

Одговорноста на меѓународната заедница за спречување на масовни злосторства

м-р Љупчо Стојковски

Војната во Сирија која досега одзема над 400.000 животи, (Aljazeera 2016) доведе до над 11 милиони расселени лица (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2017) и во која се нотирани бројни прекршувања на меѓународното право, вклучително и обвинувања за воени злосторства и злосторства против човештвото¹, веќе шест години ја „потресуваат совеста на човештвото“. Оваа, меѓутоа и некои други актуелни кризни ситуации кои не се толку во фокусот на меѓународната јавност – како на пример случувањата во Централно Афричка Република, Судан, Јужен Судан, Бурунди, Јемен и др. – одново го отвораат прашањето за улогата на меѓународната заедница во спречување на масовни злосторства кога државите каде што се случуваат овие злосторства се немоќни или пак и самите се причинители на истите.

Развојот на одговорноста на меѓународната заедница од 90-тите до 2001 година

По завршетокот на бурните 90-ти години, прашањето за хуманитарната интервенција – употреба на воена сила од меѓународната заедница за спречување на масовни злосторства – како можен одговор на ваквиот проблем, постепено се заменува со нов правно-политички дискурс. Случувањата во овој период, посебно во Руанда и Косово, биле повод за тогашниот Генерален Секретар Кофи Анан јавно да го предизвика класичното сфаќање на суверенитетот и да ја пласира идејата за два типа на суверенитет – класичниот државен но, и индивидуален суверенитет, под кој тој подразбира збир на „човекови права и фундаментални слободи на секоја индивидуа кои се овековечени во нашата Повелба и во последователните меѓународни договори“. (Annan 1999, 37) Според

¹ За преглед на документираните прекршувања на меѓународното право во оваа војна, види ги извештаите на независната меѓународна Комисија за истражување на ситуацијата во Сирија, достапни на веб страницата на Канцеларијата на Високиот Претставник на ОН за човекови права <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ICISyria/Pages/Documentation.aspx>

Анан, под влијание на глобализацијата и меѓународната соработка, доаѓа до рedefинирање на државниот суверенитет во неговата најосновна форма, па денес, „ниедна влада нема право да се крие позади националниот суверенитет со цел да ги повредува човековите права или фундаментални слободи на својот народ“ (Annan, *Standing Up for Human Rights* 1999, 24). Поведен од идејата на истакнатиот судански дипломат, а подоцна и соработник во ОН, Френсис Денг, Анан ја пласирал и идеја за суверенитетот како одговорност. Според ова сфаќање, секоја држава има примарна одговорност за човековите права (и добросостојбата) на лицата на нивна територија. Доколку државата, во случаи на масовно страдање не е во можност или не е способна да ги заштити своите граѓани или доколку и самата е изведувач на злосторствата, тогаш одговорноста за заштита на овие лица се префрла на меѓународната заедница.

Поведени од настаните во периодот, а и од настапите на Анан по ова прашање, група на 12 независни експерти од целиот свет со финансиска помош на Канадската влада, ја основале Меѓународната Комисија за интервенција и државен суверенитет која во 2001 година го издала својот извештај насловен како „Одговорност да се заштити“ (Responsibility to Protect, R2P, P2П).² Концептот на Одговорност да се заштити (P2П), кој е разработен низ шест глави во извештајот и едно додатно издание на истиот, внесува неколку промени во дотогашната дебата околу хуманитарната интервенција. Главната е секако веќе споменатото сфаќање за суверенитетот како одговорност, во која доколку потфрлат државите ќе се вклучи меѓународната заедница. Освен тоа концептот на Одговорност да се заштити е многу поширок од оној за хуманитарната интервенција и вклучува три фази: одговорност да се превенира, одговорност да се реагира и одговорност да се обнови. Ваквата промена истовремено упатува и на тоа дека фокусот на P2П не е свртен кон оние кои евентуално би требале да интервенираат туку кон оние – а тоа се популациите подложни на масовни злосторства – кои треба да бидат заштитени. Затоа Одговорноста да се заштити (P2П) се наметна како една сеопфатна рамка која треба да го адресира проблемот на масовни злосторства и улогата на меѓународната заедница во решавањето на овој проблем.

² *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (International Development Research Centre, 2001) како и *Supplementary Volume of the Report of International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background* (International Development Research Centre, 2001).

Одговорноста да се заштити (P2П) – прифаќање и развивање на одговорноста

Развивајќи се во сенка на борбата против тероризмот, концептот на Одговорност да се заштити успеал да го избори своето место во меѓународната политичка арена и да се најде во документите на Обединетите Нации. Во Завршниот Документ од Светскиот Самит во 2005-та година, на кој учествувале високи делегации од над 160 земји, за прашањето за „одговорност да се заштитат популациите од геноцид, воени злосторства, етничко чистење и злосторства против човештвото“, едногласно се вели:

138. Секоја држава поединечно има одговорност да ја заштити својата популација од геноцид, воени злосторства, етничко чистење и злосторства против човештвото. Оваа одговорност наложува превенција на ваквите злосторства, вклучително и нивното поттикнување, преку соодветни и неопходни мерки. Ние ја прифаќаме таа одговорност и ќе делуваме во согласност со неа. Сообразно на ова, меѓународната заедница треба да ги охрабри и да им помогне на државите да ја остварат оваа одговорност и да ги поддржи Обединетите Нации во воспоставувањето на капацитети за рано предупредување.

139. Меѓународната заедница, преку Обединетите Нации, исто така има одговорност да употреби соодветни дипломатски, хуманитарни и други мирољубиви средства, во согласност со Глава 6 и 8 од Повелбата, за да им помогне на популациите од геноцид, воени злосторства, етничко чистење и злосторства против човештвото. Во овој контекст, ние сме подготвени да преземеме колективна акција, навремено и на одлучен начин, преку Советот за безбедност, во согласност со Повелбата вклучувајќи ја и Глава 7, во поединечни случаи (case-by-case basis) и доколку е потребно, во соработка со релевантите регионални организации, доколку мирољубивите средства се покажат како несоодветни и националните власти очигледно потфрлат да ги заштитат нивните популации од геноцид, воени злосторства, етничко чистење и злосторства против човештвото. Ја истакнуваме потребата Генералното Собрание да продолжи да ја разгледува одговорноста за заштита на популациите од геноцид, воени злосторства, етничко чистење и злосторства против човештвото имајќи ги на ум принципите на Повелбата и

меѓународното право. Ние сме исто така подготвени да се посветиме, колку што е неопходно и можно, на помагањето на државите во создавањето капацитети за заштита на популациите од геноцид, воени злосторства, етничко чистење и злосторства против човештвото и да им асистираме на оние кои се под притисок од отпочнување на кризите или конфликтите. (A/60/L.1 2005)

Концептот на Одговорност да се заштити, како и усвојувањето на целиот завршен документ на Самитот во резолуција на Генералното Собрание (A/Res/60/1 2005) и на делот за одговорност да се заштити во резолуција на Советот за безбедност (S/Res/1674 2006)³, некои автори ја опишуваат како „најзначајно прилагодувањето на националниот суверенитет во последните 360 години“ (Pattison 2010)⁴ и како најголем победник од Светскиот Самит. Со цел да заживее и да се разработи концептот, поранешниот Генерален Секретар на ОН, Бан Ки-Мун, почнувајќи од 2009 година започна со објавување на годишни извештаи посвети на Р2П и нејзиниот развој и имплементација.

Токму во својот прв извештај, Генералниот Секретар ја постави тро-столбната структура на Р2П, која денес се користи како референтна точка за тоа што сè ја сочинува Р2П (како што е прифатена од 2005-та) и по која ќе се трасира и проверува нејзината имплементација. Па така, според првиот столб, кој се однесува на државите, секоја држава има одговорност да ги заштити сопствените популации од четирите типа на масовни злосторства (геноцид, воени злосторства, злосторства против човештвото и етничко чистење). Вториот столб се однесува на меѓународната заедница и ја истакнува одговорноста која пошироката меѓународна заедница ја има да им помогне на државите во исполнување на својата примарна одговорност. Помошта се состои во соработка и јакнење на капацитети (capacity building) за заштита на популациите. Доколку државата очигледно потрфли во исполнувањето на оваа одговорност, и доколку истата не може да се адресира преку вториот столб, тогаш се активира третиот столб, кој исто така се однесува на меѓународната заедница, а кој се состои во

³ Во параграф 4 од оперативниот дел на резолуцијата се вели: „(Советот за безбедност) ги потврдува одредбите во параграфите 138 и 139 од Завршниот документ на Светскиот Самит од 2005 година во врска со одговорноста за заштита на популациите од геноцид, воени злосторства и злосторства против човештвото“.

⁴ Фразата е на историчарот Мартин Гилберт, а е цитирана кај Патисон., стр 4.

подготвеноста на меѓународната заедница да преземе соодветна и навремена „колективна акција“ во согласност со Глава 7 од Повелбата на ОН. Колективна акција во некои случаи може да подразбере и воена интервенција,⁵ но „колективна акција“ во смисла на Р2П има пошироко значење и истата може да подразбере и други принудни мерки за спречување на масовни злосторства кои не вклучуваат интервенција, како на пример ембарга, забрани за летање, економски санкции и сл. (Secretary-General 2009). Во понатамошните извештати, Генералниот Секретар детално разработува поединечни аспекти од Одговорноста да се заштити.

Каква одговорност има меѓународната заедница?

Имајќи ја предвид оваа дефиниција и структурира на Одговорноста да се заштити, се наметнува прашањето од каква природа е оваа одговорност? Дали станува збор за правна одговорност на меѓународната заедница за спречување на масовни злосторства или пак само за морална и политичка одговорност?

При одговарање на ова прашање мора да се земе предвид дека Р2П е „комплексна норма“ (Welsh 2013). Ова значи дека, прво, без разлика на тоа дали целиот концепт на Р2П може да го класифицираме како право или не, неспорно е дека истиот нормира одредено поведение во меѓународните односи. Комплексноста исто така означува и дека во рамки на Р2П може да се најдат и правни и политички и морални елементи и дека секој столб во тро-столбната структура на Р2П има различна правна сила.

Првиот столб воопшто не е спорен, ниту во правна ниту во морална смисла, а постои и универзален политички консензус за неговата вредност. Имено, денес е општоприфатено дека државите имаат примарна одговорност да се грижат за безбедноста и добросостојбата на граѓани кои живеат на нивна територија. Уште повеќе, општоприфатено е и дека суверенитетот денес не е апсолутен туку дека истиот подразбира и одговорност. Токму затоа, речиси сите автори (и држави) се сложни дека Столб 1 на Р2П е со правна сила. За некои содржината на првиот столб претставува меѓународно обичајно право

⁵ За моралната оправданост на хуманитарната интервенција види на пример Ljupcho Stojkovski, “Philosophical and Moral Justification of Humanitarian Intervention”, *Iustinianus Primus Law Review*, № 09, volume V, Summer 2014, pp 1-20.

(VanLandingham 2012), а за други и *jus cogens* право (Bellamy and Reike 2010), но во секој случај постои согласност дека содржината на овој столб не е некој правен новитет прифатен во 2005 година, туку претставува збир (и на некој начин кодификација и потврда) на веќе постоечките правни обврски кои државите ги имаат во оваа сфера. (Stahn 2007) Станува збор за обврските кои произлегуваат од Конвенцијата за спречување и лажување геноцид и од статусот на геноцидот како *jus cogens* и *erga omnes* норма, од меѓународното договорно и обичајно хуманитарно право (и забраната за воени злосторства), меѓународното казнено право и секако меѓународното право за правата на човекот.

Секундарната одговорност, односно одговорноста на меѓународната заедница кога државите ќе потфрлат во исполнување на својата, ја сочинуваат вториот и третиот столб на Р2П. Вториот столб, односно заложбата на меѓународната заедница да им асистира на државите во исполнување на својата одговорност, е исто така генерално прифатен од целата меѓународна заедница, а постои и широко убедување дека истиот содржи и правни елементи. Ова се базира на обврските кои произлегуваат од член 1 од Конвенцијата за спречување геноцид („државите преземаат обврска да го спречат и казнат геноцидот“) во комбинација со пресудата на Меѓународниот Суд на правдата во врска со Апликацијата на Конвенцијата за геноцид во случајот Босна против Србија. Во оваа пресуда Судот потврдил дека без разлика на исходот од нивното дејствување, доколку се во можност (имаат или требале да имаат, сознание, блискост и/или капацитет да спречат геноцид), државите имаат обврска тоа да дејствуваат за да го спречат ова злосторство (*Bosnia v. Serbia, ICJ 2007*). Освен ова, според заедничкиот член 1 од Женевските конвенции од 1949 година, државите имаат обврска да ја почитуваат, но и да *обезбедат* почитување на Конвенциите во сите околности, што гледајќи ги подготвителните материјали за Конвенциите (*travaux preparatoires*) значи дека страните потписнички на овие Конвенции (а тоа денес се 195 држави) имале намера „да преземаат сè што можат за да обезбедат универзално почитување на хуманитарните принципи кои ги сочинуваат Конвенциите“. (Bellamy и Reike 2010, 281)

Третиот столб е најоспоруван дел на Р2П. Многу држави и автори се уште не се на чисто со идејата за употреба на „колективна акција согласно Глава 7“ кога се случуваат масовни злосторства. Сепак, несогласувањата околу оправданоста на овие мерки, а и ставот и сомнежот дека можеби истите би

можеле да се злоупотребат, се огледуваат и во јазикот на Завршниот Документ од 2005 година. Имено, она за што се сложиле државите на Светскиот Самит таа година, е дека тие се „подготвени“, делувајќи преку Советот за безбедност на ОН „во поединечни случаи (case-by-case-basis)“ да преземат колективна акција согласно Глава 7. Ваквата формулација очигледно не демонстрира преземање на (нова) правна обврска за принудно реагирање во случаи на масовни злосторства, туку само изразува спремност да ја разгледаат таквата можност (Stahn 2007). Сепак ниту овде не може целосно да се каже дека нема правни елементи, иако како што нагласуваат Белами и Реике, тие се „во настанок“ и „силно оспорувани“ и би било преурането да се каже дека постои консензус за нив (Bellamy и Reike 2010).⁶ Правните аспекти на третиот столб произлегуваат од комбинацијата на Нацрт членовите на Комисијата за меѓународно право за одговорноста на државите и на меѓународните организации како и од пресудата на Меѓународниот суд на правдата во случајот Босна против Србија и однесувањето на Советот за безбедност. (Bellamy and Reike 2010) Имено, според член 40 и 41 од Нацрт членовите за одговорност на државите, државите имаат обврска да соработуваат за да стават крај, со правно-дозволен средства, на секоја сериозна повреда на перемторна норма на меѓународното право. (Commission 2001) Пресудата на Меѓународниот Суд, пак, налага дека „државите треба да ги преземат сите мерки кои е разумно можно да ги преземат, да го сторат тоа“ (Bosnia v. Serbia, ICJ 2007) што во контекст на поведението на Советот за безбедност на ОН би можело да се подразбере и нестavaње на вето во ситуации на масовни злосторства.⁷ Нацрт членовите за одговорност на меѓународните организации посочуваат на тоа дека и самите меѓународни организации можат да бидат правно одговорни во ситуации кога извршиле повреда на обврски кои произлегуваат од меѓународното право. (Commission, Draft Articles on the Responsibility of international Organizations 2011)

⁶ За поинакво толкување, според кое Р2П подразбира дека меѓународната заедница има правна обврска (duty) да се грижи за популациите подложни на масовни злосторства, види на пример Louise Arbour, “The Responsibility to Protect as a Duty to Care in International Law and Practice”, *Review of International Studies*, 2008, Vol. 34, pp. 445-458.

⁷ За историјата, актуелните предлози на реформите за ограничување на ветото во случаи на масовни злосторства, види на пример, Ljupcho Stojkovski, “The Importance of the Responsibility not to Veto Debate”, кај Vasilka Sancin, ed., “Are we “Manifestly Failing” R2P”, 2017, Faculty of Law, University of Ljubljana, Litteralis Ltd, pp. 87-110.

Заклучок

Сумирано, сето ова погоре упатува на неколку заклучоци. Прво, иако Р2П содржи во себе доста правни моменти, гледано како една единствена целина не може да се каже дека истата претставува правна обврска за меѓународната заедница. Поконкретно, правно гледано, терминот „одговорност“ (responsibility) за спречување масовни злосторства не може да се изедначи со терминот „обврска“ (duty) за спречување на истите (Payandeh 2010). Ниту пак може терминот „одговорност“ употребен во смисла на Р2П, целосно да се поистовети со „одговорноста“ која државите и меѓународните организации ја имаат според меѓународното право (state responsibility, responsibility of international organizations).

Тешкотијата во детерминирањето на правниот статус на Р2П лежи во тоа што концептот е дизајниран како „споделена одговорност“ (shared responsibility). Кога постои споделена одговорност често се јавува „проблемот на многу раце“ (problem of many hands) и меѓусебно се префрлува одговорноста (passing the buck) помеѓу инволвираните субјекти за неисполнување на истата. (Nollkaemper 2015) Освен тоа, не е јасно кој би бил(е) носителот/лите на оваа одговорност – дали се тоа сите држави на ОН, сите држави на Советот за безбедност кои го сочинувале истиот во моментот кога се случувале масовни злосторства, петте постојани држави на Советот за безбедност, сите држави кои имале (или требале да имаат) сознание, блискост и/или капацитет да ги спречат масовните злосторства или пак ОН (или (и) некоја регионална организација) како организација? (Alvarez 2007) Уште повеќе, доколку оваа одговорност се окарактеризира како правна, во што би се состоела секундарната одговорност односно репарацијата за прекршување на првичната (правна) одговорност? Овие и многу други прашања остануваат неразјаснети.

Сепак, заклучокот дека Р2П како целина не претставува правна одговорност за меѓународната заедница не треба да разочарува. Солидната количина на право која е содржана во Р2П не се безначајни. Улогата на правото во Р2П лежи во тоа што истото го врамува политичкиот процес, односно ја овозможува рамката на делиберација за тоа дали и како да се делува во случаи на масовни злосторства. (Nollkaemper 2015) Таа рамка која се заснова на одредбите од Конвенцијата за спречување геноцид, на меѓународното хуманитарно право и

меѓународното право за правата на човекот, подразбира дека денес државите повеќе не може да се однесуваат со непречена дискреција кога се во прашање масовни злосторства било на својата територија или надвор (Ibid). Оваа рамка е поддржана со обврската на државите да соработуваат во спречувањето на прекршувањето на перемторните норми и со одговорностите и овластувањата на Советот за безбедност на ОН (Ibid). Правните аспекти на Р2П (ако ги сфатиме како „меко право“) влијаат и на интерпретацијата и разбирањето на постоечките правни обврски кои државите ги имаат нагласувајќи одредени нормативни елементи, но и на идниот развој на правото („тврдо“ право) (Welsh and Banda, 2010). Освен тоа, Р2П веќе има прераснато во „социјален факт“ и зазема централно место во дискурсот на меѓународната заедница кога се јавуваат ситуации на масовни злосторства. „Неговата примарна функција денес е да ги потсети државите за обврските кои тие ги имаат кон сопствените граѓани и да ги разјасни екстратериторијалните одговорности кои тие ги имаат кон странците.“ (Ibid.)

Библиографија:

- 2005. “A/60/L.1.” 15 September.
- 2005. “A/Res/60/1.” 24 October.
- 2016. *Aljazeera*. 23 April. Пристапено на June 8, 2017.
<http://www.aljazeera.com/news/2016/04/staffan-de-mistura-400000-killed-syria-civil-war-160423055735629.html>.
- **Alvarez, Jose E.** 2007. “The Schizophrenias of R2P.” *2007 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law: Criminal Jurisdiction 100 Years After the 1907 Hague Peace Conference*. Hague. 212-219.
- **Annan, Kofi.** 1999. “Standing Up for Human Rights.” United Nations Department of Public Information.
- —. 1999. “Two Concepts of Sovereignty .” United Nations Departement of Public Information.
- **Bellamy, Alex J., Ruben Reike.** 2010. “The Responsibility to Protect and International Law.” *Global Responsibility to Protect* (Martinus Nijhoff Publishers) 2: 267-286.
- *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro.* 2007. (International Court of Justice, 26 February).
- Commission, International Law. 2001. “Draft Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts, A/56/10.”

- Commission, International Law. 2011. "Draft Articles on the Responsibility of international Organizations."
- **Nollkaemper, Andre.** 2015. "Failures to Protect' in International Law." Bo *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, од Marc Weller. Oxford University Press.
- **Pattison, James.** 2010. *Humanitarian Intervention and The Responsibility to Protect: Who Should Intervene?* Oxford University Press.
- **Payandeh, Mehrdad.** 2010. "With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility to Protect Within the Process of International Lawmaking." *The Yale Journal of International Law* 35 (469): 469-516.
- 2006. "S/Res/1674." 28 April.
- **Secretary-General.** 2009. "Implementing the Responsibility to Protect, A/63/677."
- **Stahn, Casrsten.** 2007. "Responsibility to Protect: Political rhetoric or Emerging Legal Norm?" *The American Journal of International Law* 101 (1): 99-120.
- 2017. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* . Пристапено на June 8, 2017. <http://www.unocha.org/syria>.
- **VanLandingham, Rachel.** 2012. "Politics or Law? The Dual Nature of the Responsibility to Protect." *Denver Journal of Interantional Law and Policy* 41 (1): 63-85.
- **Welsh, Jennifer M.** 2013. "Norm Contestation and the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect* (Martinus Nijhoff Publishers) 5: 365-396.
- **Welsh, Jennifer M., Maria Banda.** 2010. "International Law and the Responsibility to Protect: Clarifying or Expanding States' Responsibilities?" *Global Responsibility to Protect* (Martinus Nijhoff Publishers) 2: 213-231.