног дела”. Још у току заседања Дипломатске конференције југословенска делегација у истом смислу и духу обавестила је скуп о непризнавању стања окупације по југословенском позитивном праву. Поменути чланом 2. Закона формално је заоденуто то наше ограђивање. У расправама пре ратификације оба протокола од стране СФРЈ, предлагано је да то буде „интерпретативна декларација” односно свечана изјава или резерва. Засада немамо преглед реаговања од стране других држава како прихватају нашу ратификацију са оваквом изјавом о тумачењу примене конвенције у оном делу који се односи на окупирану територију, нити су државе-стране уговорнице тражиле преко депозитара (Швајцарска влада) нека допунска објашњења, односно преглед југословенског законодавства о материји о којој је реч у члану 2. Закона. С обзиром да оба протокола не садрже одредбе о могућности стављања резерви, то би се овде примењивао општи режим резерви како је то предвиђено Бечком конвенцијом о уговорном праву од 1969. године. Садржина члана 2. Закона могла би се најближе изједначити са тзв. интерпретативном изјавом којом државе-потписнице неког двостраног или вишестраног уговора желе да прецизирају значај и домашај појединих уговорних

одредби или група уговорних одредби. У пракси овакве интерпретативне резерве односно изјаве нису ретке, ма да се ту постављају питања: да ли је реч о тумачењу уговора којим се не утиче на дејство уговора, или је то права резерва односно да ли интерпретативна изјава правотехнички значи резерву у смислу правила међународног уговорног права иако се њоме не сужава домашај обавезе које преузима држава у питању.⁶⁾ С обзиром да по југословенским позитивним прописима постоји само привремено запоседнута територија од стране агресора, на којој сви грађани, организације и јединице оружаних снага, који се налазе на тој територији настављају оружану борбу и друге облике општенародног отпора непријатељу, то се, чланом 2. поменутог Закона о ратификацији, желело тачно да одреди односно ограничи домашај оних међународноправних одредби о окупацији у Протоколу I, које су у супротности или нису потпуно у складу са југословенским правом о општенародној одбрани. То пак, не ослобађа стране уговорнице, укључујући Југославију, примене оних одредаба о окупацији које немају ово обележје, те се зато и изабрао овај најблажи облик оградаивања, који је првенствено намењен југословенским грађанима.

Завршимо овај осврт навођењем дела Наређења Врховног штаба Народноослободилачких партизанских одреда Југославије од 8. новембра 1941, што је учинио и издавач Црвени крст Југославије,⁷⁾ под чијом бригом и организацијом је изашла ова публикација и то на првој њеној страници:

„...“

- 1) Под претњом казне смрти забрањује се одговарати на те злочине сличним протумерама које нису дозвољене у партизанским редовима:
 - а) малтретирање, пребијање или било какво испољавање личне мржње према заробљеницима који падају у наше руке.
 - б) апсолутно је недозвољено малтретирање или злостављање становништва на оним подручјима где се воде борбе, иако оно није наклоњено нама.
- 2) Заробљени непријатељски официри и војници имају се стражарно спровести најближим нашим партизанским командама, које ће онда саме предузети истрагу против појединаца из редова заробљеника за које се непобитно докаже да су вршили било каква зверства или насиље.

...“

Наше војне партизанске јединице дужне су више од свих строго да поштују ратничка правила и високо држати неокалану заставу наших херојских партизанских одреда Југославије.

⁶⁾ Ch. Rousseau, Droit international public, Paris 1970, Tome I, pp. 119, 120.

⁷⁾ Зборник НОР-а, I том, књ. 2, док. 64, стр. 223—224.

...”

Ово навођење Наређења и његово поштовање у највећој могућој мери и то у тешким моментима за нашу народноослободилачку војску, баца довољно светлости на приврженост Југославије начелима и правилима која произилазе из Женевских конвенција и сада донетих Протокола.