

Vsebina

Predgovor	7
Spremna beseda	11
Kazalo	19
Seznam kratic in okrajšav	25
1. Uvod	29
2. Suverenost držav in človekove pravice	33
3. Razvoj doktrine odgovornosti zaščititi	51
4. Vsebina odgovornosti zaščititi	109
5. Odgovornost zaščititi v širši perspektivi	135
6. Praksa glede odgovornosti zaščititi v 21. stoletju	189
7. Sklep	241
8. Summary	247
Glosar	265
Seznam literature	271
Priloga	317
Imensko kazalo	319
Stvarno kazalo	325

Predgovor

Med etiko in politiko vselej vlada napetost. Ta značilnost ni nikjer izrazitejša kot v mednarodnih odnosih. Iskanje rešitev, ki naj politiko približajo etiki, pa ni nikjer vztrajnejše kot v mednarodnem pravu.

Odkar so mednarodni politični in pravni odnosi zasnovani na »westfalskih premisah«, to je na načelu teritorialne suverenosti držav in njej ustrezajoče prepovedi vmešavanja drugih v zadeve, ki so po svojem bistvu stvar pristojnosti teritorialne države, se postavlja veliko etično vprašanje: Kakšen naj bo odziv mednarodne skupnosti, kadar se v suverenih državah zgodijo velika hudodelstva zoper ljudstvo? Pasivnost bi bila v nasprotju z etičnimi zahtevami človečnosti. Aktivno, zlasti vojaško poseganje pa utegne pomeniti kršitev mednarodnega prava in ostati brez resničnega izboljšanja za ljudi. Mnoge oblike političnega vmešavanja in vojaške intervencije so prinesle ljudem dodatno trpljenje, in ne olajšanja in varnosti, kakršna so pričakovali.

Mednarodno pravo in politična praksa držav že stoletja iščeta odgovore na ta temeljna vprašanja. Nekateri odgovori so se pojavili že pred stoletji in ostali aktualni do danes. Najznačilnejši primer je humanitarna intervencija, to je vojaški poseg za ustavitev množičnih grozodejstev, kakršna so se dogajala v času slabitve in razpadanja Otomanskega imperija v 19. stoletju. Pojem se je ohranil do danes, hkrati z njim pa spoznanje, da je ta odgovor na voljo samo velikim silam, ki poleg humanitarnega imperativa praviloma v svoje odločitve vgradijo veliko mero lastnega političnega interesa, prvine, ki z etiko največkrat nima veliko skupnega. Selektivna uporaba in občasna zloraba je humanitarni intervenciji odvzela znatno mero politične prepričljivosti in mednarodne legitimnosti.

Drugo zgodovinsko izhodišče za iskanje odgovorov je v organiziranju mednarodne skupnosti na podlagi pravil, ki jih morajo spoštovati vsi. V takem sistemu nastane pravni red, ki omogoči legitimne – kolektivne – odločitve in učinkovita dejanja, kakršna bi se sicer štela za kršitev suverenosti. Suverenost je pravni pojem, torej ni brezmejna – meje ji določajo pravila organizirane mednarodne skupnosti.

Razvoj mednarodnih odnosov pa lahko tudi pomembno vpliva na funkcijo suverenosti. V preteklih desetletjih je prav razvoj pojmovanja državne suverenosti prinesel zanimive spremembe. Ustanovitev Organizacije združenih narodov, ki »temelji na načelu suverene enakosti vseh svojih članov« (prvi odstavek 2. člena), leta 1945 in proces nastajanja novih držav je sprva močno okrepil idejo suverenosti kot pravice. To pojmovanje je prevladovalo pol stoletja. Razumljivo je, da so nove in mlade države ta pogled varovale s posebno ljubosumnostjo. Po koncu hladne vojne in grozodejstvih, ki so se takrat zgodila (zlasti na območju nekdanje Jugoslavije ter v Ruandi in kasneje v Kongu), pa se je okrepila druga razsežnost suverenosti – suverenost kot odgovornost. Danes je razumevanje suverenosti kot odgovornosti močnejše kot kadar koli v zadnjem stoletju.

Hkrati so oživele različne sodobne različice zamisli o humanitarni intervenciji. Kosovo in zlasti oborožena akcija zoper ZR Jugoslavijo leta 1999 sta sprožila razpravo, ki je naposled, leta 2005, ob 60-letnici OZN, dala načelni odgovor na vprašanje, kako zaščititi ljudi pred najbolj grobimi in množičnimi grozodejstvi, kakršna so genocid, etnično čiščenje, vojna hudodelstva in hudodelstva zoper človečnost. Značilen in premisleka vreden je že izbor izrazov – »odgovornost zaščititi«. V tem izboru, ki opozarja, da ljudje zaščito potrebujejo in da so politični dejavniki zanjo odgovorni, je začititi sled doktrine Rdečega križa: v času hude humanitarne krize naj bo prva misel zaščititi ljudi. Vse drugo naj izhaja iz te premise. Tudi suverenost je treba razumeti in uporabiti za zaščito ljudi. Temu naj služi mednarodno sodelovanje. Ko pa ni več drugih sredstev, je mogoča tudi uporaba oborožene sile, ki jo odobri Varnostni svet OZN.

Danes, pet let po sprejetju Sklepnega dokumenta vrhunškega srečanja ob 60-letnici OZN, je že mogoče oceniti pomen pa tudi slabosti dogovora o odgovornosti zaščititi. Prav temu je namenjena ta knjiga. Prihaja v času, ko je pomen pojma odgovornosti zaščititi že mogoče ocenjevati s stališča prakse in ko so že začele delovati nove institucije OZN, ustanovljene pred petimi leti – Komisija za izgradnjo miru in Svet za človekove pravice.

Ta praksa je fragmentarna, vendar izkazuje nekatere posebnosti in je med drugim pokazala pomen graditve miru po končanih oboroženih konfliktih. V zadnjih letih se je namreč število oboroženih konfliktov v svetu občutno zmanjšalo, v državah, ki so nedavno izšle iz vojne, pa mir še ni nepovraten. Ponovni zdrs v oboroženi konflikt in humanitarno krizo je povsem mogoč. V teh razmerah se kažejo težave vzpostavljanja stabilnosti in miru, vključno z demobilizacijo nekdanjih borcev, ustvarjanjem elementarnih ekonomskih razmer za normalno življenje, graditvijo legitimnih institucij oblasti, kaznovanjem »lokalnih zločincev« in – zelo pomembno in zahtevno – vzpostavljanjem stabilnih etničnih odnosov, omejevanjem vpliva ter izločanjem saboterjev (»spoilerjev«), ki utegnejo onemogočiti vzpostavljanje miru. Te naloge niso lahke. V nekaterih primerih, kakršen je dandanes Afganistan, ne kaže dobro. Posebno resne so težave takrat, ko je država v vojni uničena zaradi vmešavanja sosedov, ki

se praviloma še dolgo po vojni ne konča. Poleg Afganistana je najizrazitejši primer takega položaja DR Kongo, verjetno najbolj tragični del Afrike in sveta.

Preprečevanje obnavljanja vojne je prednostna, ne pa tudi edina preventivna dejavnost iz okvira odgovornosti zaščititi. Pretekla leta so pokazala, da je preprečevanje oboroženih konfliktov prednostnega pomena in da je preventivna dejavnost lahko razmeroma uspešna. Uspehi v Keniji po letu 2008 in v Gvineji po letu 2009 sicer niso nepovratni, vendar potrjujejo pomen prevencije. Žal pa je bil svet v istem času nemočna priča grozljivemu sklepnemu obračunu v skoraj tridesetletni vojni na Šrilanki in kontinuirani agoniji sudanske pokrajine Darfur. Prevenција ni vselej uspešna, včasih pa tudi ni mogoča.

Primer zahodnosudanske pokrajine Darfur je še posebno tragičen, saj je mednarodna skupnost v letih 2003 in 2004 upala, da bo uspeh takratnih pogajanj o položaju južnega Sudana, za katerega si je takrat močno prizadevala – in ga naposled, januarja 2005, tudi dosegla –, ustvaril razmere za učinkovito akcijo za ustavitev genocida na zahodu Sudana – v Darfurju. Ta politična kalkulacija se ni izšla.

Mednarodnopravna analiza in pregled konkretnih primerov v knjigi Lokalni zločinci – univerzalni zločini nam daje celovito sliko današnjega stanja na enem ključnih področij mednarodnega prava in politike. Večja natančnost in gostota mednarodnopravnih pravil pomagata pri odločanju o konkretnih primerih in izboljšanje je dokazljivo mogoče. Seveda pa s pravom vojaških in političnih problemov, ki spremljajo sleherno vprašanje uporabe vojaške sile, ni mogoče kar odpraviti. Ne gre le za nevarnost uporabe sile mimo pravil mednarodnega prava, ampak tudi za pomanjkanje volje sprejeti tveganje in uporabiti silo, ko je ta nesporno edini preostali način za zagotovitev odgovornosti zaščititi. Velika težava je razpoložljivost oboroženih sil in materialnih virov za učinkovito ukrepanje. In naposled, ostaja tudi vselej prisotna nevarnost zlorabe pojmov. Tudi retorika odgovornosti zaščititi lahko postane cenen terminološki prijem za upravičevanje sicer protipravne vojaške akcije – kot je svet opazil v primeru vojaške akcije zoper Irak leta 2003, potem ko so prepričljivost izgubile trditve o iraškem orožju za množično uničevanje.

Ni dvoma, da je sporočilo odgovornosti zaščititi globoko etično. Toda v stvarnosti sveta etika skoraj nikoli ne učinkuje neposredno. Pri dejanski uporabi načela odgovornosti zaščititi je nujno paziti na elementarna pravila dobrega političnega odločanja. Dejanske okoliščine vsakega primera je treba oceniti natančno in celovito – brez iluzij in iracionalnih strahov. Pravočasno mora biti opravljena presoja, katere vrste dejavnosti so potrebne in primerne – bodisi da gre za dejavnosti teritorialne države bodisi za politično in drugo neoboroženo sodelovanje držav in mednarodnih organizacij, ki so pripravljene in sposobne pomagati. Odločitve o morebitni uporabi sile morajo biti sprejete v legitimnem procesu in v skladu z mednarodnim pravom.

In naposled, upoštevati je treba tudi, da mednarodna skupnost tudi z uporabo načela o odgovornosti zaščititi ne bo v vseh primerih sposobna najti rešitev. Toda mednarodna

skupnost mora ukrepati, kjer je to mogoče, četudi v današnjem stanju ne bo mogla ukrepati prav vseh primerih. Če bo odgovornost zaščititi resnično pomagala uresničiti ta skromnejši cilj, bo že mogoče govoriti o pomembnem prispevku k izboljšanju sveta.

Ljubljana, 28. avgusta 2010

Dr. Danilo Türk

Dr. Danilo Türk je predsednik Republike Slovenije. V letih 2000–2005 je kot pomočnik generalnega sekretarja OZN skrbel za povezave med dejavnostmi komisije, ki je pripravljala poročilo o odgovornosti zaščititi, in nalogami generalnega sekretarja OZN. Sodeloval je tudi v delu Varnostnega sveta OZN, tako v tematskih razpravah, povezanih z odgovornostjo zaščititi, kot tudi v razpravah o razlagi in uporabi tega pojma v kriznih situacijah na dnevnem redu Varnostnega sveta OZN.

Spremna beseda

V posebno veselje mi je napisati spremno besedo za delo *Lokalni zločinci – univerzalni zločini. Odgovornost zaščititi. Gre za pomembno knjigo, ki bo izšla ravno ob pravem času. Vsebinsko je bogata, glede dosega pa ambiciozna. V posebno čast mi je, da je predgovor napisal njegova ekselenca Danilo Türk, predsednik Republike Slovenije. Že dolgo je moj prijatelj in kolega, ki je svoj pečat pustil kot pravni strokovnjak, diplomat, funkcionar pri Organizaciji združenih narodov in zdaj kot politični vodja.*

Zlasti sem zadovoljen, da je to delo prvi učbenik v slovenskem jeziku, ki obravnava doktrino odgovornosti zaščititi. Kot poudarja delo, je odgovornost zaščititi globalno, univerzalno načelo, ki so ga brez pridržkov potrdili vsi voditelji držav in vlad, zbranih na svetovnem vrhu leta 2005, pa tudi v Generalni skupščini in Varnostnem svetu OZN. Velik privilegij je, da lahko sodelujem z generalnim sekretarjem OZN Ban Ki-moonom pri razvoju celovite strategije za implementacijo odgovornosti zaščititi¹ in vodenju dialoga s 192 državami članicami o vprašanju, kako odgovornost zaščititi pripeljati od besed k dejanjem. Globalna razsežnost odgovornosti zaščititi je bistvena, to pa velja tudi za njeno regijsko, podregijsko, nacionalno, lokalno in individualno raven. Ključne korake za preprečevanje genocida, vojnih hudodelstev, etničnega čiščenja in hudodelstev zoper človečnost – štirih hudodelstev, ki jih vključuje odgovornost zaščititi – bodo pogosto morali narediti posamezniki, skupine civilne družbe, člani parlamenta, nacionalni voditelji, sosednje države ter regijski in podregijski dogovori. Preprečevanje in zaščita se začneta doma.

Navsezadnje bo strategija generalnega sekretarja, ki je v tej knjigi podrobneje pojasnjena, uspešna le, če bo podprta tako s prizadevanji z vrha navzdol kot tudi s tistimi z dna navzgor. Doktrina odgovornosti zaščititi izhaja iz prakse, politike in načel Ekonomske skupnosti zahodnoafriških držav (ECOWAS) ter Afriške unije, pionirskega dela Francisa Denga o suverenosti kot odgovornosti pa tudi iz pomembnih prizadevanj Mednarodne komisije

¹ Poročilo generalnega sekretarja, Implementacija odgovornosti zaščititi, dokument OZN A/63/677, 12. januar 2009.

za intervencijo in državno suverenost, ki sta ji sopredsedovala Gareth Evans in Mohamed Sahnoun in je skovala besedno zvezo »odgovornost zaščititi«. Začetki odgovornosti zaščititi so torej tako lokalni in regijski na eni strani kot globalni na drugi. Še več, končni cilj večplastnih prizadevanj za implementacijo je, da posamezne družbe in vlade po vsem svetu ponotranjijo vrednote odgovornosti zaščititi v svojih dojemanjih, stališčih, delovanju, ustanovah, zakonih, politiki in načinih spoprijemanja z različnostmi in razlikami, tako da pozivanje k hudodelstvom ali njihova izvršitev postaneta ne le povsem nesprejemljiva, temveč tudi nepredstavljiva. Tako bi kočljiva vprašanja o podrejanju pravilom, njihovem uveljavljanju in suverenosti izgubila osrednjo vlogo.

Ta knjiga bi zato lahko služila odločenosti prebivalcem in vlade Republike Slovenije, ki je vseskozi odločen in dosleden podpornik v mednarodnih razpravah, da storijo vse, kar je v njihovi moči, da se načela in vrednote odgovornosti zaščititi ponotranjijo ne le v življenju te države, temveč da se podobne pozitivne usmeritve spodbudijo tudi med njenimi sosedami. Slovenski narod se na podlagi težkih izkušenj zaveda visoke in dolgoročne cene grozovitih hudodelstev s konca dvajsetega stoletja za vso balkansko regijo. Razume tudi, zakaj je odgovornost zaščititi tako pomembna za toliko ljudi v številnih predelih sveta, ki so zaznamovani s tovrstnimi brazgotinami in se soočajo z možnostjo ali, še huje, neposredno grožnjo grozodejstev. Noben del sveta se v svoji zgodovini ni izognil dejanjem množičnega nasilja. Nobena država ni tako napredna, tako strpna, tako stabilna, da bi bila glede morebitnih tragedij v prihodnje lahko brezbrizna.

Zato močno upam, da bo objava tega dela v slovenskem jeziku v zgled drugim družbam in podobnim delom tudi v drugih jezikih, katerih število znatno presega šest uradnih jezikov OZN. Poskusi prevodov 138., 139. in 140. odstavka Sklepnega dokumenta svetovnega vrha in poročil generalnega sekretarja iz let 2009 in 2010 v druge jezike so številni. Te pobude so odlični primeri meddržavnih in medregijskih učnih procesov ter učnih mrež na podlagi izkušenj, ki jih je v svojem poročilu leta 2009 poudaril generalni sekretar.

Preden končam bi želel avtorje pohvaliti, ker so v knjigo vključili tudi poglavja o dveh razsežnostih odgovornosti zaščititi, ki sta včasih spregledani. Prva je vprašanje odgovornosti posameznika. Ni presenetljivo, da so se zbrani voditelji držav in vlad leta 2005 bolj osredotočili na države in medvladne ustanove kot na vprašanje, kako lahko civilna družba in celo posamezniki pomagajo pri preprečevanju grozodejstev in odnosov, zaradi katerih do njih pride. Grozodejstva niso neizogibna, razen če jih dopustimo z opustitvijo individualnih in kolektivnih dejanj v lastni družbi, ki bi jih lahko preprečila. Afriška unija je imela prav glede sosednjih držav, ko je sprejela stališče »neravnodušnosti« glede usode sosed, s katerim je nadomestila stališče nekdanje Organizacije afriške enotnosti, ki je temeljilo na »nevmešavanju« v notranje zadeve. Kot poudarja strategija generalnega sekretarja, ustrezno uresničevanje suverenosti vključuje zaščito prebivalstva pred izredno hudimi kršitvami temeljnih državnih dolžnosti in krepi zaupanje ter medsebojno spoštovanje ljudstva in vlade.

Drugo vprašanje – ki je pre pogosto spregledano, tu pa je neposredno naslovljeno – zadeva obseg zaščiteneih oseb. Zaščita se mora namreč raztezati širše kot zgolj na tiste, ki so formalno obravnavani kot državljani. Svetovni vrh leta 2005 je premišljeno zaobsegel vse prebivalce na ozemlju posamezne države, ne glede na to, ali so državljani, begunci, notranje razseljene osebe, osebe brez državljanstva, obiskovalci ali priseljenci, bodisi zakoniti bodisi nezakoniti. Kot je pogosto in odločno poudaril moj kolega pri Organizaciji združenih narodov Francis Deng, posebni svetovalec generalnega sekretarja za preprečevanje genocida, so z zgodovinskega vidika grozodejstva pogosto izvirala iz zlorabe identitetne politike. Taki zločini so pogosto naperjeni zoper manjšino v neki družbi, za katero velja oziroma ji je očitano, da je v boljšem ekonomskem in/ali političnem položaju. Ciljna skupina je izpostavljena zaradi svoje drugačnosti od ostalega prebivalstva. Zato je razveseljivo, da je del knjige namenjen beguncem, notranje razseljenim osebam in osebam brez državljanstva. Zaščita mora biti namenjena vsakomur, kajti ko določene skupine postanejo tarča politično motiviranih verbalnih napadov, je lahko nevarnost hujskanja k nasilju tik za vogalom. Strokovnjaki pritrjujejo, da odločen mednarodni odziv, pa čeprav le verbalno opozorilo ali sporočilo, da svet opazuje, pogosto zadošča, da so načrti za take kampanje proti manjšinam potisnjeni ob rob, zlasti če je naznanjen dovolj zgodaj v procesu odločanja in načrtovanja. Civilna družba je pogosto prva, ki tovrstna usmerjena dejanja ali hujskanje vidi ali sliši, in prav vsi moramo biti pozorni na njena opozorila v zgodnji fazi. Branje te knjige je dober način za pripravo na tovrstna sporočila in opozorilne znake ter dovezetnost zanje.

Za konec naj čestitam vsem, ki so zasnovali in izpeljali projekt te knjige. Upam, da bodo njihovemu dobremu zgledu sledili tudi drugi.

18. november 2010

Edward C. Luck

Edward C. Luck je posebni svetovalec generalnega sekretarja OZN na položaju pomočnika generalnega sekretarja in glavni avtor poročil generalnega sekretarja o implementaciji odgovornosti zaščititi ter o zgodnjem opozarjanju, oceni in odgovornosti zaščititi. Je tudi podpredsednik za raziskovanje in programe na Mednarodnem mirovnem inštitutu v New Yorku.

1. Uvod

»Nikoli več!« je znova¹ odmevalo po genocidu v Ruandi leta 1994, a se je kmalu zatem spet zgodilo, tokrat mnogo bližje nam – v Srebrenici v BiH leta 1995. Vsakič znova mednarodna skupnost razglaša, da ob grozodejstvih, kot so genocid, etnično čiščenje, vojna hudodelstva in hudodelstva zoper človečnost, ne bo stala križem rok, a stvarnost je žal prevečkrat drugačna. Najhujša grozodejstva se dogajajo v Darfurju, Demokratični republiki Kongo, Somaliji, Gazi ... Nemoč, včasih pa tudi nepripravljenost držav, da te univerzalne zločine preprečijo oziroma, če do njih že pride, ustavijo in storilce ustrezno preganjajo, so države med drugim opravičevale tudi s sklicevanjem na temeljni postulat mednarodne skupnosti, utemeljene na suverenosti držav in z njo neločljivo povezanim mednarodnopravnim načelom o nevmišavanju v notranje zadeve drugih držav. Nezaupanje v koncept humanitarne intervencije, njene številne negativne konotacije in možnosti njenih zlorab na eni strani in nujna po ukrepanju v primeru najhujših grozodejstev ter premik od razumevanja suverenosti kot pravice do suverenosti kot odgovornosti do posameznikov na drugi strani so države članice OZN vodile do tega, da so 16. septembra 2005 na svetovnem vrhu ob 60-letnici organizacije brez glasovanja² sprejele Sklepni dokument, v katerem so se zavezale k uresničevanju odgovornosti zaščititi. Odgovornost zaščititi je bila torej zasnovana, da spremeni dejansko stanje, ko mednarodna skupnost zgolj »nemočno« opazuje, ko stotisoči izgubljajo svoja življenja zaradi človeškega sprevrženega delovanja. Gre torej za doktrino, ki se je sicer začela razvijati na podlagi doktrine humanitarne intervencije, a je njene okvire prerasla in s svojo samostojno vsebino na današnji stopnji razvoja že pomeni normativni koncept v obliki treh enakovrednih stebrov, ki se aktivirajo ob štirih navedenih oblikah grozodejstev. Kljub navdušenju mnogih držav ob sprejemu doktrine, ki naj bi pomenila nov mejnik v razvoju mednarodnega prava, pa so se kmalu pokazale številne težave pri razlagi in različnem razumevanju njene vsebine, predvsem pa pri (ne)uporabi v praksi.

¹ »Nikoli več« je bilo sicer mogoče slišati že na nürnberških procesih kot odziv na nacistične zločine in holokavst nad židovskim prebivalstvom.

² Pred sprejemom Sklepnega dokumenta je svoje pomisleke podala le Venezuela, a kljub temu ni zahtevala glasovanja ter je bil tako Sklepni dokument sprejet brez glasovanja, torej s konsenzom. Za izjave posameznih držav glej: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/ga10385.doc.htm>.

Knjiga *Lokalni zločinci – univerzalni zločini* s podnaslovom *Odgovornost zaščititi* prvič v slovenskem jeziku, hkrati pa tudi v svetovnem merilu izvirno in celovito z zgodovinskega, teoretično konceptualnega in praktičnega vidika zastavlja in obravnava različna vprašanja, povezana z odgovornostjo zaščititi.

Pravzaprav želi to delo na neki način doktrinarno prispevati in dopolniti prizadevanja Slovenije na mednarodni ravni za uveljavitev doktrine odgovornosti zaščititi.³ Treba je poudariti, da sta bila prav tedanji slovenski veleposlanik pri OZN, Roman Kirn, in Iftekhar Ahmed Chowdhury, ki je predstavljal Bangladeš, imenovana za facilitatorja (usklajevalca) besedila odstavkov za Sklepni dokument vrha leta 2005, na katerem je bila sprejeta doktrina odgovornosti zaščititi. Drugače od drugih področij je bilo zelo malo možnosti, da bi se doktrina odgovornosti zaščititi na koncu uvrstila v Sklepni dokument, saj je Gibanje neuvršenih (NAM) trdilo, da gre za prevelik poseg v suverenost držav. Velika zasluga za končni uspeh gre prav obema usklajevalcema, da sta iskala meje mogočega, hkrati pa nekaterim posameznikom, ki so v tistem času delovali v prid razumevanju tega koncepta.⁴

Poleg uvoda in sklepnih misli knjigo sestavlja še pet vsebinskih poglavij. Najprej je v *druzem poglavju* z naslovom *Suverenost držav in človekove pravice* sistematično in pregledno prikazana temeljna mednarodnopravna podstat razvoja doktrine odgovornosti zaščititi. V *tretjem poglavju* sledi oris razvoja doktrine odgovornosti zaščititi, kjer je s teoretičnega in praktičnega vidika najprej prikazana doktrina humanitarne intervencije, ki že napoveduje razloge in potrebo po novi doktrini, ki so prikazani v nadaljevanju, poglavje pa zaokroži pregled sprejetih dokumentov, ki so novo doktrino tudi uvedli. V *četrtm poglavju* je prikazana vsebina odgovornosti zaščititi z opisom grozodejstev, na katere se nanaša, in dolžnostmi ter ukrepi, ki izhajajo za naslovnike iz njenih treh stebrov – primarne odgovornosti države, sodelovanja države z mednarodno skupnostjo in samostojnih ukrepov mednarodne skupnosti. Posebna, dodana vrednost te knjige je njeno *peto poglavje*, ki tematiko postavlja v širšo

³ Tedanji predsednik Republike Slovenije, g. Milan Kučan, se je za posredovanje v človekoljubne namene zavzel že v nastopu 7. septembra 2000 na Vrhu tisočletja OZN, predstavniki Slovenije pa v okviru OZN tudi redno podajajo izjave o odgovornosti zaščititi (izjava zunanjega ministra dr. Dimitrija Rupla v splošni razpravi na 60. seji (19. septembra 2005) in 61. seji Generalne skupščine OZN (25. septembra 2006); izjava, ki jo je Slovenija v zvezi z odgovornostjo zaščititi podala v imenu Evropske unije na odprti razpravi Varnostnega sveta OZN o zaščiti civilistov v oboroženem spopadu (27. maja 2008); izjava predsednika Republike Slovenije, dr. Danila Türka, na odprtju 64. seje Generalne skupščine OZN (24. septembra 2009) – vse na voljo na: <http://globalr2p.org/resources/country.php?country=85> (20. oktobra 2010).

⁴ To so bili na primer Juan Mendez (Argentinec), posebni predstavnik GS za preprečevanje genocida ter predsednik International Centre for Transitional Justice, ter Gareth Evans, ki je bil predsednik ICG in nekdanji zunanji minister Avstralije. Indija je vztrajala, da bi se hkrati s sprejemom doktrine odgovornosti zaščititi omejila pravica veta petih stalnih članic Varnostnega sveta OZN. Jasno je bilo, da tega ne bo mogoče doseči, zato so tako skušali blokirati uvedbo koncepta. Do preboja pa je prišlo, ko je Ruanda na podlagi lastne zgodovinske izkušnje vendarle prebila enotnost držav Afriške unije in NAM ter se postavila v bran doktrini odgovornosti zaščititi. Za ta zanimiv izkustveni vpogled v dogajanja in aktivnosti Slovenije smo avtorji nadse hvaležni Evi Tomič, tedanji visoki diplomatki na Stalnem predstavništvu Republike Slovenije pri Združenih narodih.

perspektivo in med drugim naslavlja tudi vprašanje odgovornosti po mednarodnem pravu, tako države kot posameznika, ter problematiko množičnega pojava beguncev in notranje razseljenih oseb v primeru zagrešenih grozodejstev. Nadvse aktualno in pomembno pa je *šesto poglavje*, v katerem avtorji prek izbranih primerov držav kritično analizirajo spoštovanje in izvajanje odgovornost zaščititi v praksi 21. stoletja. Za razbremenitev temeljnega besedila so dodatne, podrobnejše informacije vključene v opombe in so namenjene predvsem zahtevnejšemu bralcu.

Knjiga je opremljena tudi s seznamom kratic in okrajšav, glosarjem, obsežnim povzetkom v angleškem jeziku, ki naj omogoči dostopnost vsebine knjige tudi širšemu mednarodnemu občinstvu, seznamom literature ter imenskim in stvarnim kazalom.

Aktualnost teme, ki jo obravnavava pričujoča monografija, izkazujejo tudi številna dela tujih avtorjev, ki so ali bodo izšla leta 2010,⁵ kar je avtorje dodatno spodbudilo, da prispevajo k razpravi in se tako tudi s slovensko mednarodnopravno doktrino pridružijo prizadevanjem, predvsem v okviru OZN, za učinkovito uveljavitev koncepta odgovornosti zaščititi. Knjiga je namenjena tako strokovni javnosti, predvsem s področja mednarodnega prava, mednarodnih odnosov in političnih ved, kot tudi študentom dodiplomskega in podiplomskega študija, predvsem na pravnih fakultetah in Fakulteti za družbene vede. Navsezadnje pa je vsebina knjige zanimiva za vsakogar, ki kritično spremlja dogajanja v svetu in bi želel izvedeti več o najbolj težavnih vprašanjih, s katerimi se sooča človeštvo.

Avtorji se toplo zahvaljujemo dr. Danilu Türku, predsedniku Republike Slovenije, ki je prispeval predgovor h knjigi, dr. Edwardu Lucku, posebnemu svetovalcu generalnega sekretarja OZN za odgovornost zaščititi, za njegovo spremno besedo, GV Založbi za pripravljenost izdati knjigo in vso prijazno pomoč, zaradi katere je knjiga lahko izšla, navsezadnje pa tudi vsem bližnjim, ki so nas pri večletnem projektu nastajanja te knjige tako ali drugače podpirali.

⁵ Samo pri založbi Routledge bodo na primer do konca leta 2010 izšla dela: Bellamy, A. J., Davies, S. E., *Politics, Law and the Responsibility to Protect, From Concept to Practice*; Badescu, C., *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect, security and Human Rights in Kingsbury, D., Sri Lanka and the responsibility to Protect, Politics, Ethnicity and Genocide*; pri založniku Martinus Nijhoff Publishers/Brill Journals pa je leta 2009 začela izhajati tudi specializirana revija *Global Responsibility to Protect*.

2. Suverenost držav in človekove pravice

Suverenost držav kot ideja, da ima država na svojem ozemlju izključno oblast, iz izvrševanja katere so izključene vse druge države, je neločljivo povezana z doktrino odgovornosti zaščititi. Kot bomo videli kasneje, lahko na njuno razmerje gledamo z dveh različnih zornih kotov. Na eni strani zagovorniki doktrine menijo, da ravnanje odgovornih subjektov v skladu z doktrino pomeni krepitev suverenosti, četudi koncept v skrajnih primerih omogoča intervencijo mednarodne skupnosti. Na drugi strani nasprotniki v doktrini vidijo grožnjo suverenosti držav in poskus spodkopavanja mednarodnopravnega reda.

Za celovito razumevanje doktrine odgovornosti zaščititi pa je treba najprej razumeti, kako se je pojem državne suverenosti razvijal. V nadaljevanju poglavja zato sledijo zgodovinski pregled tega razvoja, obravnava suverenosti ob upoštevanju temeljnih načel OZN v razmerju do položaja človekovih pravic ter prikaz sodobnega razumevanja suverenosti, vključno z njenimi omejitvami.

2.1. Suverenost držav v zgodovinski perspektivi

Suverenost držav je vse od začetka razvoja mednarodnega prava osrednje vodilo pri oblikovanju pravil, ki določajo pravice in obveznosti mednarodnopravnih subjektov. Ob tem pa se je njeno razumevanje skozi čas spreminjalo in oblikovalo se je več teorij z različnimi pogledi na njeno vsebino. Medtem ko izvori pojma državne suverenosti sicer segajo že v 16. stoletje, je postala efektivna oblast nad državnim območjem osrednjega pomena po vestfalskem miru leta 1648. Takrat so se namreč začele na podlagi pluralističnega sistema oblikovati evropske države, zasnovane na izključni oblasti vladarja nad njegovim ozemljem in podložniki.⁶ V evropskem sistemu modernih držav so tako države začele priznavati

⁶ Podrobneje o tem glej: Türk, D., *TEMELJI MEDNARODNEGA PRAVA* (2007), str. 27–32; Shaw, M. N., *INTERNATIONAL LAW* (2003), str. 13, 18–24.

pravico vsake od njih, da samostojno in neodvisno ureja zadeve, ki spadajo pod njeno jurisdikcijo.

2.1.1. Izvori pojma državne suverenosti

Klasično teorijo suverenosti je prvi sistematično obravnaval JEAN BODIN v delu *Les Six livres de la Republique* iz leta 1576. Suverenost je razumel kot vrhovno zakonodajno oblast, ki je absolutna, nedeljiva in trajna, njena »absolutnost« pa je omejena v smislu, da jo uokvirja naravno pravo, ki izvira od boga.⁷ V naravnem pravu suveren določa pozitivno pravo, vendar pa sam k njemu ni zavezan in ga lahko kadar koli spremeni.⁸ Suverenost je torej lastnost države, njen nosilec pa je vladar, ki državo pooseblja, pri čemer mu je nadrejeno le naravno oziroma božje pravo. BODIN je torej utemeljitelj teorije o božjih kraljevih pravicah: kralj ljudstvu ne odgovarja, saj svojo moč črpa neposredno od boga.

Drugi veliki pravni teoretik 17. stoletja, ki velja tudi za utemeljitelja znanosti mednarodnega prava, HUGO GROTIUS se je s suverenostjo ukvarjal v delu *De jure belli ac pacis* iz leta 1625. Menil je, da je suverenost vrhovna oblast, ki je načeloma nobeno drugo dejanje človeške volje ne more izničiti. Vendar GROTIUS ne vztraja več pri absolutni suverenosti. Najvišja oblast, ki jo predstavlja vladar, je namreč omejena z božjim pravom, naravnim pravom in pravom narodov, hkrati pa mora vladar spoštovati lastne zakone in dogovore, ki jih sklene z ljudstvom. Poleg tega za GROTIUSA v nasprotju z BODINOM suverenost ni nujno trajna in nedeljiva.⁹ LAUTERPACHT je prepričan, da je bil GROTIUS tudi prvi, ki je ubesedil bistvo humanitarne intervencije, ko je zapisal, da so pravice suverena omejene in da posredovanje drugih v primeru zatiranja lastnega prebivalstva ni izključeno.¹⁰ GROTIUS je razrešil tudi navidezni konflikt med državno suverenostjo in mednarodnim pravom s svojo pogodbeno teorijo: države so v mednarodnih odnosih po načelu *pacta sunt servanda* zavezane s sklenjenimi mednarodnimi pogodbami pa tudi s tihimi dogovori (angl. *implicit contracts*), ki pravzaprav smiselno ustrezajo današnjemu pojmu mednarodnega običajnega prava.¹¹

2.1.2. Vestfalska zasnova suverenosti

Vestfalski mir označuje sklenitev mirovnih pogodb v Osnabrücku in Münstru leta 1648 po končani tridesetletni in osemdesetletni vojni v Evropi. Rezultat mirovnega procesa so bile

⁷ Podrobneje o tem glej: Merriam, C. E., ml., *HISTORY OF THE THEORY OF SOVEREIGNTY SINCE ROUSSEAU* (1999), str. 13–16.

⁸ Shaw, M. N., nav. delo (2003), str. 21.

⁹ Merriam, C. E., ml., nav. delo, str. 21–22.

¹⁰ Lauterpacht, H., *The Grotian Tradition in International Law*, v: Lauterpacht, E. (ur.): *INTERNATIONAL LAW: BEING THE COLLECTED PAPERS OF HERSCH LAUTERPACHT* (1975). Gre za zapis iz Grotius, H., *DE JURE BELLI AC PACIS*, knjiga II, poglavje XXV, str. 583–584.

¹¹ Janis, M. W., *Sovereignty and international law: Hobbes and Grotius*; v: MacDonald, R. St. J. (ur.): *ESSAYS IN HONOUR OF WANG TIEYA* (1994), str. 400.

pomembne politične in ozemeljske spremembe v Evropi, ki so postavile temelj klasičnega koncepta suverenosti, katerega bistvo je monopol nad izvrševanjem vrhovne oblasti države nad državnim območjem.¹² Gre za načelo ozemeljske suverenosti države, ki ima dve pomembni posledici: enake pravice vseh držav glede izvrševanja oblasti na svojem ozemlju in prepoved vmešavanja v notranje zadeve drugih držav na njihovem ozemlju.

Po sklenitvi vestfalskega miru je k razvoju pojma suverenosti znatno prispeval THOMAS HOBBS, ki je leta 1651 v svojem delu *Leviathan* razvil najpopolnejšo teorijo absolutizma. Ljudje potrebujejo skupno oblast, ki so ji podrejeni, da lahko funkcionirajo, saj se v nasprotnem primeru sistem začne ravnati po pravilu *bellum omnium contra omnes*. Po propadu fevdalizma je v družbenem redu na mestu, kjer je bila prej vladajoča avtoriteta – bodisi vladar bodisi cerkev –, zavezal prepad. Po HOBBSU je oblast zdaj ozemeljska enota: suverena država – *Leviathan*.¹³ Najpomembnejše se mu zdi, da je oblast neomejena in nedeljiva, kot najboljšo obliko vladavine pa zagovarja monarhijo. Drugače kot BODIN HOBBS izhaja iz ideje družbene pogodbe,¹⁴ vendar je suverenost, ki se ji je ljudstvo zavoljo reda odreklo in jo preneslo na kralja, postala neodtujljiva in neodvisna od volje podložnikov.

Čez približno 40 let je JOHN LOCKE v delu *Second Treatise of Government* (1689) nekoliko drugače razlagal posledice, ki izhajajo iz koncepta družbene pogodbe. Njegova družbena pogodba ravno tako temelji na svobodni volji ljudi, poleg tega je zagovarjal tudi človekove naravne pravice, zato oblast suverena ne more biti več absolutna. Leta 1762 je ta koncept razvil in nadgradil JEAN-JACQUES ROUSSEAU v delu *Du contrat social*, ki pomeni začetek ideje o ljudski suverenosti in sovpada z začetkom francoske revolucije. ROUSSEAU meni, da suverenost ne izhaja od boga, temveč pripada izključno ljudem in je enotna – splošna oziroma ljudska volja, medtem ko se funkcije, ki iz suverenosti izvirajo, lahko delijo.¹⁵ Javna oseba, ki se oblikuje z zvezo vseh drugih, se imenuje republika ali politično telo, ki ga njegovi člani imenujejo država, če je pasivno, in suveren, če je aktivno.¹⁶

Rousseaujev sodobnik EMERICH DE Vattel je suvereno državo postavil v mednarodni kontekst. V svojem temeljnem delu *Le Droit des Gens* iz leta 1758 je med drugim uvedel načelo enakosti držav ter prepoved vmešavanja v notranje zadeve drugih držav.¹⁷ Na dru-

¹² Temelj za zasnovano koncepta je bil že augsburški mir iz leta 1555, ki je uveljavil načelo *cuius regio, eius religio* in s tem vladarjem omogočil, da so na svojem ozemlju uveljavili svojo vero.

¹³ Janis, M. W., nav. delo, str. 393–394.

¹⁴ Pojem družbene pogodbe pomeni izrecni ali tihi dogovor med ljudstvom in njegovo oblastjo, s katerim se posamezniki odpovejo določenim svoboščinam v zameno za vzajemno zaščito; sporazum, na katerem temelji družba (*Black's Law Dictionary* (2007), str. 1424). SHAW pravi, da se ideja družbene pogodbe osredotoča na posameznika in poudarja njegovo osrednjo vlogo pri oblikovanju družbe. Hkrati meni, da je bila ta ideja sredi 17. stoletja revolucionarna doktrina (Shaw, M. N., nav. delo (2003), str. 26).

¹⁵ Merriam, C. E., ml., nav. delo, str. 33–34.

¹⁶ Rousseau, J. J., *Družbena pogodba* (2001), str. 23–24.

¹⁷ De Vattel, E., *Le Droit des Gens aux Principes de la Loi Naturelle Appliquée à la Conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains*, knjiga I: *Of Nations Considered in Themselves*, odst. 4, 37.

gi strani pa je DE VATTEL poudarjal tudi nekatere ideje, ki so deloma sorodne temeljem doktrine odgovornosti zaščititi: dolžnost suverena, da skrbi za svoj narod,¹⁸ ter dolžnost zagotavljanja medsebojnih človekoljubnih uslug, vendar pa je hkrati poudarjal, da se jih ne sme vsiljevati.¹⁹

Konec 18. stoletja je zaznamoval začetek procesa osamosvajanja kolonij. Leta 1776 so se osamosvojile angleške kolonije v Severni Ameriki, ki so v Deklaraciji o neodvisnosti²⁰ kot temeljno razglasile tudi načelo suverenosti ljudstva. Kmalu zatem je na krilih ljudske suverenosti in Deklaracije o pravicah človeka in državljana²¹ vzplamtela francoska revolucija. Tako je vloga nosilca suverenosti počasi prešla z vladarja na ljudstvo, temeljno načelo meddržavnih odnosov pa je ostajalo načelo nevmešavanja v notranje zadeve drugih držav. ZDA so po osamosvojitvi s t. i. Monroejevo doktrino leta 1823 razglasile, da bodo kakršno koli evropsko vmešavanje in nadaljnje poskuse kolonizacije na obeh ameriških celinah šteje za dejanja agresije in ustrezno ukrepale, a so jo že leta 1904 na podlagi Rooseveltove doktrine novelirale tako, da je bila pod določenimi pogoji predvidena možnost intervencije ZDA v srednje- in južnoameriških državah.²²

Z utrditvijo sistema suverenih držav so te kot edini subjekti mednarodnega prava postale poglavitni igralci v mednarodni areni, kar je vodilo tudi v hiter razvoj mednarodnega prava. Hkrati pa so bile države predmet filozofskih razprav.²³ Tako je HEGEL med drugim zapisal, da je suverenost lastnost države, ki je temelj za njeno delovanje v odnosu do drugih držav, ne sme pa se vmešavati v njihove notranje zadeve.²⁴

Vzporedno z orisanim razvojem so se v 19. stoletju pojavile tudi prve oblike sodelovanja suverenih držav. Zgodnjo obliko povezovanja prinaša Koncert evropskih velesil (Rusije, Prusije, Avstrije, Velike Britanije in Francije), ki so po koncu napoleonskih vojn leta 1815 na Dunajskem kongresu zarisale nov zemljevid Evrope ter se dogovorile za zagotavljanje

¹⁸ DE VATTEL je predvidel, da ima narod pravico vreči vladarja z oblasti, če se sprevrže v tirana, pri tem pa lahko na zaprosilo pomoč ponudi tuja država.

¹⁹ De Vattel, E., nav. delo, knjiga I: Of Nations Considered in Themselves, odst. 42, 51; knjiga II: Of a Nation Considered in Her Relation to Other States, odst. 2, 7, 56. DE VATTEL govori o *offices of humanity* in o *a right to succor an oppressed people*.

²⁰ Declaration of Independence, 1776. V njej je zapisano, da smo vsi ljudje enaki ter da imamo vsi neodtujljivo pravico do življenja, svobode in sreče.

²¹ Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen, 1789.

²² Rooseveltov dodatek (Roosevelt corollary to the Monroe doctrine) je bil odgovor na gospodarske razmere v južno- in srednjeameriških državah, ki jim je grozilo, da ne bodo mogle odplačati mednarodnega dolga, zaradi česar bi lahko prišlo do intervencij evropskih držav upnic, zato so se ZDA odločile, da bodo vlogo »mednarodne policije« na ameriški celini raje igrale same.

²³ O pojmu države pa je v filozofskih krogih sicer že v antiki razmišljal PLATON, ki jo je umestil v okvir svojega objektivnega idealizma in si zamislil idealno državo, ki je pravzaprav manifestacija idejnega sveta in v kateri so ljudje razvrščeni v tri temeljne skupine: proizvajalce, vojake in filozofe vladarje. Podrobneje o oblikovanju in značilnostih posameznih razredov glej: PLATON, ZBRANA DELA (2006), str. 989–1229.

²⁴ Hegel, G. W. F., PHILOSOPHY OF RIGHT (2008), str. 197.