

Обрад Рачић*

МЕЂУНАРОДНИ СУД И ОВЛАШЋЕЊА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ: ОД САВЕТОДАВНОГ МИШЉЕЊА О НАМИБИЈИ ДО СЛУЧАЈА LOCKERBIE

У саветодавном мишљењу о Намибији Међународни суд је стигао на стиповишће да Савет безбедности може доносити право обавезне одлуке и ван оних на које је овлашћен Главом VII Повеље УН. У данашње време Савет безбедности све чешиће – али, сада, изричито се позивајући на Главу VII Повеље – доноси одлуке које се могу окарактерисати било као 'квасиле-гислативне' или као 'квасисудске' (као што је била она о Намибији).

За разлику од ситуација када није био позван да то чини, Међународном суду је данас (у случају Lockerbie) јужена могућност да заузме стипав у веома иштиересантним иштиањима која се иштичу овлашћења Савета безбедности – укључујући иштиање односа између судског и политичког решавања сторова (Гл. VI Повеље) и иштиање улоге Међународног суда у сторовима или у ситуацијама за које Савет безбедности уштирди да иштирдиављају иштирдињу међународном миру и безбедности (Гл. VII Повеље).

Кључне речи: *Међународни суд. – Међународни кривични суд. – Савет безбедности УН. – Колективна безбедност. – Санкције.*

1. У једној од веома ретких прилика када се на то одлучио, Совет безбедности УН обратио се Међународном суду тражећи саветодавно мишљење о питању: „Које правне последице произлазе за државе услед продуженог присуства Јужне Африке у Намибији, упркос Резолуцији Савета безбедности 276 (1970)“.¹ Ваља се подсетити у чему се састојала суштина правног питања постављеног пре четврт века.

* Др Обрад Рачић, редовни професор Факултета политичких наука у Београду, у пензији.

1 Резолуција Савета безбедности 284/1970.

У току дуготрајног притиска велике већине држава чланица УН на Јужну Африку како би се влада те земље приволела да територији којом је до тада управљала на основу мандата Друштва народа (под ранијим називом Југозападна Африка) дâ независност, Генерална скупштина усвојила је неколико одлука од којих посебно треба издвојити једну – Резолуцију 2145/XXI.² Том резолуцијом учињене су две ствари. Прво, потврђено је да је ранија Резолуција Генералне скупштине 1514/XV³ о давању независности колонијалним територијама и народима „у потпуности примењива на народ мандатне територије Југозападне Африке и да, због тога, народ Југозападне Африке има неотуђиво право на самоопредељење, слободу и независност у складу са Повељом Уједињених нација“. Друго, Генерална скупштина је, између осталог, тачком 4 те резолуције одлучила: „... мандат поверен Његовом Британском Величанству, и то да га у његово име врши влада Уније Јужне Африке, овим је окончан, а Јужна Африка нема неког другог права на основу којег би управљала том територијом и, због тога, Југозападна Африка долази под непосредну управу Уједињених нација.“

Остављајући овом приликом по страни веома спорно питање места резолуција Генералне скупштине УН међу изворима међународног права, ваља констатовати да је Генерална скупштина Резолуцијом 1514/XV ушла у домен стварања међународног права, а Резолуцијом 2145/XXI у област примене начела и правила тог права на један конкретан случај.

Резолуција Савета безбедности 276 (1970) која је након тога уследила, најпре у преамбуларном делу, прихвата и потврђује раније резолуције Генералне скупштине везане за статус Намибије (раније Југозападне Африке) и права народа који на тој територији живи. Овом резолуцијом Савет безбедности, с једне стране, реafirмише неотуђиво право народа Намибије на слободу и независност како је то признато Резолуцијом Генералне скупштине 1514/XV и прихвата Резолуцију Генералне скупштине 2145/XXI којом је одлучено да је мандат над том територијом окончан и, с друге стране, позива се на своју Резолуцију 264 (1969) којом је апеловао на владу Јужне Африке да са те територије одмах повуче своју управу, а да даље присуство власти те земље у Намибији, као и примена принудних мера као што су хапшења и суђења, представљају незаконите акте и флагрантно кршење права народа Намибије, Опште декларације о правима човека и међународног статуса те територије која је сада под непосредном одговорношћу Уједињених нација. У другом, оперативном делу резолуције Савет

2 Усвојена 27. октобра 1966.

3 Усвојена 14. децембра 1960.

безбедности каже следеће: (i) снажно се осуђује одбијање владе Јужне Африке да удовољи резолуцијама Генералне скупштине и Савета безбедности које се односе на Намибију; (ii) изјављује да је даље присуство власти Јужне Африке у Намибији незаконито; (iii) изјављује да такав став владе Јужне Африке подрива ауторитет УН; (iv) изјављује да даља окупација Намибије има тешке последице по права и интересе народа Намибије; (v) позива све државе, нарочито оне које имају економске и друге интересе у Намибији, да се уздрже од сваког пословања са владом Јужне Африке које би било несагласно захтевима ове резолуције; и (vi) одлучује да оснује комитет за спровођење ове резолуције и тражи да том комитету помажу све државе, специјализоване агенције, као и генерални секретар УН.

Као што се може видети, најважнији су оперативни параграфи (ii) и (v); њима је, с једне стране, потврђена ранија одлука Генералне скупштине УН о међународноправном статусу Намибије и, на основу тога, утврђено да је даље присуство Јужне Африке нелегално а, с друге стране, без позивања на Главу VII Повеље, одлучено је о увођењу неке врсте принудних мера не-војне природе против Јужне Африке. Учињене су, дакле, две ствари: прво, Савет безбедности овим се придружио активностима Генералне скупштине на стварању и примени међународног права; друго, овом приликом Савет безбедности није деловао на уклањању претње миру, нарушења мира или дела агресије (дакле, није предузимао 'полицијске' мере на које је овлашћен Главом VII Повеље), него је одлучивао на основу других одредаба – пре свега циљева и начела Повеље УН.

Због тога је логично што се Савет безбедности одлучио, Резолуцијом 284/70, да постави питање наведено у првој реченици овог чланка.

Јужна Африка, као једна од непосредно заинтересованих страна, заузела је став, како у писменом поднеску тако и у усменој расправи пред Судом, да је Резолуција Савета безбедности 276 (1970) без икаквог правног дејства. Одређене правне последице могли би имати само они делови те резолуције који се односе на суспендовање пословања са владом те земље; међутим, по мишљењу владе Јужне Африке, овде се ради о резолуцијама усвојеним сагласно Гл. VI Повеље, па оне, самим тим, имају карактер препорука, које државе треба да *bona fide* размотре али не и да их обавезно примене.⁴ Генерални секретар УН, међутим, имао је другачији став. По његовом мишљењу, продужено присуство Јужне

4 Written Statement of South Africa, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, International Court of Justice, Vol. I, стр. 527–528.

Африке у Намибији „створило је ситуацију у којој односи и трансакције које инволвирају Намибију и друге државе, у које се дотле могло легално улазити (и извршавати), не могу више имати правне последице све до поновног успостављања легалне администрације и правног система на територији Намибије“.⁵ Те правне последице, пак, по мишљењу генералног секретара УН, односе се на следеће области: власт над територијом; дипломатски, конзуларни и други односи; међународни уговори и споразуми; пословање, комерцијалне, инвестиционе и туристичке активности; и корелативне обавезе.⁶

Треба одмах приметити да се приликом доношења поменуте резолуције – која је веома значајна јер, с једне стране, има за циљ да произведе озбиљне међународноправне последице а, с друге, уводи својеврсне принудне мере против владе Јужне Африке – Савет безбедности не позива ни на један члан нити главу Повеље УН. Није стога за чуђење што се и у писменим поднесцима и у усменој расправи пред Међународним судом веома много пажње поклањало утврђивању конкретних одредаба Повеље УН које би могле да представљају правни основ за усвајање резолуције у питању.

Уз веома велике изузетке,⁷ у поступку пред Међународним судом није се износило мишљење да се резолуција Савета безбедности о којој је реч заснива на одредбама Главе VI (мирно решавање спорова); да је то био случај, резолуција Савета безбедности о питању Намибије вероватно би представљала препоруку, тако да се питање њене правне обавезности не би могло поставити.

У писменим поднесцима и у усменој расправи, међутим, износила су се мишљења како у прилог тако и против схватања да се наведена резолуција – управо због тога што налаже предузимање неких принудних мера против Јужне Африке – базира на одредбама Гл. VII Повеље УН.

Од мишљења која су била у мањини (што у поступку пред Међународним судом, наравно, не представља одлучујућу околност) наводим два. У писменом поднеску Пакистана речено је следеће: „Продужено присуство Јужне Африке у Намибији је илегално, а једини пут отворен Савету безбедности, с обзиром на то да су мере наведене у члану 41 Повеље већ биле предузете, јесте да предузме акцију у смислу члана 42 Повеље.“ По мишљењу владе те државе, „трајно и флагрантно одбијање Јужне Африке да удовољи резолуцијама Савета безбедности којима се захтева тренутно

5 Written Statement of the Secretary-General, *Legal Consequences...*, International Court of Justice, Vol. I, стр. 78.

6 *Ibid.*, pp. 104–111.

7 Oral Statement by Mr. Viall, *Legal Consequences...*, International Court of Justice, Vol II, стр. 250–251; 257–258.

повлачење представља 'претњу за мир', и Савет безбедности је овлашћен да усвоји одлуке сагласно чл. 39 Повеље...⁸ Нигерија ће у свом писменом поднеску једноставно рећи: „Садашња правна ситуација у Намибији очигледно прети међународном миру и безбедности у смислу чл. 39 и 76 (а) Повеље...“⁹

Многи, а пре свега стални чланови Савета безбедности – који су, уосталом, у расправама које су водиле усвајању наведених резолуција веома активно учествовали – нису делили управо наведена мишљења. Француска је у свом писменом поднеску утврдила да се Савет безбедности уздржао од коришћења терминологије члана 39, што значи да није утврдио постојање претње миру, нарушења мира или дела агресије и да, самим тим, није одлучивао на основу одредаба садржаних у чл. 41 и 42 Повеље УН.¹⁰ И став владе САД изражен у усменом излагању њеног представника био је недвосмислен: „По мишљењу моје владе, потпуно је јасно на основу записника Савета да предузете мере нису базиране на Глави VII и не обавезују државе да предузму акцију сагласно одредбама те главе“; због тога, по истом мишљењу, „у многим случајевима остаће на судовима држава чланица да, сагласно прихваћеним начелима приватног и јавног међународног права, утврде последице по приватне односе и трансакције које је предузела влада Јужне Африке у име Намибије, или се односе на Намибију након усвајања Резолуције 2145/XXI“.¹¹

Генерални секретар УН, слажући се, очигледно, са констатацијама да наведене резолуције Савета безбедности нису усвојене позивањем на Гл. VII Повеље, указаће, међутим, на један други могући пут за доказивање правне обавезности резолуција Савета безбедности. Он је, наиме, истакао да се у историји Уједињених нација Савет безбедности веома рано морао да суочи са питањем тумачења неких одредаба Повеље, а посебно са питањем: *да ли навођење глава VI, VII, VIII и XII Повеље садржано у члану 24 (2) представља ограничење одговорности Савета безбедности за одржање међународног мира и безбедности*.¹²

8 „Written Statement of Pakistan“, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. I, стр. 358.

9 Written Statement of Nigeria, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. I, стр. 897.

10 „Exposé écrit de la France“, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. I, стр. 364–365.

11 „Oral Statement by Mr. Stevenson“, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. II, стр. 502–503.

12 Поводом расправа вођених у Савету безбедности о његовим овлашћењима да преузме одређене одговорности у вези са Слободном територијом Трста, како је то било предвиђено нацртом Уговора о миру са Италијом. „Oral Statement by Stavropoulos“, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. II, стр. 45.

Овим је постављено најважније питање: да ли Савет безбедности може усвајати правно обавезне одлуке само у ситуацијама предвиђеним у тим главама Повеље УН (дакле, да ли је у предузимању конкретних мера ограничен одредбама садржаним у гл. VI, VII, VIII и IX) или, пак, члан 24, заједно са чланом 25 Повеље,¹³ дају основа за много слободније деловање Савета – како у погледу ситуација у којима може да делује тако и у смислу мера које је овлашћен да примени и, што је нарочито важно, у односу на правни карактер одлука које усваја.

Представник владе Јужне Африке, како се могло очекивати, заузео се за рестриктивно тумачење одредаба садржаних у чл. 24 и 25 Повеље: „Једини извор овлашћења на доношење правно обавезних одлука, а који се налази у Повељи, садржан је у Гл. VII, која је ограничена на ситуације које представљају претњу миру, нарушење мира или дело агресије.“¹⁴ Он извлачи закључак да одлуке Савета безбедности које на тим одредбама нису засноване (као што је случај са резолуцијом поводом које се саветодавно мишљење и тражи), не могу бити правно обавезне за државе чланице УН.

Чула су се, наравно, и супротна мишљења – и њима ће се, како се на крају испоставило, Међународни суд приклонити – по којима чланови 24 и 25 Повеље садрже неку врсту општих овлашћења за доношење правно обавезних одлука.

У писменом поднеску Нигерије каже се да свака држава, укључујући Јужну Африку, која не удовољава овим одлукама Савета безбедности, крши одредбе садржане у чл. 25 Повеље.¹⁵ Индија, такође у писменом поднеску каже: „Тешко да је и потребно истаћи 'да су се чланом 25 Повеље чланице УН обавезале да прихвате и изврше одлуке Савета безбедности у сагласности с овом Повељом'...“¹⁶ Генерални секретар биће, такође у свом писменом поднеску, веома одређен у тумачењу овлашћења која по његовом

13 Члан 24 Повеље гласи: „1. Да би се обезбедила брза и ефикасна акција Уједињених нација, њихови чланови поверавају Савету безбедности првенствену одговорност за одржање међународног мира и безбедности и саглашавају се да Савет безбедности делује у њихово име при спровођењу својих дужности на основу ове одговорности. 2. Вршећи ове дужности, Савет безбедности делује у сагласности са циљевима и начелима Уједињених нација. Специфична овлашћења поверена Савету безбедности ради обављања ових дужности утврђена су у главама VI, VII, VIII и XII. 3. Савет безбедности подноси Генералној скупштини годишње, а по потреби и специјалне, извештаје на разматрање.“ Члан 25 Повеље УН гласи: „Чланови Уједињених нација сагласни су да прихвате и извршавају одлуке Савета безбедности у сагласности с овом Повељом.“

14 Oral Statement by Mr. Viall, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. II, стр. 237.

15 Written Statement of Nigeria, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. I, стр. 896.

16 Written Statement of India, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. I, стр. 841.

мишљењу за Савет безбедности произлазе из чланова 24 и 25 Повеље: „Да је Савет безбедности у вршењу својих овлашћења деловао онако како је предвиђено у члану 24 Повеље УН, евидентно је из природе кршења међународних обавеза које је починила Јужна Африка, као и на основу мера које је Савет нашао за сходно да предузме. Штавише, намера стварања обавеза за државе чланице да поступају сагласно тим мерама подржана је чињеницом да би, без такве дужности, њихов учинак био безначајан... Овлашћења и одговорности Савета безбедности допуњена су и одговарајућим обавезама држава чланица, сагласно члану 25 Повеље 'да прихвате и извршавају одлуке Савета безбедности у сагласности са овом повељом'“. ¹⁷ На основу тога, генерални секретар закључује да су резолуције Савета безбедности које траже од Јужне Африке да своју администрацију повуче из Намибије, а од држава чланица да то подрже – правно обавезне.

Sir Gerald Fitzmaurice, у то време судија Међународног суда, поставио је у току усмене расправе неколико питања на чији ће изузетан значај, након четврт века, указати и тенденције које се у данашњем раду Савета безбедности јављају. „Прво питање: које стварне границе генерални секретар поставља у односу на овлашћења Генералне скупштине и Савета безбедности Уједињених нација?... Треће питање: нарочито, које границе, ако по мишљењу генералног секретара уопште постоје, поставља у односу на врсту случајева или питања на основу којих Савет безбедности може усвајати резолуције које обавезују све чланице Уједињених нација у смислу члана 25 Повеље?“ ¹⁸

Из одговора генералног секретара наводим најважније елементе. Пре свега, генерални секретар позива се на следећи став Међународног суда заузет у саветодавном мишљењу *Накнада за штећу претрпљену у служби Уједињених нација* ¹⁹: „Сагласно међународном праву, мора се стати на становиште да Организација располаже оним овлашћењима која су јој, мада нису изричито наведена у Повељи, дата имплицитно као неопходна за вршење њених дужности.“ Наравно, генерални секретар није желео да иде сувише далеко у тумачењу тог става и истакао је да не прихвата доктрину 'неограничених овлашћења' – и тиме се придружио мишљењу да у тумачењу Повеље не треба ићи у крајности. Што се тиче границе овлашћења која имају органи УН, оне се, по мишљењу генералног секретара, могу наћи у захтеву да ти органи

17 Written Statement of Secretary-General, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. I, стр. 100.

18 Questions by Judge Sir Gerald Fitzmaurice, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. II, стр. 63.

19 Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. *International Court of Justice Reports*, 1947, стр. 182.

морају да делују „у сагласности са циљевима и начелима Уједињених нација“, с тим да се „...укупност ограничења не може утврдити унапред сем у најопштијим изразима, подразумевајући да овлашћења морају бити условљена природом акција потребних за одржање међународног мира и безбедности и потребом удоваљавања циљевима и начелима...“²⁰

Проблеми у вези са управо наведеним исказом, по мишљењу овог писца, леже у томе што су циљеви и начела садржани у члановима 1 и 2 Повеље УН изражени формулацијама које су подложне веома различитим интерпретацијама – о чему, уосталом, обилато сведочи стручна литература.²¹ Самим тим, и границе које циљеви и начела садржани у Повељи УН постављају овлашћењима Савета безбедности изузетно су растегљиве и подложне *ad hoc* тумачењима која су, имајући у виду и чињеницу да је Савет безбедности политички орган, веома тешко предвидљива.

У свом саветодавном мишљењу Међународни суд је стао на становиште да се овлашћења Савета безбедности не свде само на 'специфична', садржана у главама Повеље VI, VII, VIII и XII – а, посебно, не на она која му дају право на усвајање правно обавезних одлука (укључујући право предузимања принудних мера) само у случају претње миру, нарушења мира или дела агресије. Тиме је, по мишљењу овог писца, отворен пут за сувише либерално тумачење одредаба Повеље које се односе на овлашћење Савета безбедности уопште.

Свој став Суд је, наравно, уопштено образложио. Наводим нека образложења која су у вези са питањима о којима је у овом чланку реч.

Пре свега, Међународни суд заузео је став да је приликом усвајања резолуција о којима је у овом чланку реч, Савет безбедности деловао вршећи оно што сматра да је његова првенствена одговорност, а то је одржање међународног мира и безбедности. Што се, пак, тиче правне основе за доношење резолуција, Суд сматра да члан 24 Повеље даје Савету безбедности овлашћење које је потребно за предузимање акције као што је ова. Јер, каже Суд: „Одредба која се налази у ставу 2 овог члана о посебним овлашћењима Савета безбедности по неким главама Повеље не искључује постојање генералних овлашћења за вршење одговорно-

20 Oral Statement by Mr. Vickers, International Court of Justice, *Legal Consequences...*, Vol. II, стр. 487–489.

21 О расправама о појединим начелима војеним у време усвајања Декларације о начелима међународног права и пријатељским односима и сарадњи међу државама у складу с Повељом УН (Резолуција Генералне скупштине УН 2625/XXV, од 24. октобра 1970), видети зборник *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, edited by M. Шаховић, Београд 1972, стр. 450.

сји наведених у сјаву I“ (подвукао О. Р.). Тиме је суд прихватио наведени став генералног секретара, по коме овлашћења Савета безбедности, сагласно одредбама члана 24, нису ограничена на ‘посебна’ овлашћења о којима говоре главе VI, VII, VIII и XII Повеље УН – и то да једину границу овлашћењима Савета безбедности представљају основни циљеви и начела о којима говори Глава I Повеље. Међународни суд сматра да у Повељи није могуће наћи ништа што би указивало да се члан 25 односи само на принудне мере усвојене према Глави VII Повеље. „Члан 25 није ограничен на одлуке о принудним мерама *него се односи на ‘одлуке Савета безбедности’ усвојене у сагласности с овом Повељом* [подвукао О. Р.]. Штавише, овај члан није смештен у главу VII, него следи одмах након члана 24 у делу Повеље у коме се говори о функцијама и овлашћењима Савета безбедности. Уколико би члан 25 упућивао само на одлуке Савета безбедности у погледу принудних мера предвиђених у члановима 41 и 42 Повеље, то јест, уколико би само такве одлуке имале обавезујуће дејство, тада би члан 25 био сувишан, пошто је тај учинак већ обезбеђен одредбама чланова 48 и 49 Повеље.“ Односне одредбе резолуција Савета безбедности 264 и 276, сматра Суд, усвојене су у сагласности са циљевима и начелима Повеље УН и, самим тим, обавезне су за све државе чланице УН, које су дужне да их прихвате и спроведу. У овом случају, чланице УН „обавезне су да признају илегалност и неваљаност продуженог присуства Јужне Африке у Намибији“ и да изврше захтеве садржане у односним резолуцијама Савета безбедности.²²

Међународни суд је, дакле, потврдио легалност резолуција у питању и закључио (1) да је продужено присуство Јужне Африке у Намибији илегално и да је Јужна Африка обавезна да одмах повуче своју администрацију из Намибије и да на тај начин оконча своју окупацију те територије; (2) да су државе чланице УН обавезне да признају илегалност присуства Јужне Африке у Намибији и неважност њених аката који се тичу Намибије, да се уздржавају од било каквих аката, а посебно од било каквих односа са владом Јужне Африке који би могли да имплицирају признање легалности или да представљају подршку или помоћ присуству и управи Јужне Африке у Намибији; (3) да је обавеза држава које нису чланице УН да дају помоћ, у оквиру домаћаја параграфа 2, у акцији коју би УН предузеле у односу на Намибију.

У саветодавном мишљењу о Намибији, како се може видети, Међународни суд је утврдио да Савет безбедности – сем одлука

²² Наведено према D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, 3rd ed, London, Sweet and Maxwell, 1983, стр. 109–113. Видети нарочито тачке 110, 113, 115, 116 и 119.

предвиђених у Глави VII Повеље које се односе на принудне мере предузете у циљу одржања међународног мира и безбедности – може усвајати и друге правно обавезне одлуке, чиме је прихватио став оних који се залажу за веома широко тумачење Повеље кад је реч о једном, у основи мултилатералном међународном уговору. Остављајући по страни питање зашто се Савет безбедности – ако је ситуација у вези с Намибијом представљала претњу међународном миру и безбедности – није позвао на одредбе Главе VII Повеље УН, ваља размотрити нешто што је, посматрајући тенденције данашњег развоја, још значајније.

Овде је, наиме, реч о овлашћењу Савета безбедности да учествује не само у тумачењу и развијању међународног права него и у квазисудској примени одредаба тог права. Јер, у случају Намибије, Савет безбедности је – у сарадњи са Генералном скупштином – одлучио (i) о међународноправном статусу једне територије и (ii) без позивања на одредбе Главе VII, о укидању права на економске и друге везе, као и о пословању физичких и правних лица, што је у нормалним ситуацијама неспорно.

2. Саветодавно мишљење о коме је овде реч готово је отишло у заборав – захваљујући, пре свега, томе што Савет безбедности у време хладноратовске конфронтације, а и неко време након тога, није био у стању да доноси иоле значајније одлуке (па ни оне на које је одредбама Повеље без сумње био овлашћен). На ово саветодавно мишљење Међународног суда вредно је осврнути се данас поводом неколико недавно усвојених одлука Савета безбедности, који је, нестанком једног пола глобалне равнотеже снага, у ситуацији да постиже сагласност и о неким одлукама које су, са правног гледишта, више него спорне. Сличност резолуције Савета безбедности која је била повод за тражење саветодавног мишљења у случају Намибије са једним бројем оних усвојених у неколико последњих година састоји се у томе да се – и пре и данас – добрим делом ради о делатности Савета безбедности, како на развијању и стварању међународног права, тако и у одлучивању о примени одредаба тог права на неки конкретан случај – делатност коју данас неки, са пуно права, сврставају у квазилегислативну (*quasi-legislative*) и квазисудску (*quasi-judicial*).

F. L. Kirgis је недавно објавио веома интересантну анализу одлука Савета безбедности које сматра квазилегислативним или квазисудским. Међу прве, између осталог, убраја: (i) Оснивање трибунала за суђење и ратне злочине у некадашњој Југославији и у Руанди: „Савет је то учинио усвајајући статуте у којима је утврдио кривично право као и основне елементе процедуре која ће се применити. Ти статуту су по својој природи легислативни“; (ii) Одредбе Резолуције 687 (1991) о принудним мерама против Ирака,

којима одлучује „да све државе морају применити одбрану позивањем на вишу силу у случају било какве тужбе од стране или посредством Ирака у вези са сваком, иначе ваљаном, трансакцијом која није извршена због санкције Савета безбедности“; (iii) Одредбе Резолуције 687 (1992) којом се, између осталог, оснива комисија за процену штета до којих је дошло услед инвазије Ирака на Кувајт, овлашћена да одлучује о оспореним захтевима у вези са одговорношћу Ирака за штете; (iv) Одредбе резолуција 705 (1991) и 706 (1991) којима се утврђује висина дажбина на нафту извезену из Ирака, с тим да се тако прикупљена средства користе за обештећење подносилаца захтева.

Исти писац у категорију квазисудских одлука Савета безбедности убраја: (i) одредбе Резолуције 276 (1970) којом је Савет безбедности утврдио да је даље присуство Јужне Африке у Намибији илегално; (ii) неколико ставова садржаних у резолуцијама Савета безбедности, укључујући Резолуцију 799 (1992), где се изјављује да се Четврта женевска конвенција из 1949. године примењује на територије које Израел држи под окупацијом од 1967, као и да депортација цивилних лица са тих територија противречи обавезама које Израел по тој конвенцији има; (iii) одлуку садржану у Резолуцији 687 (1991) којом се решава гранични спор између Ирака и Кувајта.²³

Без обзира на могуће теоријске спорове о томе које одлуке унети у списак квазилегислативних, односно квазисудских, треба констатовати чињеницу да Савет безбедности такве одлуке данас доноси.

Међутим, у ономе што је од суштинског значаја за расправу да ли саветодавно мишљење о Намибији даје правни основ за данашње одлуке Савета безбедности оваквог карактера – треба одмах уочити две важне ствари. Прво, док се Савет безбедности у резолуцијама о Намибији усвојеним пре четврт века није позивао на одредбе Главе VII Повеље – он то у данашњим одлукама, без изузетка, изричито чини. Друго, чињеница да се ниједном приликом није позивао на саветодавно мишљење Међународног суда о Намибији може да се узме као аргумент у прилог тврдњи да Савет безбедности своје данашње одлуке не заснива на 'општем' овлашћењу (признатом наведеним саветодавним мишљењем које, узгред речено, није правно обавезно) да усваја правно обавезне одлуке на основу чланова 24 и 25.

Савет безбедности, позивајући се на Главу VII Повеље – која му даје право и дужност да утврђује 'претњу миру, повреду мира

23 Frederic L. Kirgis, The Security Council's First Fifty Years, *American Journal of International Law*, 3/1995, str. 506–539.

или агресију' (чл. 39) и, ако таква 'ситуација' постоји, нареди извођење принудних мера не-војног (чл. 41) или војног (чл. 42) карактера – данас доноси одлуке о примени мера које ни издалека не личе на списак оних наведених у Гл. VII Повеље. Дакле, Савет безбедности иде много даље од својих искључиво 'полицијских' овлашћења, и усваја и резолуције које се, са много оправдања, могу окарактерисати као оне које имају тенденцију да стварају међународно право или, пак, да одлучују о примени појединих начела и правила тог права на конкретан случај.

Чланови Повеље 41 (мере не-војног карактера) и 42 (мере војног карактера), уз одредбе члана 48 (обавеза држава чланица да изврше одлуке Савета безбедности у сврху одржања међународног мира и безбедности), нема сумње, дају овлашћење Савету безбедности да, у ситуацијама о којима говори Повеља, предузме принудне мере против државе која је извршила неко од дела о којима говори члан 39 (претња миру, нарушење мира, агресија) – и, у том циљу, посредно, да суспендује нека од основних права (право на међународно општење, пре свега) или међународним уговорима стечених права држава.

Међутим, с обзиром на квазилегислативну и квазисудску делатност која долази до изражаја у неким данашњим резолуцијама Савета безбедности, сигурно је да питања која је пре четврт века поставио *sir Gerald Fitzmaurice* – као, уосталом, и његово одвојено мишљење – добијају на значају. Постоје ли, наиме, границе овлашћењима Савета безбедности: где се завршава легитимно тумачење одредаба Повеље које у пракси примењује, а где почиње квазилегислативна и квазисудска делатност на коју Савет безбедности ниједном одредбом Повеље УН није овлашћен?

Остављајући по страни проблеме везане за веома еластично тумачење члана 39 Повеље (утврђивање претње миру, пре свега),²⁴ овде наводим неке одлуке које је Савет безбедности усвојио пошто је, његовом акцијом, дошло до воспостављања мира, као и оне примењене у току непријатељстава различитог степена интензитета које нису непосредно у функцији гашења сукоба и, нарочито, оне чије спровођење, једним делом, захтева измену унутрашњег законодавства држава.

Након што је војном акцијом импресивних размера воспостављен територијални интегритет Кувајта – акцијом вођеном на основу одлука Савета безбедности усвојеним позивањем на Главу VII Повеље, којима се са правне стране не може упутити никакав

²⁴ Шире о томе: Обрад Рачић, „О праву Савета безбедности да тумачи Повељу УН: да ли је потребна (саветодавна) контрола Међународног суда?“, *Међународни проблеми*, 1–2/1995, стр. 111–131.

приговор – долази до низа резолуција овог органа, којима се, како ће рећи један писац, Ираку намећу драконске и до тада невиђене санкције. Уз мере економског и финансијског карактера, то су: инспекција на територији са задатком откривања оружја за масовно уништавање и дугорочна контрола програма наоружавања те државе; одлука да се ратна штета намирује из нафтних прихода Ирака; и условљавање укидања предузетих принудних мера оценом даље политике и праксе владе Ирака.²⁵ Један други писац, као највећу новост, истаћи ће то да је Савет безбедности том приликом остварио непосредну контролу над процесом обештећавања жртава акција Ирака, чиме су УН, први пут, установиле елементе специјалног режима репарација наметнутих држави која је кршењем начела забране прибегавања сили нарушила постојећи међународни поредак.²⁶

У својим резолуцијама 674 (1990) и 687 (1991) Савет безбедности, позивајући се на Главу VII Повеле, изричито наглашава нелегалност извршене агресије. У тачки 8 Резолуције 674 (1990) подсећа Ирак „да је по међународном праву одговоран за сваки губитак, штету или повреду до које је дошло у односу на Кувајт и треће државе, и њихове држављане и корпорације, као резултат инвазије и нелегалне окупације Кувајта од стране Ирака“ (подвукао О. Р.). У тачки 16 Резолуције 687 (1991) то ће бити потврђено; овде Савет безбедности „потврђује да је Ирак, без прејудуцирања питања дугова и обавеза Ирака који су настали пре 2. августа 1990. и који ће бити решавани посредством нормалних механизма, одговоран по међународном праву за сваки директни губитак, штету, укључујући штету учињену природној средини и ону проузроковану исцрпљивањем природних извора, или повреде у односу на стране владе, држављане и корпорације, као резултат незаконите инвазије и окупације Кувајта од стране Ирака“ (подвукао О. Р.). Тиме је Савет безбедности, доносећи односне одлуке о репарацијама, занемарио нека питања међународног права која се не могу пренебрежити. Уосталом, нека то каже Zedalis, који је тај проблем исцрпно анализирао: „Наравно, не би представљало радикално одступање од историјске праксе у односу на захтеве за накнаду штете када би се тврдило да је, једноставно, као резултат агресивног рата против Кувајта, Ираку утврђена одговорност за штетне последице које је тиме проузроковао... Оно што је у резолуцијама Савета безбедности у односу на Ирак загонетно јесте управо обим овлашћења Уједињених нација да остави по страни она питања међународног права која се односе на стварно вођење непријатељ-

25 S. A. Otonnu, *Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies, Politique étrangère*, 3/1993, стр. 598–599.

26 P. M. Dupuy, *Droit international public*, 2e éd. Paris, 1993, стр. 425.

ства, и да наметне одговорност искључиво на бази илегалности првобитне инвазије и окупације.“ Zedalis је, наравно, свестан да су у ранијој пракси питања у вези са ратном штетом на тај начин решавана – али, са много оправдања поставља и питање (које, очигледно, сугерише и одговор): „Да ли одредбе Повеље упућују на то да су Уједињене нације овлашћене да понављају ту праксу и утврђују одговорност не обазирјући се на право које регулише стварно понашање оружаних снага након што је отпочео илегални агресорски рат?“²⁷ Другим речима, да ли одредбе Повеље – које, између осталог, захтевају да Савет безбедности, вршећи своје одговорности, делује у сагласности са циљевима и начелима УН, међу којима се, наравно, налази и дужност поступања сагласно међународном праву и правди – дају овлашћење надлежним органима да утврђују одговорност не обазирјући се на право које регулише понашање оружаних снага након што је илегалан, агресорски рат отпочео.

Kirgis сматра да се у вези са одлукама Савета безбедности усвојеним пошто су оружане снаге Ирака избачене из Кувајта, може поставити неколико питања. Прво, да ли мере разоружања које су наметнуте Ираку (након васпостављања територијалног интегритета Кувајта и без обзира на раније лоше понашање Ирака) представљају ограничавање права те земље на самоодбрану по члану 51 Повеље? Резолуцијом 687 (1991), наиме, Савет безбедности је одлучио да Ирак безусловно прихвати да „уништи, уклони или учини нешкодљивим, под међународном контролом, (а) све хемијско и биолошко оружје... (б) све балистичке ракете са дometом већим од 150 километара, њихове главне делове, као и постројења за њихово одржавање и производњу“ (тачка 8) и, у истој резолуцији, одлучио је да оснује посебну комисију за надзор и спровођење те одлуке. Интересантно је и друго питање које поставља исти аутор: да ли је, наиме, оправдано да се економске санкције по одредбама Главе VII Повеље – са чијом је применом настављено и након повлачења Ирака са територије Кувајта и, значи, након гашења сукоба – и даље задрже као *фактор одвраћања* од поновне (евентуалне) агресије.²⁸ Исти писац, даље, истиче да се Савет безбедности у својој Резолуцији 687 (1991) позвао на Главу VII Повеље да би наметнуо решење граничног спора између Ирака и Кувајта. Решење – које је утврдио Савет безбедности и, доцније, потврдила Комисија за демаркацију коју су поставиле УН – не своди се, како каже Kirgis, на техничка питања

27 R. J. Zedalis, *Gulf War Compensation Standard: Concerns under the Charter*, *Revue Belge de Droit international*, 2/1993, стр. 334.

28 F. L. Kirgis, *op. cit.*, стр. 536. Видети и веома интересантну аргументацију *pro et contra* – не само о овом питању.

у вези са границом, већ представља наметнуту одлуку која фаворизује Кувајт.²⁹

Овоме треба додати и случај суспендовања санкција наметнутих Југославији у контексту сукоба у Босни. Резолуцијом 757 (1992) Савет безбедности је одлучио да СР Југославији наметне широк спектар економских и финансијских санкција, да јој ограничи многе врсте комуникација, замрзне научно-техничку, културну и спортску сарадњу са иностранством и, упоредо с тим, снизи ниво дипломатског представљања (што, треба подвући, не значи и прекид дипломатских односа) – да би Резолуцијом 787 (1992) санкције биле проширене тако да обухвате и транзит значајних врста робе кроз СР Југославију и овлашћење државама чланицама УН да изврше блокаду поморских лука и да обављају инспекцију и проверу терета на Дунаву. Наравно, обе резолуције почивају на констатацији да ситуација у Босни и Херцеговини и у осталим деловима некадашње СФР Југославије представља претњу међународном миру и безбедности. Дејтонски споразум, свечано потписан у Паризу 21. новембра 1995. – који је имао за последицу престанак борби и размештај снага IFOR – није довео до укидања санкција. Савет безбедности одлучио је само да суспендује примену санкција на неодређено време – користећи веома опрезну формулацију која омогућава готово аутоматско враћање њихове примене и, што је посебно важно, из такве одлуке искључује могућност примене вета.³⁰

Оно што је наведеним одлукама заједничко јесте то да су предузете *након* што је интервенцијом Савета безбедности васпостављен међународни мир. На примену неких од предузетих мера Савет безбедности је несумњиво овлашћен (чл. 41 Повеље када је о економским, финансијским и другим санкцијама реч) – али у циљу *васпостављања* међународног мира и безбедности, а не ради *привременог* деловања или, можда, кажњавања стране за коју се сматра да је крива.

Више је него спорно да ли је Савет безбедности овлашћен и на предузимање неких других мера о којима је у овом чланку реч. Може се утврдити да је усвајање одлуке о инспекцији војних потенцијала и контроли наоружавања било Ираку потребно (да би се онемогућила нова агресија) – али то је аргумент сумњиве правне вредности; јер, једноставно, не постоји правило међународног права (изузев, наравно, обавеза преузетих појединим међународним

29 F. L. Kirgis, *op. cit.*, стр. 531–532.

30 Овоме треба додати и низ званичних и полузваничних изјава појединих функционера који одлуку о укидању санкција везују за испуњење услова који у резолуцији Савета безбедности којом су санкције наметнуте ни изблиза нису нагештени.

конвенцијама о разоружању и контроли наоружавања) које би забрањивало војне припреме у циљу индивидуалне или колективне самоодбране. Одлукама о накнади штете проузроковане агресијом Ирака Савет безбедности је, сигурно, зашао у домен легислације (мењање начела међународног права по коме наметање плаћања ратне штете не зависи само од првобитне агресије него и од понашања свих страна у оружаном сукобу). Најзад, решавањем граничног спора између Ирака и Кувајта ушао је у квазисудску делатност, занемарујући одредбе међународног права (укључујући Повељу УН) о мирном решавању међународних спорова.

Међу мерама које се, читајући чл. 41 и 42 Повеље, пре само четири године нису могле ни наслутити, о којима је – уз јавно изражену (хуманитарну) мотивисаност чија се убедљивост не може ставити под знак питања – Савет безбедности одлучивао у току оружаних сукоба, највише (правних) контроверзи побудиле су оне мере везане за оснивање и надлежност два међународна *ad hoc* трибунала за суђење лицима која тешко повреде норме међународног хуманитарног права.

У извештају поднетом на захтев Савета безбедности³¹ генерални секретар је дао две несумњиво тачне констатације. Прво, нормалан пут којим би се ишло при стварању међународног трибунала за кажњавање лица одговорних за тешке повреде међународног хуманитарног права, почињене на територији некадашње Југославије од 1991. године, био би онај који води закључењу једног међународног уговора (било на посебној дипломатској конференцији или у оквиру Генералне скупштине) који би био подложен потписивању од стране овлашћених представника држава и, наравно, ратификацији сагласно њиховим уставним системима. Друго, овај нормални поступак захтевао би много времена и велико је питање да ли би државе такав међународни уговор ратификовале. На основу те две, како рекох, несумњиво тачне констатације, генерални секретар предлаже (правно посматрано веома сумњиву) пречицу. Генерални секретар, наиме, предлаже да се тај трибунал оснује³² резолуцијом Савета безбедности која би била усвојена позивањем на Главу VII Повеље, дакле као мера управљена на одржавање или васпостављање међународног мира и безбедности. По свему судећи, главни разлог за овај предлог био је ванправни: овај приступ, како то каже и сам генерални секретар, има предност у томе што би био *експедијативан*, а државе би биле обавезне да

31 Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), U.N. Doc. S/25704, 3 May 1993, paras. 18–29.

32 Као што ће то бити и нешто доцније у вези са оснивањем Међународног трибунала за Руанду. Видети Резолуцију Савета безбедности 955 (1994).

овакву одлуку изврше као и сваку другу акцију потребну за спровођење принудних мера, сагласно Глави VII Повеље УН.

Не улазећи овом приликом у расправу о праву Савета безбедности да оснива међународне судове – кривичне или неке друге – ваља погледати да ли је и, ако јесте, у којој мери, Савет безбедности усвајањем статута трибунала обавио квазилегислативну и/или квазисудску делатност.

Поређење са стањем на изради нацрта кодекса злочина против мира и безбедности човечанства и нацрта статута сталног међународног кривичног суда³³ – на чему се ради већ пола века, а да још није извесно у ком облику ће бити достављени одговарајућој дипломатској конференцији опуномоћеника ради дефинитивне расправе и евентуалног потписивања (након чега ће, извесно, бити упућени на поступак ратификације, сагласно уставним прописима држава) – намеће се само по себи. Рад на изради статута сталног међународног кривичног суда тече изузетно 'неекспедитивно' чак и у поређењу са израдом других међународних конвенција легислативног карактера, што, без сумње, сведочи о крајње различитим ставовима држава у погледу садржине, али и о изразитој невољности влада држава да се одрекну дела суверенитета у области у којој одвајкада желе да задрже искључиву унутрашњу надлежност. Уосталом, већ је речено: „Сматра се да је област кривичног права тесно везана за сувереност државе, са крајњом применом моћи државе према лицима на својој територији или у оквиру своје јурисдикције.“³⁴

У овом случају не ради се само о томе да је Савет безбедности учинио много више од „кодификације већ постојећег кривичног права“, него је, штавише, ушао у од давнина веома контроверзну област – однос између међународног права и унутрашњих правних система држава.

Писац ових редова не може да прихвати став оних аутора³⁵ који – иако су стали на становиште да су одредбе у поступку о статутима за оба *ad hoc* кривична суда легислативне, пре свега због

33 О веома интересантним расправама вођеним на међувладином плану, видети: B. Mawhinney and K. Gittel, Fourth Legal Advisers' Meeting at UN Headquarters in New York, *American Journal of International Law*, 2/1994, стр. 381. M. A. Gonzales Felix, Fifth Legal Advisers' Meeting at UN Headquarters in New York, *American Journal of International Law*, 4/1995, стр. 644–649. V. Morris and M. C. Bourloyannis-Vrailas, The Work of the Sixth Committee at the Forty – Eight Session of the UN General Assembly, *American Journal International Law*, 4/1995, стр. 351. V. Morris and M. C. Bourloyannis-Vrailas, The Work of the Sixth Committee at the Forty – Ninth Session of the UN General Assembly, *American Journal International Law*, 4/1995, стр. 607–620.

34 James Crawford, The ILC Adopts a Statute for an International Criminal Court, *American Journal of International Law*, 2/1995, стр. 406.

35 Нпр., Kirgis, *op. cit.*, стр. 524.

тога што утврђују правила која непосредно утичу на правне процесе у државама чланицама УН (нарочито због одредаба о примату међународних трибунала над националним судовима) – ипак закључују да ове одлуке Савета безбедности, управо због тога што су усвојене позивањем на Гл. VII Повеље УН, и што ниједан надлежни орган није утврдио да Савет безбедности нема овлашћење да тако делује, правно обавезују државе чланице.

Тиме се отвара расправа о централном питању: може ли Савет безбедности – идући ван онога на што га Глава VII Повеље на коју се позива изричито овлашћује – да усваја одлуке које се, у суштини, свде на међународну легислацију. Питање је још сложеније с обзиром на то да Повеља не предвиђа ни орган који би био надлежан за оцену легалности аката Савета безбедности, ни поступак којим би се то чинило. Сам Савет безбедности, пак, није био склон томе да приђе (палијативном) решењу – тражењу саветодавног мишљења Међународног суда.

Писац ових редова поставља и следеће питање: може ли Савет безбедности (у коме преговарају и одлучују овлашћени представници *влада* једног броја држава чланица) доносити одлуке којима ће везивати *парламентне* (дакле, највише законодавне органе) свих држава чланица? У државама, барем оним које се, с разлогом, сматрају правним, то је, наравно, немогуће. Уосталом, и једно од најважнијих објашњења зашто је процес 'прогресивног развоја и кодификације међународног права', који се одвија под окриљем Уједињених нација, тако спор (или, како би се то исказало речником наведеног извештаја генералног секретара 'неекспедитиван') јесте управо то што (ако је успешан) тај процес мора да се заврши ратификацијом у парламентима држава.

Уосталом, нека питања у вези с тим су на деликатан начин – како то дипломатама и доликује – већ постављена.

Као што је то био случај са разменом мишљења главних правних саветника министарстава иностраних послова држава чланица УН на IV³⁶ заседању, тако је и на њиховом V заседању покренуто, између осталих, и питање последица извршавања одлука Савета безбедности о оснивању два *ad hoc* међународна кривична трибунала на унутрашње правне системе држава. Иако неки правни саветници нису у потпуности сагледали све 'локалне' правне компликације, други су изразили бојазан због правних препрека са којима се могу суочити захтеви који произлазе из односних резолуција Савета безбедности уколико не дође до прилагођавања националног законодавства – с тим што се често помињао проблем забране екстрадиције сопствених држављана, која је садржана у

36 B. Mawhinney – K. Girtel, *op. cit.*, стр. 381.

законодавствима многих држава. Уосталом, скренута је и пажња на резултате дискусија вођених између Савета Европе и групе стручњака за кривично право, где се показало да може доћи до неких непредвиђених проблема.³⁷

Ваља, дакле, констатовати неколико ствари.

Усвајајући резолуције о којима је овде реч, Савет безбедности ослонио се на веома слободно тумачење одредаба Гл. VII Повеље УН. Остављајући овом приликом по страни приговоре који се могу поставити у односу на тумачење појма 'претња миру', може се закључити да је Савет безбедности у неким деловима својих недавно усвојених одлука – понављам, без обзира на ванправне елементе као што је, између осталог, политичка оправданост (или неоправданост) усвојених мера – сам себи дозволио да (i) развија и ствара начела и правила међународног права, што је, сигурно, квазилегислативна делатност; (ii) предузима мере ван оних предвиђених у чл. 41 и 42 Повеље и примењује право (како га он тумачи) на решавање конкретних спорова ван акција непосредно усмерених на васпостављање међународног мира и безбедности – што је, сигурно, квазисудска делатност; (iii) усваја одлуке које се без измена одређених унутрашњих правних прописа држава не могу спровести.

Што се првог тиче, изгледа да је могуће закључити да је Савет безбедности одлукама о репарацијама утврдио (барем за тај случај) правило да се оне одређују искључиво на основу нелегалности агресије и да је занемарио оно правило које накнаду штете везује и за понашање свих (а не само агресорских) оружаних формација у току оружаног сукоба (Ирак); да је одлучио о томе која правила међународног хуманитарног права, у ком временском периоду, и на којој територији треба да буду примењена од стране два *ad hoc* међународна кривична трибунала (за некадашњу Југославију и за Руанду). Друго, Савет безбедности је *након* што је оружани напад заустављен и претходно стање васпостављено, одлучио да мерама разоружања ограничи инхерентно право на самоодбрану, које свака држава има по основу члана 51 Повеље УН (Ирак); наметнутим решењем граничног спора лишио је стране права (и обавезе) да тај спор решавају сагласно одредбама Главе VI Повеље (Ирак-Кувајт); утврдио је да се принудне мере предвиђене чланом 41 Повеље УН могу користити не само као начин за васпостављање међународног мира и безбедности него и као средство за одвраћање од евентуалне повреде мира (Ирак), или за испуњавање захтева који се не налазе у резолуцијама којима су принудне мере уведене (СРЈ). И треће, низом одредаба садржаних

у статутима *ad hoc* међународних кривичних трибунала поставио је захтев да државе своје унутрашње прописе мењају, како би се обавезе које произлазе из Главе VII Повеље (протумачене на начин који Савет безбедности сматра исправним) извршиле.

Анализирајући ове одлуке Савета безбедности, многи писци су у сагласју када утврђују чињенице (па тврде да се ради о 'иновацијама', 'преседанима', и сл.) о којима је и у овом чланку реч – али ће се разликовати, пре свега, у одговору на питање да ли је овај орган, надлежан за предузимање 'полицијских' акција у циљу одржања међународног мира и безбедности, овлашћен да делује квазилегислативно или квазисудски, па, чак, и да доноси одлуке којима тражи измене унутрашњих правних прописа држава чланица. Дакле, међу аналитичарима који су се овим питањима бавили, када је реч о ширењу овлашћења Савета безбедности на област међународног права и међународног правосуђа, постоји, у најмању руку, сагласност да се овде ради о 'иновацијама' или 'преседанима'. Спорови настају у тренутку када се почне размишљати о томе да ли је нека 'иновација' или 'преседан' у оквирима одредаба Повеље УН или, пак, излази из тих оквира; другим речима, да ли је Савет безбедности овлашћен да сам ствара преседане, ради на иновацији, или да 'шири круг примене' Повеље УН.

Један од овде чешће цитираних писаца (чија заслуга, између осталог, лежи и у томе што је дао обимну аргументацију о квазилегислативним и квазисудским одлукама Савета безбедности) каже да многе мере које Савет предузима „могу узнемиравати само оне који не желе кретање у правцу светске владе са овлашћењима да убира порезе, или оне који су забринути због ширења овлашћења петнаесточланог Савета безбедности у коме доминира једна или, у најбољем случају, неколико држава“. Јер, каже он, Глава VII Повеље није једини извор 'легислативних или квазилегислативних' овлашћења Савета безбедности него, како је то утврдио Међународни суд у саветодавном мишљењу о Намибији, и члан 24 Повеље УН.³⁸

Писац ових редова признаје да спада у оне 'узнемирене' оваквим развојем догађаја из једног ванправног разлога (не жели светску владу, нарочито не ону којом би доминирала једна држава, свеједно која, или неколицина држава) и из многих разлога који спадају у домен права – о чему у овом чланку реч.

Уосталом, и сам Kirgis у свом чланку цитира мудре речи представника једног од несталних чланова Савета безбедности, (изречене у Савету приликом одлучивања о санкцијама против Либије): „Овај петнаесточлани Савет делује у име свих 175 држава

38 F. L. Kirgis, *op. cit.*, стр. 526.

чланица Уједињених нација [према стању чланства у време када су те речи изговорене – прим. О. Р.]. То значи да је 160 држава своју безбедност, а могуће и сам опстанак, ставило у руке петнаесторице... Због тога је од битног значаја да свака одлука коју донесе Савет безбедности буде у стању да издржи брижљиво преиспитивање осталих 160 држава чланица у чије име се претпоставља да Савет безбедности делује. То је могуће само ако Савет упорно настоји да се у доношењу својих одлука руководи Повешом и осталим међународним конвенцијама. Сваки *јирисџуј* који би *јирејџосџављао* да се међународно *јраво сџвара* већином *јласова* у *Саветџу безбедносџи*, неизбежно би имао *далекосежне јоследице* које би нанеле *нејојрављиву шџејџу кредибилитџејџу* и *јресџијџу* *Орјанизације*, и *нејрошењиве јоследице јо сџабилан* и *мирољубив свџјски јоредак*³⁹ (подвукао О. Р.).

Проблем се, свакако, своди на меру коју свако – а нарочито петнаесточлани Савет безбедности који одлучује у име свих (данас 196) држава чланица Организације – треба да има приликом тумачења међународноправних инструмената као што је, између осталих, и Повеља Уједињених нација.

Треба подвући да Савет безбедности – који, и иначе, није познат по обичају да се обраћа Међународном суду – ни у једном од случајева о којима се у овом чланку говори није ни помислио на могућност да, у складу са ставом 1 члана 96 Повеље УН, затражи саветодавно мишљење Међународног суда о несумњиво правним питањима која су његове одлуке ставиле на дневни ред.

Међутим, изгледа да је настао тренутак када ће Међународни суд морати – чак и у случају да се огласи ненадлежним – да заузме став о овлашћењу Савета безбедности да врши квазилегислативну или квазисудску функцију.

3. То, најзад, води ка случају Lockerbie⁴⁰ и то најмање из два разлога. Прво, реч је о ситуацији када је Савет безбедности констатовао да одбијање владе Либије да изручи лица осумњичена за постављање експлозива у Pan-American-ов путнички ваздухоплов, који је срушен изнад Lockerbie-а, представља претњу миру. Друго, ради се о одлуци за коју се може тврдити да се на више него споран начин меша у права и обавезе које стране имају по основу једног другог мултилатералног међународноправног инструмента – Кон-

39 Речи представника Зимбабвеа. Цитирано према: F. L. Kirgis, *op. cit.*, стр. 517-518.

40 Questions of Interpretation and Application of the 1971, Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom); Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America).

венције о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилног ваздухопловства (Монтреал 1971).

Резолуцијом 731 (1992) Савет безбедности подржао је захтеве САД и Велике Британије да им Либија изручи, ради суђења, лица осумњичена за обарање Pan-American-овог путничког ваздухоплова и да плати одштету. На то Либија покреће пред Међународним судом два паралелна спора – против САД и против Велике Британије – позивајући се на члан 14/1 Монтреалске конвенције, који предвиђа да се спорови између две или више држава о тумачењу или промени Конвенције решавају арбитражом, с тим да „ако у року од 6 месеци, рачунајући од дана подношења захтева за арбитражу, стране не могу да се сложе о организацији арбитраже – било која страна може да достави спор Међународном суду, подносећи захтев у складу са статутом Суда“.

У свом поднеску Међународном суду влада Либије тражи да Суд пресуди: „(а) да је Либија у потпуности удовољила свим својим обавезама по Монтреалској конвенцији; (б) да су Велика Британија и САД прекршиле, и наставиле да крше, своје правне обавезе према Либији садржане у члановима 5 (2), 5 (3), 7, 8 (2) и 11 Монтреалске конвенције, и (ц) да су велика Британија и САД под обавезом да престану са наведеним кршењем и да одустану од коришћења било које силе или претње силом против Либије, укључујући сваку претњу силом против Либије и претњу нарушавања суверенитета, територијалног интегритета и политичке независности Либије“.

Са становишта Либије посматрано, реч је, дакле, о правном спору који се своди на тумачење и примену Монтреалске конвенције, укључујући проблем јурисдикције везан за процес који треба водити против окривљених лица.

Истог дана, 3. марта 1992, влада Либије подноси два одвојена захтева тражећи од Суда да донесе одлуке о привременим мерама којим треба „(а) да наложи Великој Британији, односно САД, да не предузимају никакву акцију против Либије смишљену да владу те земље принуде да изручи окривљена лица било којој јурисдикцији изван Либије; и (б) да обезбеди да се неће предузимати никакви кораци који би на било који начин прејудиицирали права Либије у погледу правних поступака који су предмет тужбе Либије“. Убрзо, 6. марта 1992, правни саветник САД изјашњава се против предложених привремених мера: „узимајући у обзир одсуство било каквог конкретног указивања на хитност у вези са текућом активношћу Савета безбедности и генералног секретара о том питању... акција коју тражи Либија је непотребна и може бити погрешно схваћена“.⁴¹

41 *International Court of Justice, Yearbook, 1993–1994*, стр. 187–190.

Са гледишта Велике Британије и САД посматрано, проблем се не односи на тумачење и примену Монреалске конвенције, него се своди на основно политичко питање – борбу против тероризма, што представља један од елемената очувања међународног мира и безбедности, а што самим тим, спада у надлежност Савета безбедности.

Свега неколико дана пошто је завршено усмено саслушање страна пред Међународним судом у вези са захтевом о привременим мерама (6, 27. и 28. марта 1992), Савет безбедности ће (31. марта 1992) усвојити Резолуцију 748 (1992) којом је одлучио, изричито се позивајући на одредбе Главе VII УН, између осталог, о примени принудних мера (економских, трговинских и дипломатских) против Либије, уколико влада те земље не удовољи захтевима из Резолуције 731 (1992), укључујући, наравно, захтев за изручење окривљених лица.

Убрзо, 14. априла 1992, Суд је одлучио да околности случаја не захтевају доношење наредбе о привременим мерама. Велики број изјава, одвојених и индивидуалних мишљења,⁴² међутим, наговештава живахну расправу о меритуму спора, у којој се неће моћи заобићи основно питање: однос Међународног суда и Савета безбедности у решавању спора/ситуације у којој су испреплетени правни и политички елементи. При томе, треба подвући: иако је Међународни суд стао на становиште да привремене мере, с обзиром на околности, нису неопходне – он није рекао да у том конкретном случају *prima facie* нема јурисдикцију.

Проблем је, очигледно, у следећем: у резолуцији поводом случаја *Lockerbie*, једној од најновијих о којима је у овом чланку реч, Савет безбедности је на основу одредаба Гл. VII Повеље одлучио о примени принудних мера којима се, по тврдњи тужиоца у овом спору, повређују нека права која Либија има по Монреалској конвенцији – а одлука Савета безбедности донета позивањем на Главу VII Повеље обавезна је, наравно, за све државе чланице УН. Међународни суд, који треба да одлучује о евентуалним повредама односних одредаба Монреалске конвенције, али, делом, и о тумачењу релевантних одредаба Повеље, такође доноси правно обавезне одлуке пресуде. Шта ако ова два, међусобно независна, 'главна органа УН' дођу до различитих одлука? Тиме се отвара безброј веома интересантних питања – укључујући питање односа између судског и политичког решавања спорова (по Гл. VI Повеље)

42 Посебне изјаве приложили су: вршилац дужности председника Ода и судија Ни дали су појединачне изјаве, док су судије Evensen, Tarassov, Guillaume и Aguilar Mawdsley дали заједничку изјаву. Индивидуална мишљења приложили су судије Lachs и Shahabuddeen. Одвојена мишљења приложили су судије Bedjaoui, Weeramantry, Raweva, Ajibola и ad hoc судија El-Kosheri.

и питање улоге Међународног суда у споровима или ситуацијама за које Савет безбедности утврди да представљају претњу међународном миру и безбедности (по Гл. VII Повеље).⁴³

Проблем односа Међународног суда и Савета безбедности не би се, можда, са свом оштрином постављао да Савет делује искључиво као 'полицијски' орган – тј. да одлучује о примени принудних мера потребних за воспостављање међународног мира и безбедности – и да, када је мир воспостављен, оставља да се решења траже применом начела и правила међународног права и одредаба Главе VI Повеље УН. Но, Савет безбедности, како се могло видети, не ограничава се на примену принудних мера само онда када је дошло до претње миру, нарушења мира или дела агресије. Основ за предузимање таквих мера Савет безбедности налази и у томе што нека држава (по његовој оцени) крши начела и правила међународног права (право народа на самоопредељење, права човека, међународно хуманитарно право, и др.). С друге стране – најчешће на бази констатације да нека држава крши фундаментална начела и норме међународног права – Савет безбедности продужава трајање принудних мера и након тога што је до воспостављања међународног мира и безбедности дошло, што значи да принудне мере користи и у циљу спречавања обнављања сукоба или, пак, превенције нових сукоба. И у једном и у другом случају, с обзиром на то да основ за предузимање таквих мера налази у Глави VII Повеље, његове одлуке могу имати не само политичке (укључујући безбедносне) него и правне последице.

Што се тиче питања која се овде расправљају, Повеља не успоставља никакав хијерархијски однос између Савета безбедности и Међународног суда; оба спадају у 'главне групе' УН. Могућност тражења саветодавних мишљења је, наравно, отворена, али само као палијативно решење. Јер, с једне стране, само органи који су на то овлашћени (укључујући Савет безбедности) могу саветодавно мишљење тражити; близу је логици закључак да политички органи (и не само политички) неће сувише хитати (као што је досадашњи развој показао) да такву врсту контроле над својим радом потраже. С друге стране, саветодавно мишљење није правно обавезно ни за орган који га је тражио (а досадашња пракса показује и то да се саветодавна мишљења често не прихватају). Међутим, онда када Савет безбедности уђе у 'квазилегислативни' или 'квазисудски' домен, као што то данас чини – проблем судске контроле се сам по себи намеће. Случај *Lockerbie* ће, по свој прилици, бити веома значајан за даљи развој.

43 Веома интересантан чланак о томе: Vera Gowlland-Debbas, „The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case“, *American Journal of International Law*, 4/1994, стр. 643–677.

4. Резерву коју је sir Gerald Fitzmaurice изразио у току усмене расправе вођене пред Међународним судом пре четврт века, и став о саветодавном мишљењу о Намибији који је одвојено изнео – на неки начин ће у случају Lockerbie изложити и судија Shahabuddeen: „Може ли одлука Савета безбедности ставити ван снаге законита права држава и, уколико може... постоје ли било какве границе овлашћењу Савета да даје коначне оцене? ...И које је тело, ако неко тело сем Савета безбедности постоји, надлежно да каже које су то границе?“⁴⁴

При томе, треба рећи да саветодавно мишљење о Намибији не решава правне проблеме који произлазе из одлука које Савет безбедности данас доноси.

У данашњој научној литератури, наиме, може се наћи аргументација да управо саветодавно мишљење Међународног суда о Намибији даје правни основ за одлуке Савета безбедности о примени мера које, ни у најудаљенијим назнакама, нису наведене ни у члану 41 нити у члану 42 Повеље. Јер, како се тврди, у том саветодавном мишљењу Суд је стао на становиште да овлашћења која Савет безбедности има на основу члана 24 Повеље нису ограничена на 'посебна' овлашћења о којима, између осталих, говоре одредбе Главе VII Повеље УН – и да једину границу овлашћењима Савета безбедности представљају циљеви и начела која наводи Глава I Повеље.

При томе се, међутим, заборавља једна основна ствар: може ли Савет безбедности – позивајући се на Главу VII Повеље – посезати за мерама које у одредбама те главе нису наведене? По мишљењу писца ових редова – не може. У саветодавном мишљењу о Намибији Међународни суд је, између осталог, рекао: „Уколико би члан 25 упућивао само на одлуке Савета безбедности у погледу принудних мера предвиђених у члановима 41 и 42 Повеље, то јест, уколико би само такве одлуке имале обавезујуће дејство, тада би члан 25 био сувишан, пошто је тај учинак већ обезбеђен одредбама чланова 48 и 49 Повеље.“ Обрнимо тај исказ на следећи начин: уколико би се сматрало да члан 25 Повеље решава питање обавезности одлука Савета безбедности – не би ли то, онда, такође, значило да су чл. 41 и 42 Повеље (па можда и цела Гл. VII), сувишни?

Једно од основних правила тумачења међународних уговора каже да се мора поћи од тога да је свака реч (не само реченица или став) употребљена да би произвела намеравамо дејство. А очигледно је да одредбе чл. 41 и 42 Повеље УН не предвиђају, рецимо, да Савет безбедности – уколико констатује да је дошло до претње миру, повреде мира или дела агресије – може да нареди предузимање мера 'које сматра потребним' ради васпостављања

44 *Ibid.*, стр. 662.

међународног мира и безбедности. Оне, супротно томе, исцрпно предвиђају које принудне мере у том случају Савет безбедности може да предузме. То су: „потпун или делимичан прекид економских односа и железничких, поморских, ваздушних, поштанских, телеграфских, радиографских и других веза а, исто тако, и прекид дипломатских односа“ (чл. 41); принуда војним средствима, то јест могућност предузимања борбених акција „ваздухопловним, поморским или сувоземним снагама ради одржања или васпостављања међународног мира и безбедности“ (чл. 42). Реч је о 'полицијским' акцијама. Нема ни помена о квазилегислативном и квазисудском деловању – а најмање о праву на усвајање одлука које би могле да мењају унутрашње правне прописе чланица.

У унутрашњим правним системима – а о њима увек ваља водити рачуна ако се не жели напустити став да међународно право јесте право (а то је материја првих страница сваког уџбеника међународног права) – било би незамисливо да судски или управни орган, позивајући се на један члан неког закона (не само кривичног или оног о прекршајима), донесе одлуку о 'мерама' које су предвиђене у неком сасвим другом члану односног унутрашњег акта. Дакле: позивајући се на Гл. VII Повеље, Савет безбедности може примењивати само мере које су у тој глави Повеље наведене (пре свега оне о којима говоре чл. 41 и 42).

Чињеница је (ванправна) да су одлуке Савета безбедности о којима је овде реч доношене против режима који, благо речено, нису миљеници светске јавности (као што ни влада Јужне Африке, у она давна времена, није била омиљена). Можда је то један од разлога због којих и неки угледни правници-интернационалисти (не тако ретко) теже да нађу оправдање за улазак Савета безбедности у квазилегислативну и/или квазисудску област. Писац ових редова – упркос томе што ни издалека не одобрава многе поступке режима земаља погођених мерама Савета безбедности – жели да остане правник. А у овом случају то значи да Повељу Уједињених нација чита онако како то правила о тумачењу међународних мултилатералних конвенција налажу. Уколико сматра, а сматра, да та правила треба мењати – једини излаз види у предвиђеном поступку измена и допуна. Јер, не треба посебно истицати, основни циљ правних прописа није у томе да се (евентуални) прекршилац казни, већ да се јасно каже која су понашања дозвољена а која не – и која казна следи уколико се у складу са познатим прописима не понаша.

Београд, фебруар 1997.⁴⁵

⁴⁵ Међународни суд је 27. фебруара 1998. године донео пресуду којом је утврдио да је он надлежан да овај спор решава, и да је тужба Либје допуштена.

Obrad Račić*

THE INTERNATIONAL COURT AND THE AUTHORITY OF THE SECURITY COUNCIL: FROM AN ADVISORY OPINION ON NAMIBIA TO THE LOCKERBIE CASE

Summary

In his advisory opinion *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)*, the International Court of Justice held that the Security Council, according to Articles 24 and 25 (Chapter V of the Charter), had had the necessary authority to take legally binding decisions on matters falling outside Chapter VII of the UN Charter. By doing so, The ICJ took the view that the SC had the authority to take quasi-judicial decisions (in this case to determine the international legal status of a particular territory).

A number of decisions that have been taken by the SC in recent years could be classified as 'quasi-legislative' or 'quasi-judicial'. However, in these contemporary decisions, the SC has expressly invoked Chapter VII of the UN Charter.

Interpreting the UN Charter in a very broad manner, the Security Council has taken some decisions in which certain norms and principles of international law have been developed and/or created; a number of 'measures' falling outside those enumerated in Art. 41 and 42 of the UN Charter have been ordered; some of the existing legal rules (as interpreted by this organ) have been applied in the settlement of particular disputes which have not been directly connected with the actions aimed at restoring international peace and security; and a number of decisions that have not been implemented without necessary changes in the national laws of the Member States could be made.

In contrast to situations when the decisions of the SC have not been challenged on legal grounds, the ICJ is today in a position to answer the question put by Sir G. Fitzmaurice, then the judge of the ICJ, during deliberations on *Namibia*: "What actual limits does the Secretary-General place on the powers of the General Assembly and the Security Council of the UN, respectively?" In the case *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie* the ICJ might find it necessary to rule on the actual limits on the powers of the SC.

* Dr. Obrad Račić, Professor at the Faculty of Political Science of Belgrade University.

In this situation, the SC took the position that the fact that the Libyan government had refused to surrender the accused individuals to any jurisdiction outside Libya represented a threat to international peace and security, and decided to call upon the Members of the United Nations to apply a number of 'measures' envisaged in Art. 41 of the Charter. Keeping in mind the provisions of the 1971 Montreal Convention regarding settlement of disputes regarding its interpretation and application, it could be argued that the SC intervened in legal rights and obligations of the states parties to this multilateral instrument of a legislative character in a doubtful way.

The crux of the problem seems to be in the following:

(a) Some time after the aerial incident at *Lockerbie* had taken place, the SC decided to apply coercive measures envisaged in Chapter VII of the Charter. These measures, according to the applicant, violated some of the legal rights it enjoined under the terms of the Montreal Convention. The SC decisions under the Chapter VII Charter, of course, are binding for all UN Members.

(b) The ICJ was called upon to decide whether or not the relevant provisions of the 1971 Montreal Convention have been violated. At the same time, the ICJ might find it necessary to interpret a number of provisions of the UN Charter itself.

(c) Bearing in mind that the ICJ judgments are also legally binding, a number of very interesting questions come forth, including the problem of the relationship between judicial and political settlements of disputes (Chapter VI of the Charter), as well as the role of the ICJ in disputes or situations which the SC has already decided are a threat to international peace and security (Chapter VII of the Charter).

Key words: *International Court. – International Criminal Court. – Security Council of the United Nations. – Collective Security. – Sanctions.*

Obрад Račić*

LA COUR INTERNATIONALE ET L'AUTORITE DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES: DEPUIS L'OPINION CONSULTATIVE SUR LA NAMIBIE JUSQU'AU CAS LOCKERBIE

Résumé

Dans son avis consultatif sur la Namibie (exposé il y a un quart de siècle), la Cour internationale de Justice a estimé que le Conseil de sécurité pouvait prendre des décisions juridiquement obligatoires sortant des catégo-

* Dr Obrad Račić, professeur à la Faculté des Sciences Politiques de Belgrade.

ries pour lesquelles il a compétence d'après le Chapitre VII de la Charte des Nations unies – acceptant, ce faisant, la position voulant que cet organe ait le droit de prendre aussi des décisions quasi-juridiques (dans le cas présent, la détermination du statut juridique sur le plan international d'un territoire). De nos jours le Conseil de sécurité prend de plus en plus souvent des décisions – en se référant désormais expressément au chapitre VII de la Charte – qui peuvent être caractérisées de “quasi-législatives” ou “quasi-judiciaires”.

Se fondant sur une interprétation trop libérale de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité (I) développe et crée certains principes et règles du droit international; (II) prend des mesures sortant de celles prévues dans les articles 41 et 42 de la Charte et applique le droit (tel qu'il l'interprète) dans la résolution de litiges concrets indépendamment des actions directement entreprises pour établir la paix et la sécurité sur le plan international; et (III) adopte des résolutions qui ne peuvent pas être appliquées sans une modification préalable des règlements juridiques intérieures des Etats.

A la différence des situations évoquées ci-dessus, lorsqu'elle n'était pas appelée à le faire, la Cour internationale de Justice s'est vu offrir l'occasion de prendre position y compris sur la portée des compétences du Conseil de sécurité, lors de l'affaire Lockerbie (Libye versus Etats-Unis et Libye versus Grande-Bretagne) dont la résolution est en cours. Premièrement, il s'agit d'une situation où le Conseil de sécurité était d'avis que le refus du Gouvernement de Libye d'extrader les personnes soupçonnées d'avoir déposé des explosifs dans l'avion de transport commercial de la compagnie Pan-American, détruit au-dessus de la ville de Lockerbie, constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale. Deuxièmement, il s'agit d'une décision du Conseil de sécurité qui, à l'évidence, s'ingère de façon plus que contestable dans les droits et devoirs que les parties ont en vertu d'un autre instrument international multilatéral – la Convention sur la répression des actes illégaux dirigés contre la sécurité de la navigation aérienne civile (Montréal 1971).

Le problème est le suivant: dans la résolution adoptée dans l'affaire Lockerbie, le Conseil de sécurité, se fondant sur les dispositions du chapitre VII de la Charte, a décidé de l'application de mesures contraignantes et, ce faisant, porté atteinte, d'après l'avocat général dans ce litige, à certains droits dont bénéficie la Libye d'après la Convention de Montréal – or la décision du Conseil de sécurité prise en se référant au chapitre VII de la Charte est, naturellement, obligatoire pour tous les Etats membres des Nations unies. La Cour internationale de Justice qui doit statuer sur les atteintes éventuelles aux dispositions évoquées de la Convention de Montréal, mais aussi, partiellement, sur l'interprétation des dispositions invoquées de la Charte, prend, elle aussi, des décisions juridiquement obligatoires – sentences. Cela ouvre toute une série de questions intéressantes – y compris les questions du rapport

existant entre la solution judiciaire et politique des litiges (d'après le chapitre VII de la Charte), ainsi que celle du rôle de la Cour internationale de Justice dans les litiges ou les situations pour lesquels le Conseil de sécurité établit qu'ils constituent une menace pour la paix et la sécurité internationale (d'après le chapitre VII de la Charte).

Mots clés: *Cour internationale. – Tribunal international pénal. – Conseil de Sécurité des Nations Unies. – Sécurité collective. – Sanctions.*