

INTERVENCIJA I MEĐUNARODNO PRAVO

Dr VLADIMIR-ĐURO DEGAN, redovni profesor
Pravni fakultet u Rijeci

UDK 314.233
Izvorni znanstveni članak
Ur. 1. VII 1983.

Intervencija je diktatorsko miješanje neke države, grupe država ili međunarodne organizacije u poslove koji spadaju u unutrašnju ili vanjsku nadležnost jedne ili više država, bez njihovog pristanka.

Najteži oblik intervencije je onaj uz upotrebu oružane sile i on se poklapa s agresijom. Žrtva oružane intervencije ima pravo na individualnu ili kolektivnu samoobranu uz upotrebu oružane sile. Država žrtva intervencije koja nema značajke agresije nema pravo na samoobranu. Ako su takvim činom povređena njena subjektivna prava, ono ima pravo na represalije bez pribjegavanja sili. Na ostale mjere intervencije poduzete zloupotrebljavajući vlastito pravo, država žrtva ima jedino pravo na retorziju.

U ovom radu, nadalje, raspravlja se o individualnoj i kolektivnoj intervenciji, zatim o razlikovanju intervencije od mjera poduzetih u slučajevima više sile i nepredviđenih okolnosti, krajnje nesreće, te krajnje nužde.

Dat je razvoj pravnih pravila o zabrani intervencije od perioda prije prvog svjetskog rata do Deklaracije o nedopustivosti intervencije i miješanja u unutrašnje poslove država koju je Opća skupština Ujedinjenih naroda usvojila 1981. godine.

Napokon se raspravlja o nekim izuzecima od zabrane intervencije koje je postavila nauka, u svjetlosti najnovijeg razvoja međunarodnog prava iz ove oblasti. Radi se o intervenciji na temelju ugovora, o intervenciji po pozivu, u zaštiti vlastitih državljana, o humanitarnoj, financijskoj i kolektivnoj intervenciji, te o intervenciji u svrhu održanja ravnoteže snaga.

Načelo zabrane intervencije, poput sličnih načela o zabrani agresivnog rata ili o rješavanju međunarodnih sporova isključivo mirnim putem, ima za cilj ograničavanje država u primjeni sile kojom raspolažu u međunarodnim odnosima. Bez obzira na stupanj razvijenosti međunarodnog prava u datom vremenu, tj. na stupanj afirmacije tih načela kao općeobrazovnih i kao pravnih pravila, ona se u konkretnim međunarodnim odnosima najviše i najčešće krše. Međunarodno pravo, naime, može zabraniti silu, ali ono ne može izmijeniti odnose snaga među državama i ukloniti sve druge uzroke koji dovode do primjene i zloupotrebe sile. Jer svaka država koja raspolaže silom i koja podnosi izdatke zbog održavanja svoje vojne i drugih vrsta moći, stalno je u iskušenju da se tom silom koristi bez obzira i na svoje najsvećanije date ugovorne obaveze o odricanju od pribjegavanja prijetnji ili upotrebi sile.

U tim oblastima međunarodnog prava sukob normativnog i stvarnog uvijek je najviše izražen i tu se slabosti međunarodnog prava najviše očituju. To stanje će se održati sve dok međunarodna zajednica ostane podijeljena na suverene države, a to se u doglednoj budućnosti sigurno neće bitno izmijeniti. Stoga opravdano zaključuje Charles Rousseau kad navodi: »Oduvijek je postojao izjavan nesklad između iskaza načela koja treba da uređuju međunarodne odnose (načelo uzdržavanja ili neintervencije) i stanja prakse koja se, naprotiv, očituje u učestalosti intervencija. Svako izučavanje te materije mora kao svoj oslonac uzeti tu dvostrukost nesavršenosti međunarodnih odnosa.«¹

Uzimajući gornje u vid, načelo zabrane intervencije spada u načela koja su u poslijeratnim međunarodnim dokumentima najviše ponavljana, potvrđivana i razrađivana. Kao načelo općeg međunarodnog prava ono je bez sumnje imperativnog značaja (*jus cogens*), i uzima se kao jedno od onih na kojima počiva održanje međunarodnog mira i sigurnosti u svijetu. Stoga, mada međunarodno pravo nije u stanju osigurati njegovo apsolutno poštivanje, bez njega kao apsolutno obaveznog nemoguće je zamisliti vladavinu prava i normalne odnose u suvremenoj međunarodnoj zajednici.

Prije nego što objasnimo razvoj općeg i regionalnog međunarodnog prava koji je doveo do toliko čvrste i sveobuhvatne zabrane intervencije, moramo odrediti njen pojam².

Pojam intervencije

Sukobljeni s međunarodnom političkom praksom svoga vremena, neki pisci su odranije isticali nemogućnost preciznog određenja pojma intervencije, i s njime u vezi pravnog pravila o zabrani intervencije. Ostale su zabilježene riječi Talleyranda da je — »neintervencija diplomatska i enigmatska riječ koja znači skoro isto što i intervencija«³. Britanski pasac Winfield u članku objavljenom nakon prvog svjetskog rata naveo je da »čitalac nakon što pročita Phillimoreovo poglavlje o intervenciji⁴, može zaklopiti knjigu s utiskom da intervencija može biti bilo što od govora lorda Palmerstonea u Donjem domu do podjele Poljske«⁵.

¹ Cf., Charles Rousseau: *Droit international public*, tome IV, Paris 1980, p. 37.

² U međunarodnom arbitražnom i sudskom postupku izraz »intervencija« se upotrebljava u različitom značenju od onoga koje je predmet naše rasprave. Član 62 Statuta Međunarodnog suda u Haagu ovlašćuje svaku treću državu da intervenira u parničnom postupku koji je u toku ako »smatra da je za nju u pitanju interes pravne prirode«. O takvom zahtjevu odlučuje Sud. Član 63. toga Statuta i član 84. stav 2. Haške konvencije o mirnom rješavanju međunarodnih sporova iz 1907. dozvoljavaju i svakoj trećoj državi, stranci mnogostranog ugovora (osim parničnih stranaka), da intervenira u parnici pred Haškim sudom ili u arbitraži, gdje se radi o tumačenju toga ugovora. No, u tome slučaju tumačenje dato u presudi obavezuje i tu stranku. Tim pojmom »intervencije« nećemo se baviti u ovoj raspravi.

³ Navedeno prema članku: Titus Komarnicki, »L'intervention en droit international moderne«, *Revue générale de droit international public* 1956, No. 4, p. 6.

⁴ Radi se o jednom od najcjelovitijih sistematskih djela iz prošlog stoljeća: Sir Robert Phillimore, *Commentaries upon International Law*, 3rd Edition, 4 volumes, London 1879—1888.

⁵ Cf., Winfield, »The History of Intervention in International Law«, *The British Yearbook of International Law* 1922—23, p. 130.

Ipak, znanost međunarodnog prava utvrdila je nekoliko kriterija koji se danas smatraju najšire prihvaćenim, a koji se odnose na protivpravnu intervenciju. Intervencija je nasilno, tj. diktatorsko miješanje neke države grupe država ili međunarodne organizacije u poslove koji spadaju u unutrašnju ili vanjsku nadležnost jedne ili više država, dakle bez njihova pristanka.⁶ To određenje pokriva i slučajeve intervencije sa strane u međusobne odnose dviju ili više država bez njihova pristanka, jer se tu radi o provedbi njihove vanjske nadležnosti.

Obujam prava koja spadaju u unutrašnju i vanjsku nadležnost države (isključiva nadležnost), a koja čine njenu nezavisnost ili suverenost, u historiji se stalno mijenjao i nastavio je da se mijenja⁷. Predratni Stalni sud međunarodne pravde u Haagu u savjetodavnom mišljenju iz 1923. o dekretima o državljanstvu u Tunisu i Maroku, istakao je: »... moglo bi se reći da je nadležnost neke države *isključiva* u granicama određenim međunarodnim pravom uzetim u širem značenju, obuhvaćajući u isto vrijeme običajno pravo i opće i posebno ugovorno pravo... Pitanje da li izvjesna oblast spada u isključivu nadležnost neke države u suštini je relativno i ovisi o razvoju međunarodnih odnosa...«⁸. Država se osobito ne može pozvati na svoju isključivu nadležnost ako je slobodnom voljom prihvatila neku ugovornu obvezu i pristala na neke konkretne oblike nadzora nad njenim izvršenjem (ispitivanje peticija svojih građana od strane međunarodnog tijela, postupak mirenja, arbitraže ili sudski postupak u slučaju spora o tumačenju ili primjeni ugovora u pitanju), u slučaju kad druge ugovornice vrše svoja ugovorna prava u granicama toga postupka.

Iz gornjeg ipak ne bi valjalo zaključiti da je postojećim međunarodnim pravom oblast isključive nadležnosti država veoma sužena ili da uopće ne postoji. Kako ćemo vidjeti, neki međunarodni dokumenti u okviru načela zabrane intervencije, ali i izvan njega, na pozitivan način propisuju prava država suštinska za njihovu nezavisnost. Povreda bilo kojeg od tih prava nesumnjivo je nedozvoljena intervencija. Neka od tih prava čak se i proširuju suvremenim razvojem općeg međunarodnog prava, na primjer pravo svih država da slobodno raspolažu svojim prirodnim bogatstvima i izvorima, koje se afirmiralo nakon drugog svjetskog rata.

Na temelju svega izloženog valja zaključiti da je svaka intervencija povreda nezavisnosti i jednakosti države koja je njena žrtva. Nasilno miješanje, tj. nedozvoljena intervencija može se izvršiti najrazličitijim postupcima, i međunarodna stvarnost u tom je pogledu prebogata; Ono se može svesti na diplomatsku formu ako je prijetnja silom tim putem dovoljno efikasna

⁶ To određenje izveli smo iz definicije najviše citirane u literaturi iz tjela Oppenheim — Lauterpacht, *International Law*, vol. I, Eighth Edition, London 1955, p. 305, koja glasi: »Intervention is dictatorial interference by a State in the affairs of another State for the purpose of maintaining or altering the actual condition of things. Such intervention can take place by right or without right, but it always concerns the external independence or the territorial supremacy of the State concerned...«. Pregled drugih gledišta o intervenciji daje Tomislav Mitrović u kolektivnom djelu — Milan Šahović (Ed.), *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Belgrade 1972, pp. 224—233.

⁷ Otome je u nas najopširnije raspravljao Dr Đura Ninčić, *Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija*, Beograd 1967, str. 157—307.

⁸ Cf., Publications de la C.P.J.I., *Série B*, No 4, pp. 23—24.

da se postigne cilj. U tome smislu i govor lorda Palmerstonea u britanskom Donjem domu mogao je biti intervencija ukoliko je bio prijetnja nekoj državi i ako su se ispunili drugi uvjeti na koje smo ukazali. Intervencija se, nadalje, može vršiti različitim suptilnim i veoma prikrivenim oblicima pritiska, poput pružanja pomoći grupama pobunjenika u drugoj zemlji, toleriranja ili pomaganja obrazovanja i snabdijevanja terorističkih grupa, na vlastitom teritoriju, dozvoljavanja vrbovanja plaćenika među vlastitim građanima ili među strancima na vlastitom području, i dr. Intervencija se može vršiti raznim ekonomskim mjerama ili mjerama uskrate pružanja dalje tehničke pomoći koja je u toku da bi se tim putem postigla promjena vlade u nekoj zemlji, ili da bi se postojeća vlada navela na ustupke. Među suptilnim mjerama intervencije dovoljno je, na primjer, ublažiti embargo na prodaju oružja pobunjenicima u drugoj zemlji koji su spremni da prihvate dominaciju države koja vrši intervenciju, kako bi se ucijenila postojeća vlada ili da bi došlo do njenog smjenjivanja. Intervencija se može vršiti i kombinacijom mjera diplomatskog pritiska, u što spada uskrata priznanja ili preuranjeno priznanje nove države ili vlade, s mjerama ekonomskog i vojnog pritiska. Ona se može vršiti i subverzivnom propagandom s pozivom javnosti druge zemlje da izvrši pritisak na svoju vladu ili da je sruši, i dr.⁹ Mogućnosti takvih suptilnih i u suštini perfidnih mjera intervencije zaista su tolike da ih nikakva kruta definicija ne bi mogla obuhvatiti i sve nabrojati.

Najteži oblici intervencije su oni u *oružanom obliku*, i oni se poklapaju s nekim vidovima agresije. Definicija agresije, koju je Opća skupština Ujedinjenih naroda konsensusom prihvatila rezolucijom: 3314 (XXXIX) od 14. prosinca 1974, samo kao primjer navodi čine koji su *prima facie* akt agresije, bez obzira na to da li je objavljen rat ili ne:

a) invazija ili napad oružanim snagama neke države na područje neke druge države, ili svaka vojna okupacija, čak i privremena, koja proizlazi iz takve invazije ili napada, ili svako pripojenje područja ili dijela područja neke države izvršeno upotrebom sile;

b) bombardiranje od strane oružanih snaga neke države područja neke druge države, ili upotreba ma koje vrste oružja od strane neke države protiv područja neke druge države;

c) blokada luka ili obala neke države od strane oružanih snaga neke druge države;

d) napad od strane oružanih snaga neke države na kopnene, pomorske ili zračne vojne snage ili na mornaricu i civilno zrakoplovstvo neke druge države;

e) upotreba oružanih snaga neke države koje su stacionirane na području neke druge države uz pristanak države prijema, protivno uvjetima koji su predviđeni sporazumom, ili svako produljenje njihova prisustva na tom području nakon prestanka sporazuma;

f) postupak neke države kojim dopušta da njeno područje, koje je stavila na raspolaganje nekoj drugoj državi, bude upotrebjeno od strane te druge države za izvršenje čina agresije protiv neke treće države;

⁹ Neke ot takvih oblika intervencije opisuju Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations*, New York 1958, pp. 172—173; zatim Louis Cavaré, *Le droit international public positif*, tome II, Paris 1962, pp. 548—549.

g) upućivanje od strane ili u ime neke države oružanih odreda ili skupina dobrovoljaca ili plaćenika koji poduzimaju protiv neke druge države oružane čine takve ozbiljnosti da se izjednačuju s gore navedenim činima, ili se sadržajno mogu njima obuhvatiti.¹⁰

Dakle, poduzimanje bilo kojeg takvog čina s ciljem miješanja u poslove što spadaju u unutrašnju ili vanjsku nadležnost države žrtve (a drugačiji cilje se ni apstraktno ne bi mogao zamisliti), i to bez njenog pristanka, u isto je vrijeme oružana intervencija i agresija. Razlika između takve oružane intervencije i agresivnog rata može biti samo formalna i sastojati se u tome da li su jedna ili obadvije strane u sukobu proglasile ratno stanje ili ne¹¹.

Međutim, s gledišta međunarodnog prava postoji suštinska razlika između čina oružane intervencije koji imaju obilježje akata agresije, i svih drugih oblika intervencije koji se provode mjerama diplomatskog, političkog, ekonomskog propagandnog i drugih vrsta pritisaka, ali bez neposredne primjene oružane sile.

Suvremeno međunarodno pravo dopušta žrtvi oružane intervencije pravo individualne ili kolektivne samoobrane uz upotrebu oružane sile da bi se suzbio napada. Član 51. Povelje Ujedinjenih naroda, koji potvrđuje to »privatno prav«, dopušta samoobranu ma kojeg člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Naravno, u današnjim uvjetima teško da će se neka država žrtva agresije osloniti samo na takve mjere, koje je iz političkih razloga nemoguće poduzeti. Članovi Ujedinjenih naroda po tome propisu imaju i dužnost da Vijeću sigurnosti odmah dojavu sve mjere poduzete u vršenju svoga prava na samoobranu.

Mjere intervencije koje nemaju značajke agresije, međutim, mogu kršiti ili narušiti subjektivna prava države protiv koje su poduzete. U takvim slučajevima žrtva intervencije ima pravo da pribjegne dozvoljenim mjerama represalija, koje se opet ne smiju sastojati u primjeni oružane sile. Represalija je djelo koje je samo po sebi povreda prava neke druge države (u ovom slučaju države interventa), ali se smatra dozvoljenom ako je to odgovor na povredu prava koju je prethodno počinila druga strana. Ali, za pribjegavanje represalijama opće međunarodno pravo propisuje neke stroge i kumulativne uvjete: (1) mora postojati povreda nekog interesa zaštićenog međunarodnim pravom; (2) prije pribjegavanja represalijama povrijeđena država mora pokušati ostvariti poštivanje svojih prava mirnim putem; (3) ako takav pokušaj ostane bez uspjeha, povrijeđena država može pribjeći mjerama represalija ako ih se ranije nije općenito odrekla ili ako se nije odrekla neke konkretne mjere koju bi inače namjeravala poduzeti; (4) podu-

¹⁰ Vidi tekst ove rezolucije u prijevodu Nine Vaić, *Međunarodno javno pravo*, izbor dokumenata, Zagreb 1977, str. 274—276.

¹¹ U historiji je bilo više slučajeva vršenja ratnih opreacija među državama i širokih razmjera, a da ni jedna ni druga nisu priznavale ratno stanje, pa su čak dalje održavale diplomatske odnose. Takvo je stanje nepriznatog rata postojalo između Japana i Kine od 1931. pa do početka 1938, kad je Japan priznao da postoji ratno stanje između dviju zemalja. U 1938. i 1939, zbog japanske agresije došlo je do ratnih okršaja Sovjetskog Saveza i Japana najprije na teritoriji SSSR-a, a potom Mongolije. Suprotno stanje postoji kad se dvije zemlje nalaze u formalnom ratnom stanju, a da nema nikakvih oružanih sukoba. Gotovo sve latino-američke države objavljivale su rat Njemačkoj u toku drugog svjetskog rata, ali ni do kakvih sukoba nije dolazilo osim mjera sekvestracije njemačke imovine u tim zemljama.

zete mjere koje, kako smo naveli, nikako ne smiju biti upotreba oružane sile, ne smiju biti iznad svake srazmjere s protivpravnim djelom koje je poslužilo kao povod; (5) ne smiju se poduzimati nikakve mjere koje nisu ograničene na zaštitu vlastitih povrijeđenih prava; (6) nakon što država povreditelj prekine svoje protivpravno ponašanje, povrijeđena država mora neodložno prekinuti s mjerama represalija, a naknadu moguće štete iz već počinjenih protivpravnih radnji treba da pokuša ostvariti mirnim putem¹².

Napokon, osobito u odnosima između jakih i slabih država, moguće su i mjere intervencije koje ne čine nikakvu povredu interesa zaštićenih međunarodnim pravom žrtve takvih mjera, a da ipak budu efikasne i da imaju sve značajke intervencije koje smo naprijed opisali. Takve mjere intervencije mogu se sastojati u uskrati priznanja nove države ili nove vlade, u odbijanju da se zaključi ili da se produži ugovor koji je istakao, u uskrati zajma, i dr. Dakle, neka država, osobito ako je moćna i bogata, može izvršiti inače nedozvoljeni čin intervencije korištenjem svojih vlastitih prava. U takvim slučajevima žrtva intervencije ima jedino pravo da pribjegne mjerama retorzije. To su neprijazni čini koji nanose štetu, ali sami za sebe nisu povreda prava.

Sigurno je da u svim gornjim slučajevima — pribjegavanja samoobrani, represalijama ili retorziji — kad su te mjere dozvoljene, opće međunarodno pravo ne daje neku naročitu zaštitu malim i slabim državama koje su najčešće žrtve intervencije moćnih i jakih zemalja. U takvim odnosima dozvoljene mjere samopomoći koje smo opisali najčešće će se pokazati kao nedovoljne ili sasvim neefikasne.

Međutim, s gledišta međunarodnog prava važno je naglasiti da sve mjere samoobrane, represalija i retorzije, pod uvjetom i u mjeri kad su opravdane, same za sebe nisu čini intervencije, nego su odgovor na njih.

Intervenciju je moguće poduzeti i u okviru mjera za rješavanje međunarodnih sporova. Pisci se slažu u tome da ponuda dobrih usluga ili posredovanja neke države strankama nekog spora sama za sebe ne označava intervenciju¹³. U tome smislu član 3. Haške konvencije o mirnom rješavanju međunarodnih sporova iz 1907. izričito navodi da »pravo«¹⁴ p o n u d e dobrih usluga ili posredovanja, čak i u toku neprijateljstava, ni jedna ni druga strana u sporu ne smiju smatrati malo prijateljskim činom (*un acte peu amical*). Nasuprot tome, po našem mišljenju svako nasilno, tj. diktatorsko n a m e t a n j e strankama u sporu takvih usluga ili posredovanja jest intervencija, i zabranjeno je općim međunarodnim pravom. Takva nametnuta intervencija nije način m i r n o g rješavanja sporova, nego je njegova suprotnost. Takvih slučajeva bilo je u prošlom stoljeću, naročito u odnosima prema oslabljenoj Otomanskoj Imperiji.

U historiji međunarodnih odnosa bilo je, mada izuzetno, čak i slučajeva prikrivene intervencije nametnutom arbitražom. Charles Rousseau bilježi kao takav slučaj arbitražnu presudu generalnog guvernera Britanske Indije lorda Cunningha od 2. travna 1861. u sporu između Mascata i Zanzibara o podijeli država Sagid-Said. U novije vrijeme ministri vanjskih poslova naci-

¹² Do tih uvjeta za pribjegavanje dozvoljenim represalijama došli smo na temelju analize prava i međunarodne prakse u raspravi »Pravo na represalije u doba mira«, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo* 1980, br. 2—3, str. 209—228.

¹³ Cf., Oppenheim — Lauterpacht, *op. cit.* (bilješka 6), vol. I, p. 305.

stičke Njemačke i fašističke Italije, von Ribbentrop i grof Ciano, nametnuli su dvije arbitražne presude Čehoslovačkoj i Rumunjskoj u korist Mađarske. Presudama od 2. studenog 1938. i od 30. kolovoza 1940. oni su dodijelili prostrane oblasti tih dviju država Mađarskoj, a da ih nisu obrazložili nikakvim pravnim motivima. I obadvije te presude bile su poništene mirovnim ugovorima s Mađarskom i Rumunjskom iz 1947. godine.¹⁴

Opće međunarodno pravo ne nameće državama, strankama u sporovima, nikakve obaveze u pogledu načina njihovog rješavanja. One su potpuno slobodne u izboru sredstava, pa ni do kakvog konačnog rješenja ne može doći ako se jedna ili obadvije stranke tome protive. Određenije obaveze mogu se poduzimati jedino ugovorima ili jednostranim prihvatom klauzule o nadležnosti Haškog suda iz člana 36. stav 2. njegova Statuta. Mada opće međunarodno pravo i na taj način neizravno zabranjuje intervenciju u rješavanju sporova, tu se ipak očituje i njegova slabost. Naime, i međunarodno pravo kao sustav pravila može biti osnova za rješenje nekog spora opet samo ako obadvije stranke u sporu na tu osnovu pristanu.

U znanosti se čini važna razlika između individualne i kolektivne intervencije. Individualna intervencija je ona koju jedna država provodi miješajući se u poslove unutrašnje ili vanjske nadležnosti jedne ili više drugih društava.

Pojam kolektivne intervencije nastao je u znanosti još prije prvog svjetskog rata. Pod njim su se razumijevale intervencije Svete alijanse, a potom diplomatskih skupova u okviru Evropskog koncerna u prošlom stoljeću. Pored oružanih intervencija koje su poduzimale Austrija i Francuska po odobrenju i u ime Svete alijanse u Napuljskoj Kraljevini, u Pijemontu i u Španjolskoj, tu spada Londonska konferencija iz 1839. kojom je Belgija dobila konačno priznanje i priznate granice, te Berlinski kongres 1878. god. koji je intervenirao u rusko-turske odnose i poništio od Otomanske Imperije iznuđeni Sanstefanski ugovor iz iste godine. Hull naziva taj oblik intervencije pod autoritetom korporacije država (*body of States*), ali prema njemu izražava oprez. Ističe da se za korporaciju država ne može smatrati da ima pravo kontrole »izvan prava na temelju rudimentarnih socijalnih veza koje spajaju te države«¹⁵.

Pojam kolektivne intervencije dobio je potpuniji sadržaj ustanovljenjem Lige naroda 1919. godine. Na temelju člana 11. Pakta, Liga je uzurpirala pravo da se nje tiče svaki rat ili prijetnja ratom bilo da neposredno pogađa nekog člana Lige ili ne, smatrajući da je ona dužna poduzeti mjere za efikasno održavanje mira među narodima. Međutim, među pravilima postupka rješavanja sporova pred Vijećem Lige, član 15. točka 8. Pakta priznaje predmete koji se odnose na isključivu nadležnost država: »Ako jedna stranka ustvrdi, a Vijeće prizna da se spor odnosi na neko pitanje koje po međunarodnom pravu spada u njenu isključivu nadležnost, Vijeće će to konstatirati u svome izvještaju, ali neće preporučiti nikakvo rješenje.«

I Povelja Ujedinjenih naroda, u jednom propisu u kojem navodi izraz »intervencija«, ima u vidu ograničenje kolektivne intervencije od strane same te organizacije. Radi se o jednom od načela Ujedinjenih naroda iz člana 2. Povelje; Točka 7. ovoga člana glasi: »Ništa u ovoj Povelji ne ovla-

¹⁴ Cf., Ch. Rousseau, *op. cit.* (bilješka 1), tome IV, p. 45.

¹⁵ Cf., W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 7th Edition, London 1917, p. 303.

šćuje Ujedinjene narode da se miješaju (u engleskom, francuskom i španjolskom originalu — »da interveniraju«, vp. Đ. D.), u poslove koji po njihovoj biti pripadaju u unutrašnju nadležnost države, niti ne obavezuje članove da takve poslove podnose na rješavanje prema ovoj Povelji; no to načelo ne dira u primjenu prisilnih mjera prema glavi VII.« Prema tome propisu jedini izuzetak od toga načela jesu kolektivne prinudne mjere koje može propisati Vijeće sigurnosti u slučajevima prijetnje miru, narušavanja mira ili akata agresije.

U znanosti, ali i u praksi država, taj propis bio je predmet oprečnih, često u različitim situacijama i suprotnih tumačenja. Mnoge države članice, naročito velike sile, zatim sve kolonijalističke zemlje, te one koje su bile optuživane za kršenje ljudskih prava poput Južne Afrike, taj su propis tumačile preširoko. One su odbacivale preporuke Opće skupštine kao navodnu povredu njihove unutrašnje nadležnosti. Pri tome su namjerno zabacivale pravni pojam intervencije.

Tako su na početku procesa dekolonizacije kolonijalne sile smatrale svako zadiranje organa Ujedinjenih naroda u njihovo upravljanje nesamoupravnim područjima protivpravnom povredom njihove unutrašnje nadležnosti. Jednako je bilo u pogledu politike apartheida u Južnoj Africi ili kršenja ljudskih prava u Mađarskoj, Rumunjskoj i Bugarskoj u godinama hladnog rata. Još više je taj propis bio predmetom blokovskih nadmetanja velikih sila, pri čemu su primjenjivani suprotni kriteriji u odnosu na sebe i protivnu stranu¹⁶.

Ako ostavimo po strani ta gruba kršenja i izvrtnja pravnih propisa, kad se radi o rezolucijama Opće skupštine u obliku preporuka u oblastima ekonomske i socijalne suradnje, poštivanja ljudskih prava i drugim pitanjima iz Povelje, u potpunosti prihvaćamo gledište Herscha Lauterpachta izraženo još 1947. godine: »Točka 7. člana 2. odnosi se na akcije Ujedinjenih naroda koje dovode do intervencije i ona ne zabranjuje mjere koje predstavljaju nešto manje od intervencije. Intervencija je tehnički izraz potpuno nesporog sadržaja. Ona znači diktatorsko miješanje u smislu akcije koja dovodi do negiranja nezavisnosti neke države. Ona se sastoji u imperativnom zahtjevu za nekim pozitivnim ponašanjem ili uzdržavanjem, koje ako se ne izvrši, podrazumijeva prijetnju ili pribjegavanje sili u nekom obliku.«¹⁷ Naravno, preporuka Opće skupštine u tome smislu nije nikako intervencija.

Problem kolektivne intervencije od strane univerzalnih međunarodnih organizacija u svrhu održavanja međunarodnog mira i sigurnosti važno je pitanje, ali nema primaran interes za našu raspravu. Ni Liga naroda, a ni Ujedinjeni narodi, nikada svojoj historiji nisu postigli toliki nivo efikasnosti u djelatnostima propisanim njihovim ustavnim aktima da su u okviru tih nadležnosti mogli ozbiljno ugroziti nezavisnost i sigurnost država, osobito onih najvećih.

¹⁶ Takva oprečna stajališta ispoljavaju se naročito u raspravama i prilikom glasanja u Vijeću sigurnosti i Općoj skupštini u povodu akata oružane intervencije. Bilo bi zanimljivo izvršiti analizu stajališta stalnih članova Vijeća sigurnosti u povodu američke intervencije u Dominikanskoj Republici 1955, intervencije Sovjetskog Saveza u Mađarskoj 1956, zajedničke intervencije Britanije, Francuske i Izraela u Egiptu iste godine, intervencije u Čehoslovačkoj 1968, itd.

¹⁷ Cf., Hersch Lauterpacht, »The International Protection of Human Rights«, *Recueil des Cours* 1947, tome 70, pp. 18—19.

U poslijeratnom razdoblju bilo je nekoliko slučajeva kolektivne oružane intervencije u sličnom značenju kako joj pridajemo za XIX stoljeće. U 1965. god. nakon iskrcavanja marinaca Sjedinjenih Država u Dominikanskoj Republici, u tu zemlju bile su upućene i oružane snage nekih drugih članica Organizacije američkih država: Brazila, Paragvaja, Kostarike, Hondurasa, Nikaragve i El Salvadora. One su tamo bile ostale do listopada 1966. godine. U 1968. god. dogodila se repriza. Oružane snage nekih članica Varšavskog ugovora — Sovjetskog Saveza, Poljske, Demokratske Republike Njemačke, Mađarske i Bugarske izvršile su oružanu intervenciju u Čehoslovačkoj. Ti primjeri kolektivnih oružanih intervencija, poduzimani od vojnih saveza za kolektivnu samoobranu protiv svojih vlastitih članova, teško da imaju neke osobite, zasebne značajke u odnosu na nedozvoljenu individualnu intervenciju. One su bile organizirane i vođene u interesu vodećih članica tih saveza.

* * *

U određenju pojma intervencije na kraju je neophodno odrediti odnos između čina intervencije i mjera poduzetih zbog više sile i nepredviđenih okolnosti, nesreće i krajnje nužde, koje se izuzetno po međunarodnom pravu smatraju dozvoljenim uoliko se ispune predviđeni uvjeti. Komisija za međunarodno pravo Ujedinjenih naroda u radu na kodifikaciji odgovornosti država usvojila je nacrt nekih propisa za koje se može smatrati da kodificiraju pozitivno međunarodno pravo na snazi. Gornje nabrojani čini isključuju protivpravnost počinjenog djela i time odgovornost države za njih, ali se time ipak ne isključuje naknada štete koja iz njih proizađe.

U nacrtu tih propisa viša sila i nepredviđene okolnosti definiraju se kao nodoljiva sila ili nepredviđeni vanjski događaj, izvan kontrole zemlje koja pribjegne činu, koje čine materijalno nemogućim ponašanje u skladu s pravnom obavezom, pod uvjetom da ta država nije doprinijela nastanku stanja materijalne nemogućnosti.

Protivpravnost nekog djela isključuje se također ako osoba koja djeluje nije imala drugog načina u okolnostima krajnje nesreće da spasi svoj život ili živote osoba koje su joj povjerene na zaštitu, također ako država u pitanju nije pridonijela nastanku takvih okolnosti.

Stanje krajnje nužde isključuje protivpravnost pod kumulativnim uvjetima: (a) ako čin u pitanju postane jedini način očuvanja suštinskog interesa države u odnosu na svoje pravne obaveze; i (b) ako takav čin nije ozbiljno narušio suštinski interes države u odnosu na koju obaveza postoji. I stanje krajnje nužde isključuje se ako obaveza u pitanju proizlazi iz imperativne norme općeg međunarodnog prava (*jus cogens*); ili ako takva obaveza proizlazi iz ugovora koji izričito ili implicitno isključuje mogućnost pozivanja na krajnju nuždu; ili ako je država u pitanju pridonijela stanju krajnje nužde. Kumulativno poštivanje svih tih strogih uvjeta isključuje mogućnost vršenja intervencije pod plaštem krajnje nužde, kakvih je slučajeva ranije bilo.

Po našem mišljenju, čine poduzete zbog više sile i nepredviđenih okolnosti, krajnje nesreće ili krajnje nužde, pod svim uvjetima koji se za njih u tim propisima postavljaju, treba odvojiti od pojma intervencije.

* * *

Nakon što smo pokušali približno označiti sadržaj pojma intervencije i njegov odnos prema nekim drugim činima, željeli bismo istaknuti njegovu političku suštinu. Čini intervencije redovito su posljedica neravnopravnih odnosa snaga između države interventa i njene žrtve. Mada u međunarodnim odnosima, kao i inače u životu, ništa nije nemoguće, veoma malo je vjerojatno da će se slabija država usuditi izvršiti intervenciju, tj. nasilno miješanje u poslove unutrašnje ili vanjske nadležnosti neke mnogo jače države, a da to ostane bez teških posljedica po nju. Ako su odnosi snaga između interventa i njegove žrtve izjednačeni, to može dovesti do ozbiljnog sukoba, pa i do formalnog rata. U prošlosti su neki pisci pokušali opravdati intervenciju kao manje zlo koje može spriječiti rat. Ako se intervencija poduzme kao mjera prevencije rata, to je jedino moguće u slučaju kad veoma jaka država intervenira u poslove slabije zemlje i očekuje da ona tome neće pružiti otpor.

Taj odnos snaga kod intervencije kao jedan od argumenata njene protivpravnosti i neprihvatljivosti veoma je jasno istakao Međunarodni sud u Haagu u presudi u sporu o Krfskom tjesnacu od 9. travnja 1949. godine. Sud je osudio nasilnu akciju čišćenja mina koju je poduzela britanska flota u albanskom teritorijalnom moru, nakon što su tamo od mina potopljena dva britanska razarača. Britanija je pred Sudom tu nasilnu akciju pravdala kao mjeru samopomoći u svrhu očuvanja dokaza. Sud je taj čin intervencije energično osudio na temelju ovih argumenata:

»... Navodno pravo na intervenciju Sud može uzeti jedino kao očitovanje politike sile, koja je u prošlosti dovodila do najtežih zloupotreba, i koja ne može naći svoje mjesto u međunarodnom pravu ma koliki bili nedostaci u međunarodnoj organizaciji. Intervencija je možda još manje prihvatljiva u posebnom obliku u kojem je ovdje izražena, jer po prirodi stvari, rezervirana za najjače države, ona lako može dovesti do izopačenja međunarodne pravde.«¹⁸

Razvoj pravnih pravila o neintervenciji

Sve dok međunarodno pravo nije počelo radikalno ograničavati pravo država na rat, a to je bilo s Paktom Lige naroda iz 1919, pravna pravila koja su zabranjivala intervenciju bila su relativna i nesavršena, uz mnogo izuzetaka.

Načelo zabrane intervencije pisci su izvodili kao korelat prava svih država na nezavisnost (suverenost) i na jednakost. Međutim, nasuprot tim temeljnim pravima svih država, koja su bila afirmirana više u znanosti negoli u konkretnoj praksi država postojalo je i suvereno pravo država na vođenje rata. Naravno, ako ne same države, onda makar svi pisci međunarodnog prava nisu uvijek smatrali pravo država na rat kao apsolutno. Dok je u znanosti bila vladajuća teorija o podjeli ratova na pravedne i nepravedne, koja je ograničavala pravo na rat, po C'Connellu pojam intervencije bio je povezan s konceptom pravednog rata¹⁹.

Međutim, kad su se već krajem XVIII st. osnove te podjele počele reallizirati i time odbacivati, kad se počelo tvrditi da je za svaku državu njen

¹⁸ Cf., *I. C. J. Reports 1949*, p. 35.

¹⁹ Cf., D. P. O'Connell, *International Law*, Vol. I, London 1965, pp. 323.

razlog za rat pravedan i da nema međunarodnog organa koji bi odlučivao o tome koja od zaraćenih strana ima pravedan razlog (*justa causa*), tada je i od zabrane država na intervenciju u suštini ostalo veoma malo.

Na temelju načelâ nezavisnosti i jednakosti država logički je proizlazilo da je intervencija pravno nedozvoljena, osim u izuzetnim slučajevima, jer je s v a k a intervencija, čak i u slučajevima kad je dozvoljena, povreda nezavisnosti druge države. Logički, međutim, bila je neodrživa ali stvarnosti međunarodnih odnosa veoma bliska formula da je intervencija protivpravna sve dok ne dovede do rata, i da tada postaje pravno dozvoljena²⁰, jer su države imale pravo da ratuju. Neki pisci su na toj osnovi, iz oportunističkih razloga, opravdavali intervenciju. Ako se intervencija odbije, onda dovodi do rata, ali ako joj se slabija strana pokori, ona postaje preventivna mjera i time se izbjegava rat²¹.

* * *

Praksa država o načelu neintervencije bila je nestalna. U periodu prije prvog svjetskog rata, a i kasnije, obično su izjave što su potvrđivale to načelo dolazile kao reakcija na praksu intervencije koja je prelazila mjeru.

Sveta alijansa, koja je bila prvi rudimentalni sistem kolektivne sigurnosti, uzurpirala je pravo na intervenciju u provođenju načelâ legitimiteta i apsolutizma, a protiv građanskih liberalnih ideja iz francuske revolucije. Poznate su bile oružane intervencije austrijske vojske u ugušivanju pobuna u Napuljskoj kraljevini 1821. i u Pijemontu 1822, te francuske vojske u Španjolskoj 1823, na temelju odluka ili odobrenja kongresa Svete alijanse. U tome vremenu činilo se mogućim da Sveta alijansa na sličan način intervenira u pobunjenim kolonijama Latinske Amerike da bi se tamo restaurirala vlast španjolskog kralja. No, ti uspjesi i perspektive uspjeha na polju oružane intervencije izrodili su jake otpore. U 1822. god. Britanija se udaljila od Svete alijanse i pod prvim ministrom Canningom počela se službeno izjašnjavati za — načelo neintervencije²².

Sjedinjene Američke Države, koje su već bile priznale nezavisnost novih latinoameričkih republika, a bile su suočene s opasnošću teritorijalne ekspanzije Rusije sa Aljaske (koja je tada bila ruski teritorij), u sjeverozapadnom prostoru, reagirale su na tu politiku proglašenjem Monroeove doktrine.²³

U prosincu 1823. god. predsjednik Monroe formulirao je tu doktrinu u dvjema porukama Kongresu Sjedinjenih Država. U prvoj poruci bilo je navedeno da se američki kontinenti ne mogu više smatrati otvorenim za buduću kolonizaciju od bilo koje evropske sile. Oni su postali slobodni teritoriji. Ipak, ta poruka podrazumijevala je pravo zemalja koje su već imale kolonije da ih zadrže, ali se zabranjivala dalja kolonizacija. Britanija i Rusija su izričito protestirale protiv te poruke. U stvarnosti, međutim, nakon 1823. god. nije bilo daljih kolonijalnih osvajanja u tome prostoru.

Druga poruka odnosila se na namjeravanu intervenciju Svete alijanse

²⁰O'Connell to rezoniranje, čini se, odbacuje kao strano logici, *ibid.*, p. 323.

²¹Cf., W. E. Hall, *op. cit.* (bilješka 15), p. 293.

²²Vidi prikaz nastanka Svete alijanse i njenog djelovanja u Vladimir Ibler, *Diplomatska historija 1814—1971*, Zagreb 1960, str. 24—38.

²³Istinski tvorac te doktrine bio je tadašnji državni sekretar John Quincy Adams, koji je potom bio i predsjednik Sjedinjenih Država od 1825. do 1829. godine.

u korist Španjolske. U njoj je bilo istaknuto da, s obzirom na to da Sjedinjene Države nisu intervenirale, »niti će bilo kada intervenirati u ratovima u Evropi«, u interesu mira i sreće one ne mogu dozvoliti udruženim evropskim silama da prošire svoj politički sistem (podrazumijevala se apsolutistička monarhija) na bilo koji dio Amerike, i da pokušaju intervenirati u nezavisnosti južnoameričkih republika²⁴.

Monreova doktrina iz 1823. god. nije nikad bila prihvaćena kao neko pravno pravilo, nego je zapravo bila deklaracija političkih načela. U vrijeme kad je bila proglašena, nesumnjivo je bila antiintervencionistička i uz britansku politiku neintervencije zadala je udarac Svetoj alijansi čiji se kongresi nakon 1823. god. više nikad nisu održavali. Ta doktrina pomogla je očuvanju nezavisnosti latinoameričkih republika.

Kasnija tumačenja te iste doktrine, naročito početkom ovog stoljeća, dovela su do njene suprotnosti. Sjedinjene Države bile su uzurpirale pravo da vojnim, političkim i financijskim mjerama interveniraju u poslove malih srednjoameričkih i karipskih država. To pravo intervencije one su za sebe osigurale nizom nametnutih ugovora nekima od tih zemalja. Bila je to tzv. *Big Stick Policy* (prema izreci: *speak softly and carry a big stick*), provođena od strane triju predsjednika: Theodorea Roosevelta (1901—1908), Williama Tafta (1909—1913) i nakon prvog svjetskog rata Calvina Coolidgea (1923—1928). Ta velika zemlja držala je pod vojnom okupacijom ili je vršila vojne intervencije u ovim zemljama: Nikaragva od 1912. do 1914; Kuba 1912, zatim od 1916 do 1922; Dominikanska Republika u 1911, 1913, 1914. i 1916; a u Haitiju punih trideset godina, od 1914. do 1934. godine. Hondurasu, Nikaragvi, Dominikanskoj Republici i Haitiju u nekim je periodima bila nametnuta potpuna kontrola financija od strane Sjedinjenih Država, tako da se one u tome periodu gotovo nisu mogle smatrati nezavisnim državama²⁵.

Naravno, ta intervencionistička politika bila je krajnje nepopularna i ona će nešto kasnije dovesti do reakcije u samim Sjedinjenim Državama i u Panameričkoj uniji.

* * *

U periodu nakon prvog svjetskog rata zbog razvoja nekih pravila o ograničenju prava na rat, načelo zabrane intervencije u općem međunarodnom pravu postepeno dobija sigurniju pravnu osnovu. Tada dolazi do prvih međunarodnih akata regionalnog domašaja koji izričito potvrđuju načelo zabrane intervencije. Istina je, međutim, da najvažniji akti općenitog značenja o tome načelu još uvijek šute. To se odnosi na individualnu intervenciju koju neka država poduzima u vlastito ime.

Pakt Lige naroda još nije bio formalno zabranio pravo na rat, ali je njegovo otpočinjanje uvjetovao prethodnim obaveznim postupkom rješavanja spora pred organima Lige, putem arbitraže ili pred Haškim sudom. Ipak, neke oružane intervencije koje nisu dovodile do ratnog stanja ostajale su nekažnjene. Najpoznatije je bilo talijansko bombardiranje otoka Krfa, a zatim njegova okupacija u 1923, kao mjera retalijacije za ubojstvo talijan-

²⁴ Cf., Oppenheim — Lauterpacht, *op. cit.* (bilješka 6), vol. I, pp. 314—315.

²⁵ Prikaz intervencija Sjedinjenih Država u zemljama Srednje Amerike i Kariba iz toga perioda i kasnije daje Ch. Rousseau, *op. cit.* (bilješka 1), tome IV, pp. 85—93.

skog člana komisije za grčko-albansko razgraničenje sa grčkog teritorija. Komisija pravnika *ad hoc*, koju je obrazovalo Vijeće Lige, izjasnila se da okupacija koja ne dovodi do ratnog stanja može, ali i ne mora biti u neskladu s članovima 12. i 15. Pakta Lige, što zavisi o okolnostima slučaja, a ocjenu toga donosi Vijeće Lige.

Briand-Kelloggov pakt iz 1928. god., osudio je pribjegavanje ratu u svrhu rješavanja sporova, i njegove su se stranke odrekle rata kao instrumenta nacionalne politike u svojim međusobnim odnosima. Dakle, od toga vremena može se smatrati da je načelo rješavanja sporova isključivo mirnim sredstvima dobilo konačnu potvrdu u općem međunarodnom pravu. Podrazumijevalo se da pravo na samoobranu nije u neskladu s obavezama ugovornica iz toga Pakta. Neki pisci bili su skeptični u pogledu njegova domašaja s obzirom na dalekosežne rezerve nekih ugovornica koje su zadržavale pravo da same ocjenjuju kad će pribjeći pravu na samoobranu²⁶. Ipak, pristup gotovo svih država svijeta tome Paktu potakao je razvoj općeg običajnog međunarodnog prava u pravcu zabrane rata, a to je dalo podlogu Nürnberškom i Tokijskom sudu nakon drugog svjetskog rata za kažnjavanje zločina protiv mira. Pitanje da li je Briand-Kelloggov pakt zabranio upotrebu sile koja formalno ne dovodi do rata u znanosti je ostalo neriješeno, a time ni načelo zabrane oružane intervencije još nije bilo dobilo svoju konačnu potvrdu.

U isto vrijeme u Americi je bilo došlo do pomenute reakcije na intervencionističku politiku Sjedinjenih Država prema svojim južnim susjedima. Nakon što je Franklin Delano Roosevelt u 1933. god. zauzeo predsjednički položaj, ta zemlja bila se odrekla ranije nasilničke politike i proklamirala je tzv. politiku dobrog susjedstva. Neki raniji ugovori sa srednjoameričkim državicama, koji su predviđali intervenciju Sjedinjenih Država, bili su revidirani. Međutim, trebalo je nešto vremena da se ta politika u cijelosti afirmira.

Na Sedmoj međunarodnoj konferenciji američkih država, održanoj u Montevideu 1933, usvojena je Konvencija o pravima i dužnostima država, koja je bila prvi ugovorni akt u svijetu o kodifikaciji te važne oblasti općega međunarodnog prava. Član 8. te Konvencije kategorički ističe: »Nijedna država nema pravo da intervenira u unutrašnje ili vanjske poslove druge«²⁷. Državni sekretar Sjedinjenih Država Cordell Hull ipak je na taj propis bio uložio rezervu široka i neodređena sadržaja.

Ali, na Konferenciji u Buenos Airesu 1936. god. Sjedinjene Države, zajedno s ostalim članicama Panameričke unije, bez rezerve su bile prihvatile Dodatni protokol o neintervenciji, čiji je član 1. glasio: »Visoke strane ugovornice izjavljuju da je neprihvatljiva neposredna ili posredna intervencija bilo koje od njih, i iz bilo kakvog razloga, u unutrašnje ili vanjske poslove svake druge stranke.«²⁸

To načelo jednako je čvrsto izraženo i u nekim najvažnijim američkim aktima usvojenim krajem rata i nakon njegova završetka. Sjedinjene Države stranka su svih tih akata. Akt iz Chapultepeca od 8. ožujka 1945, koji je

²⁶ Prikaz tih rezervi i njihovu kritiku izložio je André M. Mandelstam, »L'interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des Etats signataires«, *Revue générale de droit international public* 1933, pp. 537ff.

²⁷ Cf., Llewellyn Pfanckuchen, *A Documentary Textbook in International Law*, New York 1940, p. 19.

²⁸ Cf., T. Komarnicki, *op. cit.*, (bilješka 3), p. 18, n. 39.

prethodio Povelji Ujedinjenih naroda, u svojoj preambuli pod točkom B konstatirao je da su američke države uvrstile u svoje međunarodno pravo »Osudu intervencije neke države u unutrašnje ili vanjske poslove druge.« Osim toga, taj Akt je u svome dijelu nazvanom »Deklaracija« istakao: »Prvo: Da su sve suvremene države međusobno pravno jednake. Drugo: Da svaka država ima pravo na poštivanje posebnosti i nezavisnosti od strane drugih država članica međunarodne zajednice.«²⁹

I napokon, Pakt Arapske lige, potpisan u Kairu 22. ožujka 1945, dakle također prije Povelje Ujedinjenih naroda, u članu 8. navodi: »Svaka država članica se obavezuje da će poštivati oblik vladavine ustanovljen u drugim državama članicama, smatrajući ga njihovim isključivim pravom. Svaka država članica se obavezuje na uzdržavanje od svih djelatnosti usmjerenih na promjenu režima.«³⁰

Time zaključujemo pregled propisa regionalnog domašaja o zabrani intervencije do stupanja na snagu Povelje Ujedinjenih naroda. Svi ti propisi na ugovornoj osnovi i danas obavezuju njihove stranke.

Suvremeni međunarodni propisi o zabrani intervencije

Odlučujuća za dalji razvoj općeg međunarodnog prava o zabrani intervencije bila je nesumnjivo Povelja Ujedinjenih naroda, koja je kao ugovorni propis stupila na snagu 24. listopada 1945. godine.

Mada povelja u svome tekstu izričito ne spominje individualnu intervenciju država, ona je posredno zabranjuje na sveobuhvatniji način negoli bilo koji raniji opći međunarodni akt. Član 2. točka 4. Povelje glasi: »Članovi se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda.«

Povelja je, dakle, zabranu rata kao instrumenta nacionalne politike država iz Briand-Kelloggova pakta proširila na svaku prijetnju silom ili upotrebu sile protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, članice Ujedinjenih naroda ili ne. Više nema sumnje da je oružana intervencija koja ne dovodi do formalnog rata također postala zabranjena. Isto tako, zabrana prijetnje silom protiv političke nezavisnosti država po našem mišljenju daje osnove za postavku da su njome obuhvaćeni i oblici intervencije koji nemaju karakter oružane sile.

Zabrana intervencije u Povelji je dobila još jednu pravnu potvrdu u točki 3. člana 2, koja glasi: »Članovi rješavaju svoje međunarodne sporove na takav način da ne ugroze međunarodni mir, sigurnost, i pravdu.« Time se pravno zabranjuje bilo kakav oblik intervencije u rješavanju sporova među državama, bilo da dolazi od neke stranke u sporu, ili treće zemlje koja obadvjema strankama želi nametnuti neki oblik posredovanja. To načelo je, kako smo naveli, već bilo implicirano i u Briand-Kellogovu paktu³¹.

²⁹Cf., *United Nations Textbook*, 3rd Ed., Leiden 1958, pp. 381, 382—383.

³⁰*Ibid.*, p. 431.

³¹Član 2. Briand-Kelloggova pakta iz 1928. glasi: »Visoke ugovore strane priznaju da će rješavanje ili rješanje svih sporova ili sukoba, bilo koje prirode ili porijekla, koji se mogu među njima pojaviti, tražiti uvijek i jedino mirnim putem.« Cf., *Le Fur — Chklaver, Recueil des textes de droit international public*, Paris 1934, p. 989.

Također je i točka 1. člana 2. Povelje, koja glasi: »Organizacija se temelji na načelu suvremene jednakosti svih svojih članova«, dodatna pravna osnova za zabranu intervencije. Na stranu nezgrapnan izraz »suverena jednakost« koji kao takav nema precizan sadržaj u međunarodnom pravu³², ranije smo naveli da iz poštivanja nezavisnosti (suverenosti) i jednakosti država proizlazi i zabrana intervencije u poslove njihove unutrašnje ili vanjske nadležnosti. Ipak, valja istaknuti da ni Povelja, kao ni raniji akti koji su ustanovljivali sisteme kolektivne sigurnosti (Svetu alijansu i Ligu naroda), nije dosljedno provela načelo jednakosti svojih članova. Posebna prava stalnih članova Vijeća sigurnosti u odlučivanju u vijeću i u pogledu izmjena Povelje zapravo su negacija toga načela, makar što se tiče same Organizacije ujedinjenih naroda.

Iz navedenih propisa člana 2. Povelje proizlazi da su oni formulirani kao obaveze država članica Ujedinjenih naroda i organa svjetske organizacije, a ne kao načela općega međunarodnog prava koja bi obavezivala i države nečlanice.

Ipak je Povelja — do danas najvažniji međunarodni akt u historiji međunarodnih odnosa — ubrzo nakon 1945. god. potakla dalji razvoj općeg običajnog međunarodnog prava u tome pravcu. Danas se načela o zabrani prijetnje ili upotrebe sile, ali i načelo o ravnopravnosti i samoodređenju narodâ, smatraju pravilima koja su prerasla u opće međunarodno pravo, a to je potvrđeno i brojnim deklaracijama Opće skupštine, na koje ćemo nešto kasnije ukazati.

Transformacijom gornjih načela u pravila općega međunarodnog prava završila se jedna značajna faza u razvoju općih pravnih pravila koja se odnose na međunarodnu i nacionalnu sigurnost država.

* * *

Poslijeratni ustavni akti kojima su stvarane regionalne međunarodne organizacije potvrđivali su na neposredan način načelo zabrane intervencije, a neki od njih su i proširivali taj pojam.

Ustavni akt Organizacije američkih država, Bogotska povelja iz 1948, u dijelu o temeljnim pravima i dužnostima država, u članu 15. ističe: »Nijedna država ili grupa država nema pravo da intervenira, neposredno ili posredno, iz bilo kojeg razloga, u unutrašnje ili vanjske poslove bilo koje druge države. Gornje načelo zabranjuje ne samo oružanu silu nego također i bilo kakav drugi oblik miješanja ili pokušaj prijetnje protiv posebnosti države ili protiv njenih političkih, ekonomskih i kulturnih elemenata.« Slijedeći, član 16. po našem je saznanju prvi međunarodni ugovorni propis koji izričito zabranjuje ekonomsku intervenciju: »Nijedna država ne smije upotrebiti ili ohrabriti primjenu prinudnih mjera ekonomskog ili političkog karaktera da bi izvršila prinudu na suverenu volju druge države ili od nje postigla korist bilo koje vrste.«³³ Ni te izričite pravne obaveze nesu spriječile nov period intervencionističke politike Sjedinjenih Država u tome dijelu svijeta koji još nije na izmaku, a u zadnje se vrijeme čak i pooštrava.

³² Vidi o tome — Ch. Rousseau, *op. cit.* (bilješka 1), tome IV, pp. 30—31.

³³ Cf., *United Nations Textbook*, p. 391.

Povelja iz Adis Abebe, Ustav Organizacije afričkog jedinstva od 25. svibnja 1963, u članu II, među drugim načelima Organizacije proklamira »nemiješanje u unutrašnje poslove država.«³⁴

Čak i Varšavski ugovor o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći od 14. svibnja 1955, kojim je formalno ustanovljen vojni i politički savez zemalja Istočne Evrope u svrhu kolektivne samoobrane, u svome uvodu navodi »nemiješanje u unutrašnje poslove«, i tome načelu između ostalog posvećuje član 8: »Ugovorne strane izjavljuju da će djelovati u duhu prijateljstva i suradnje, u cilju još većeg razvijanja i učvršćivanja postojećih međusobnih ekonomskih i kulturnih veza, ravnaajući se načelima uzajamnog poštivanja njihove nezavisnosti, suverenosti, kao i nemiješanja u njihove unutrašnje poslove.«³⁵

Varšavski ugovor je jedan od rijetkih ugovora o kolektivnoj sigurnosti koji na izričit način proklamira načelo zabrane intervencije³⁶. Ipak, upravo je taj ugovor bio u cjelini prizivan da bi se opravdale oružane intervencije protiv nekih njegovih članica, 1956. u Mađarskoj i 1968. god. u Čehoslovačkoj. Tzv. »doktrina o kolektivnom suverenitetu socijalističkih zemalja« u sovjetskim političkim izjavama i u djelima sovjetskih pisaca potpuno izvrće sadržaj načela zabrane intervencije i dovodi do njegove suprotnosti.

* * *

Poslijeratni regionalni međunarodni propisi koje smo naveli pridonijeli su daljoj pravnoj afirmaciji načela zabrane intervencije. Naravno, ni oni, ni druga načela Ujedinjenih naroda u poslijeratnom svijetu nisu mogli eliminirati slučajeve prijetnje i upotrebe oružane i drugih vrsta sile u međunarodnim odnosima. No, otkako su sredinom pedesetih godina ovog stoljeća buduće nesvrstane države stekle većinu u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, one su bile u stanju da izglasavaju neke deklaracije kojima se potvrđivalo to načelo, pa i proširivao njegov domašaj. Takva osuda intervencija sadržana je u odlukama Bandunške konferencije azijskih i afričkih zemalja iz 1955, a uporno se ponavlja u svim zaključcima konferencija šefova država i vlada nesvrstanih zemalja, pa i drugih političkih skupova.

Ovdje ćemo se osvrnuti na neke deklaracije usvojene u Općoj skupštini koje su imale za cilj da potvrde i da sadržajno prošire načelo o zabrani intervencije. Takvi akti pod određenim okolnostima mogu da djeluju na dalji razvoj općega međunarodnog prava.

U nizu tih akata značajna je Deklaracija Ujedinjenih naroda o nedopustivosti miješanja u unutrašnje poslove država i o zaštiti nezavisnosti suverenosti, jednoglasno, uz pet uzdržanih glasova, usvojena rezolucija Opće

³⁴ Cf., *A Survey of Treaty Provisions for the Pacific Settlement of International Disputes 1949—1962*, United Nations 1966, p. 75.

³⁵ Cf., Reuter — Gros, *Traité et documents diplomatiques*, Paris 1960, pp. 158, 160.

³⁶ Drugi takav nama poznat primjer jest član 5. Ugovora o prijateljstvu i suradnji sklopljenog između Jugoslavije, Grčke i Turske u Ankari 28. veljače 1953. U tome propisu se između ostalog navodi da se ugovornice »također obavezuju da će se svaka od njih uzdržavati od svakog mešanja u unutrašnje stvari ostalih strana ugovornica«, Cf., *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo* 1955, br. 1, str. 143.

skupštine 2131 (XX) od 21. prosinca 1965. godine³⁷. Ona je, dakle, usvojena iste godine nakon oružane intervencije i okupacije Dominikanske Republike. Ta Deklaracija, međutim, nije nimalo utjecala, nepune tri godine kasnije, na oružanu intervenciju nekih članica Varšavskog ugovora u Čehoslovačkoj, mada su sve one glasale njoj u prilog u Općoj skupštini.

Deklaracija, između ostalog, u uvodu ističe da je oružana intervencija sinonim agresije, i kao takva suprotna temeljnim načelima na kojima treba da se zasniva miroljubiva međunarodna suradnja. Dalje se navodi da su neposredna intervencija, subverzija i svi oblici posredne intervencije suprotni načelima Ujedinjenih naroda i stoga čine povredu Povelje te svjetske organizacije.

U točki 1. operativnog dijela Deklaracije ističe se: »Ni jedna država nema pravo da neposredno ili posredno intervenira iz bilo kojeg razloga u unutrašnje ili vanjske poslove ma koje druge države. Shodno tome, zabranjeni su oružana intervencija i svi drugi oblici miješanja ili pokušaji ugrožavanja posebnosti države ili njenih političkih, ekonomskih i kulturnih osnova.«

Svrha deklaracije bila je da proširi pojam mjera koje čine nedozvoljenu intervenciju. Točka 2. s time u vezi navodi: »Ni jedna država ne smije da upotrijebi ekonomske, političke ili bilo kakve druge mjere ili da podstiče upotrebu takvih mjera, da bi prisilila drugu državu da joj se podvrgne u vršenju svojih suverenih prava ili da osigura za sebe bilo kakvu prednost...« Tu nalazimo neke zajedničke elemente sa već navedenim članovima 15. i 16. Bogotske povelje iz 1948. godine. Dalje se navodi: »... Isto tako, ni jedna država ne smije organizirati, pomagati, poticati, podstrekavati ili tolerirati subverzivne, terorističke ili oružane aktivnosti usmjerene na nasilno svrgavanje režima druge države ili miješanje u građanski sukob u drugoj državi.«

I točka 3. ide za proširenjem pojma nedozvoljene intervencije: »Upotreba sile da bi se narodi lišili svoje nacionalne posebnosti predstavlja povredu njihovih neotuđivih prava i načela neintervencije.«

U daljem tekstu Deklaracije načelo neintervencije dovodi se u vezu s potrebom održanja međunarodnog mira i sigurnosti u svijetu, s pravom svake države da bira svoj politički, ekonomski i kulturni sistem, s načelom samoodređenja i nezavisnosti naroda, poštivanjem ljudskih prava, osudom rasne diskriminacije i kolonijalizma.

Druga deklaracija u tome nizu do sada ima najveće pravno značenje. Radi se o Deklaraciji sedam načela, odnosno, njezin je puni naziv: Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. Ona je bila usvojena konsensusom na jubilarnom zasjedanju Opće skupštine 24. 1970. godine. Na njenom tekstu radio je Specijalni komitet Opće skupštine niz godina. Imala je za svrhu da izvrši kodifikaciju i razradi načela iz Povelje. Svim tim načelima dat je, za razliku od teksta Povelje, univerzalan domašaj³⁸.

³⁷ Prilikom glasanja uzdržali su se Ujedinjeno Kraljevstvo, Belgija, Nizozemska, Novi Zeland i Australija. Vidi prijevod ove Deklaracije na naš jezik u zbirci: Pribičević i dr, *Međunarodni odnosi i vanjska politika socijalističke Jugoslavije*, Zagreb 1979, str. 267—269.

³⁸ Vidi tekst u prijevodu na naš jezik: *Povelja Ujedinjenih naroda*, treće izdanje, Zagreb 1976, str. 135—146.

Ta Deklaracija ipak ima i pravnih nedostataka, koji se ogledaju u nepotrebnom ponavljanju načela, u ulaženju u detalje o stvarima gdje bi općenita ali precizna formulacija mnogo adekvatnije obuhvatila postojeću i buduću protivpravnu praksu. Uza sve to, Deklaracija sedam načela općenito se danas uzima kao međunarodni akt koji izražava pravila općega međunarodnog prava danas na snazi.

Većina načela razrađenih u toj Deklaraciji na posredan ili neposredan način potvrđuje zabranu intervencije. Egzegetska analiza njenog teksta ovdje bi bila malo korisna. Ipak, u tome pogledu nalazimo važnijom od ostalih formulaciju prvog načela, koje se odnosi na uzdržavanje od prijetnje ili upotrebe sile. Navodimo neke izvode koji se odnose na različite vidove oružane intervencije:

»Svaka država dužna je da se u svojim međunarodnim odnosima uzdrži od prijetnje silom ili upotrebe sile, koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda. Takva prijetnja silom ili upotreba sile predstavlja kršenje međunarodnog prava i Povelje Ujedinjenih naroda i ne smije se nikada upotrebljavati kao sredstvo za rješavanje međunarodnih problema.« (prvi stavak)

»Svaka država dužna je uzdržavati se od upotrebe bilo koje prisilne mjere koja lišava narode, koji su spomenuti pri razradi načela ravnopravnosti i samoodređenja, njihovog prava na samoodređenje, slobodu i nezavisnost.« (sedmi stavak).

»Svaka država dužna je uzdržavati se od organiziranja, poticanja, pomaganja ili sudjelovanja u građanskom ratu ili terorističkom činu u nekoj drugoj državi i ne dopustiti na svom području organizirano djelovanje u svrhu izvršenja tih čina, ukoliko čini spomenuti u ovom stavku uključuju prijetnju ili upotrebu sile.« (deveti stavak).

»Područje neke države ne može biti predmetom vojne okupacije koja je posljedica upotrebe sile protivno odredbama Povelje...« (iz desetog stavka).

Te propise treba uzeti kao cjelinu s Definicijom agresije iz 1974, čije smo neke dijelove naveli na početku ove rasprave. I rezolucija o definiciji agresije usvojena je u Općoj skupštini konsensusom, te stoga ima jednaku pravnu snagu kao i Deklaracija sedam načela.

Kao treće u Deklaraciji navodi se: »Načelo koje se odnosi na dužnost država da se, u skladu s Poveljom, ne intervenira u poslove unutrašnje nadležnosti drugih država«. Za razliku od člana 2. točka 7. Povelje, tu se ne radi o ograničavanju nadležnosti organa Ujedinjenih naroda, nego o zabrani različitih čina individualne ili kolektivne intervencije koje poduzimaju države izvan te svjetske organizacije. Navodimo u cijelosti sadržaj toga načela:

»Ni jedna država niti grupa država nema pravo iz bilo kojeg razloga intervenirati, neposredno ili posredno, u unutrašnje ili vanjske poslove neke druge države. Prema tome oružana intervencija i svaki drugi oblik miješanja ili svaka prijetnja koji su upereni protiv osobnosti države ili protiv njenih političkih, ekonomskih i kulturnih elemenata, predstavljaju kršenje međunarodnog prava.

Ni jedna država ne može poduzeti, niti poticati poduzimanje ekonomskih, političkih ili drugih mjera, kojima bi prisilno dovela neku drugu državu da joj potčini vršenje svojih suverenih prava i radi sti-

canja bilo kakvih koristi. Isto tako, ni jedna država ne smije organizirati, pomagati, poticati, financirati ili tolerirati subverzivne ili terorističke oružane akcije koje su upravljene na nasilno obaranje poretka neke druge države, ili koje predstavljaju miješanje u građanski rat u nekoj drugoj državi.

Upotreba sile radi lišavanja naroda njihovog nacionalnog identiteta predstavlja kršenje njihovih neotuđivih prava i kršenje načela neintervencije.

Svaka država ima neotuđivo pravo da bira svoj politički, ekonomski, društveni i kulturni sistem bez miješanja, u bilo kojem obliku, od strane neke druge države.

Ništa u prethodnim stavcima ne treba tumačiti kao da dira u one odredbe Povelje koje se odnose na održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.«

Kako vidimo, u razradi toga načela, pored zabrana koje čine načelo neintervencije, izloženo je i pozitivno pravo svih država na svoj ekonomski, društveni i kulturni sistem, koje je veoma čest objekt intervencija izvana. Inače, razrada načela neintervencije u toj Deklaraciji uglavnom se poklapa s prethodnom Deklaracijom iz 1965. godine. Vrijednost Deklaracije sedam načela u cjelini ogleda se u tome što je usvojena konsensusom i što je stoga akt kodifikacije i autentičnog tumačenja načela iz povelje Ujedinjenih naroda.

Nešto kasnije na istom zasjedanju Opće skupštine, 16. prosinca 1970, bila je usvojena važna Deklaracija o učvršćenju međunarodnog mira. Ona između načela iz Povelje ponovo potvrđuje — »dužnost u skladu s Poveljom da se ne intervenira u poslove unutrašnje nadležnosti bilo koje države«, ali to načelo inače ne razrađuje.

Da za trenutak napustimo oblast deklaracija Opće skupštine, po vremenskom redoslijedu navest ćemo Završni akt Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi, potpisan u Helsinkiju 1. kolovoza 1975. godine. Mada regionalnog domašaja, i mada poput rezolucija Opće skupštine nema karakter međunarodnog ugovora, radi se o međunarodnom instrumentu u pismenom obliku, koji je bio predmet intenzivnih pregovaranja od gotovo dvije godine, usvojenom konsensusom i potpisanom od šefova država, vlada i političkih partija trideset i pet država.³⁹

Deklaracija o načelima iz Završnog akta, među deset načela koja razrađuje, navodi »Neintervenciju u unutrašnje poslove« kao šestu po redu. Ona je nešto manje detaljno razrađena od istog načela u Deklaraciji sedam načela, ali sadrži neke važne naglaske za evropske prilike, s obzirom na blokovsku podijeljenost država u ovom dijelu svijeta, i s obzirom na ranije čine oružane intervencije upravljene protiv nekih članica tih blokova od strane njihovih saveznika. Prvi stavak toga načela glasi:

»Države učesnice će se uzdržavati od svakog izravnog ili neizravnog, pojedinačnog ili kolektivnog uplitanja u unutrašnje ili vanjske poslove, koji spadaju u unutrašnju nadležnost neke druge učesnice, bez obzira na njihove međusobne odnose.«

³⁹ O pravnom domašaju različitih dijelova Helsinškog akta, osobito o njegovoj Deklaraciji o načelima, opširno smo raspravljali u knjizi »*Međunarodno pravo i međunarodna sigurnost*,« Sarajevo 1982. Vidi posebno str. 120—121, i 128—129.

Zadnji dio rečenice ima u vidu odnose koji proizlaze iz ugovora o vojnim i političkim savezima, a koji najviše sputavaju suverenost odnosnih zemalja. Ostali stavci toga načela glase:

»Stoga će se one uzdržavati od bilo kojeg oblika oružane intervencije ili prijetnje takvom intervencijom protiv druge države učesnice.

One će se također u svim okolnostima uzdržavati od bilo kojeg čina vojne, političke, ekonomske ili druge prinude usmjerenog na podvrgavanje svome interesu vršenja od drugih država učesnica njihovih prava svojstvenih suverenosti i na taj način osiguranja koristi bilo koje vrste.

U skladu s time one će se, između ostalog, uzdržavati od izravnog ili neizravnog pomaganja terorističkih djelatnosti ili subverzivnih ili drugih aktivnosti usmjerenih na nasilno obaranje režima druge države učesnice.«

Za predmet naše rasprave, čak i više od razrade načela neintervencije, važna je formulacija unutrašnje i vanjske suverenosti država iz prvog načela pod naslovom »Suverena jednakost, poštovanje prava suštinskih za suverenost«. Mada ni ta razrada ne prelazi stanje postojećega općeg međunarodnog prava, navodimo sadržaj toga načela u cijelosti:

»Države učesnice će uzajamno poštovati njihovu suverenu jednakost, njihovu posebnost, kao i sva prava suštinska za njihovu suverenost i obuhvaćena njome, uključujući posebno pravo svake države na pravnu jednakost, teritorijalnu cjelovitost, slobodu i političku nezavisnost. One će također poštovati pravo svake od njih da slobodno izabere i razvija svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem, kao i pravo da određuje svoje zakone i druge propise.

U okviru međunarodnog prava sve države učesnice imaju jednaka prava i dužnosti. One će međusobno poštovati pravo svake od njih da po slobodnoj volji određuje i vodi svoje odnose sa drugim državama u skladu s međunarodnim pravom i u duhu ove deklaracije. One smatraju da se njihove granice mogu mijenjati u skladu s međunarodnim pravom, mirnim sredstvima i putem sporazuma⁴⁰. One, također, imaju pravo da pripadaju ili ne pripadaju međunarodnim organizacijama, da budu ili da ne budu stranke dvostranih ili mnogostranih ugovora, uključujući i pravo da budu ili da ne budu stranke ugovora o savezima; one također, imaju i pravo na neutralnost.«

Dakle, sprečavanje bilo koje države u vršenju svih tih, tako pozitivno formuliranih suvremenih prava od strane druge države, ocjenjuje se kao nedozvoljena intervencija. Upravo je to vladajuće stanje odnosa unutar vojnih saveza u Evropi, ali svečano stavljanje potpisa na taj Završni akt nije nimalo promijenilo to stanje.

* * *

⁴⁰ Usprkos toj odredbi, treće načelo iz iste Deklaracije glasi: »Države učesnice smatraju nepovredivim sve svoje granice kao i granice svih država u Evropi i stoga će se, sada i ubuduće, uzdržavati od svakog nasrtaja na te granice. — Shodno tome, one će se također uzdržavati od svakog zahtjeva ili čina prisvajanja i uzurpiranja dijela ili čitave teritorije bilo koje države učesnice.« Po našem mišljenju tom odredbom države potpisnice Helsinškog akta pravno su potvrdile teritorijalni *status quo* u Evropi.

U svjetlosti svega izložbenog valja razmotriti posljednju deklaraciju — Deklaraciju o nedopustivosti intervencije i miješanja u unutrašnje poslove država, koju je Opća skupština usvojila 9. prosinca 1981, i to ne konsensusom, nego većinom od 120 glasova, uz 22 glasa protiv, 6 uzdržanih i 8 odsutnih članica.⁴¹

Čini nam se da je taj tekst primjer kako ne treba donositi nove deklaracije u materiji koja je već na solidan način uređena i kodificirana međunarodnim instrumentima, naročito ukoliko za usvajanje nove deklaracije nije osiguran konsensus svih članova Opće skupštine.

Ta Deklaracija ima veoma dugačak tekst i u njoj je mnogo ponavljanja iz ranijih akata, koja na ovom mjestu ne možemo navoditi. Da bi se našlo opravdanje za novi tekst deklaracije u istoj materiji, valja najprije iznaći da li ona pruža nov i potpuniji pojam same intervencije, a dalje, da li ima bitno novih elemenata u njegovoj razradi.

Točka 1. Deklaracije navodi: »Ni jedna država ili grupa država nema pravo da intervenira ili da se miješa (*to intervene or interfere*) u bilo kojem obliku ili iz bilo kojeg razloga u unutrašnje ili vanjske poslove drugih država«. Za razliku od ranijih određenja, tu je izostavljena — »neposredna ili posredna intervencija«. Pravno ispravniji bi, međutim, bio pojam intervencije — »u poslove unutrašnje ili vanjske nadležnosti« država. Obogaćenje toga pojma u novoj Deklaraciji sastoji se u tome što se u gotovo cijelom tekstu naporedo ponavljaju dva izraza — intervencija i miješanje (*intervention and interference*). U pravnim tekstovima na francuskom jeziku nalazimo čak tri izraza: *intervention*, *immixion*, *ingérence*, koji postoje i na našem jeziku: intervencija, uplitanje, miješanje. Međutim, tu se uopće ne radi o odvojenim pravnim kategorijama, nego o mogućim stupnjevima u vršenju nedozvoljenog pritiska⁴², mada se još češće ti izrazi koriste naprosto kao sinonimi s istim pravnim posljedicama. A da bi bilo koji stupanj kakvog pritiska bio nedozvoljen, nije bitno da li su upotrebljeni jedan ili više izraza, nego da takav čin uistinu jest nasilno miješanje u poslove unutrašnje ili vanjske nadležnosti druge države i da je na taj način povrijeđena njena nezavisnost. Dakle, uporedna upotreba više sinonima ne čini neko dijelo više nedozvoljenim, niti manje mogućim u praksi.

Da vidimo novosti u pogledu razrade ovog načela. Druga točka u Deklaraciji navodi: »Načelo neintervencije u unutrašnje ili vanjske poslove država obuhvaća slijedeća prava i dužnosti: ...« Ta prava i dužnosti podijeljena su u tri velike grupe pod tri rimska broja.

Pod rimskim brojem I slijedi pod (a) suverenost, politička nezavisnost (koje su razlike?), teritorijalna cjelovitost, nacionalno jedinstvo (da li u svim državama svijeta?), i sigurnost svih država, te nacionalna posebnost i kulturna baština njihovih naroda. Pod (b) navedeno je: suvereno i neotuđivo pravo države da slobodno odredi svoj politički, ekonomski, kulturni i društveni sistem, da razvija svoje međunarodne odnose i da vrši stalnu suverenost nad svojim prirodnim izvorima u skladu s voljom naroda, bez vanjske intervencije, miješanja, subverzije, prisile ili prijetnje u bilo kojem obliku. Do sada nije bilo bitno novih elemenata u odnosu na ranije tekstove.

⁴¹ Vidi tekst u: *Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during the First part of its Thirty-Sixth Session*, from 15 September to 18 December 1981, U. N. Press Release, GA/6546, pp. 154—159.

⁴² Vidi u tome smislu: Ch. Rousseau, *op. cit.* (bilješka 1), tome IV, p. 37.

Slijedi, međutim, podtočka (c) koja glasi: »Pravo država i naroda na slobodan pristup informacijama i da potpuno razvijaju, bez uplitanja, svoj sistem informacija i masovnih medija i da koriste svoje medije informacija za promicanje svojih političkih, društvenih, ekonomskih i kulturnih interesa i aspiracija, zasnovanih, između ostalog, na odgovarajućim propisima Opće deklaracije o pravima čovjeka i načela novog međunarodnog ekonomskog poretka.«

Deklaracija iz 1981. prvi je međunarodni instrument o zabrani intervencije koji u tome kontekstu afirmira pravo na informacije kao pozitivno pravo društva. Ne želimo tvrditi da afirmacija toga prava ne bi trebala biti predmet posebnih međunarodnih instrumenata, a od toga bi mnogo važnije bilo stvaranje materijalnih uvjeta za razvoj vlastitih sistema i medija informacija u najsiromašnijim zemljama koje ih nemaju. No, pravo na informacije kako je tu afirmirano već je implicirano u pozitivno pravo država na vlastiti politički, ekonomski, društveni, kulturni — pa time i informativni — sistem bez miješanja izvana.

Međutim, u toj oblasti subverzivna propaganda bez sumnje se može nazvati nedozvoljenom intervencijom. I budući da je ta Deklaracija imala za cilj da doslovno nabroji sve nedozvoljene oblike intervencije — kasnije ćemo vidjeti da li je to izvodljivo — ona je u točku II (j) uvrstila: »Dužnost države da se uzdržava od bilo kakve klevetničke kampanje, ocrnjavanja ili neprijateljske propagande u svrhu intervencije ili miješanja u unutrašnje poslove drugih država.« Taj oblik intervencije zaista je raširen u konkretnim međunarodnim odnosima i njemu su najviše izložene upravo one zemlje koje nemaju vlastitih sistema informacija. Naravno, nema pravila općega međunarodnog prava koje bi zabranjivalo državi žrtvi takve intervencije da ograniči ili zabrani pristup takvoj vrsti propagande. Ovdje ne ulazimo u propise Helsinškog završnog akta koji se odnose samo na njegove države potpisnice. I u tome smislu ta Deklaracija pod točkom III (d) ističe: »Pravo i dužnost država da se bore, ustavnim prerogativima, protiv širenja lažnih i iskrivljenih vijesti koje se mogu tumačiti kao miješanje u unutrašnje poslove drugih država ili kao štetne za unapređenje mira, suradnje i prijateljskih odnosa između država i naroda.«

Pod rimskim brojem II Deklaracije slijedi veoma detaljno nabranje dužnosti država koje se izvode iz zabrane intervencije. Njeni su sastavljači imali za cilj da obuhvate sva nedozvoljena djela iz ranijih tekstova, da neke ranije formulacije usavrše i učine jasnijim, te osobito da opišu neke nove oblike intervencije koji su postali tipični u novije vrijeme. Nismo, međutim, sigurni da novo nabranje bitno unapređuje međunarodno pravo, jer se sve nabrojene zloupotrebe mogu smatrati nedozvoljenim i po ranijim tekstovima. No, ti dijelovi Deklaracije sigurno svjedoče o novim, rafiniranijim i perfidnijim oblicima nedozvoljene intervencije kojima smo svjedoci u vremenu u kojem živimo.

Tako se pod točkom II (1) navodi: »Dužnost države da se uzdržavaju od korištenja i izvrtnja spornih slučajeva ljudskih prava kao načina miješanja u unutrašnje poslove država ili vršenja pritiska na druge države ili stvaranja nepovjerenja i nereda unutar ili između država ili grupa država.« kao korelat te dužnosti ipak pod točkom III (c) nalazimo: »Pravo i dužnost država da poštuju, unapređuju i brane sva ljudska prava i osnovne slobode na svojoj nacionalnoj teritoriji i da rade na eliminaciji masovnih i

flagrantnih povreda pravâ nacija i naroda, posebno na eliminaciji *apartheida* i svih oblika rasizma i rasne diskriminacije.«

U točki II (n) navodi se: »Dužnost država da se uzdržavaju od organiziranja, obuke, financiranja i naoružavanja političkih i etničkih grupa na svojoj teritoriji ili na teritoriji drugih država u svrhu poduzimanja subverzije, stvaranja nereda ili nemira u drugim zemljama.« I zadnja točka II (o) navodi: »Dužnost država da se uzdržavaju od ekonomskih, političkih ili vojnih djelatnosti na teritoriji druge države bez njenog pristanka.«

Točka II (k) navodi i neke nove kvalifikacije ekonomske intervencije, koje opet ukazuju na nove takve oblike u praksi: »Dužnost države, u vođenju svojih međunarodnih odnosa na ekonomskom, društvenom, tehničkom i trgovinskom polju, da se uzdržavaju od mjera koje predstavljaju miješanje ili intervenciju u unutrašnje ili vanjske poslove druge države, i na taj način njeno sprečavanje da slobodno određuje svoj politički, ekonomski i društveni razvoj; to između ostalog uključuje dužnost države da ne koristi svoje programe vanjske ekonomske pomoći ili bilo kakve mnogostrane ili jednostrane represalije ili blokadu, te da sprečavaju korištenje transnacionalnih i multinacionalnih društava pod vlastitom nadležnošću i kontrolom kao instrument političkog pritiska ili prinude protiv druge države u povredi Povelje Ujedinjenih naroda«.

Po našem mišljenju, s pravnog stajališta najproblematičniji je u Deklaraciji tekst točke II (i) koji glasi: »Dužnost država da se uzdržavaju od bilo kakve mjere koja bi mogla voditi jačanju postojećih vojnih blokova ili stvaranju ili jačanju novih vojnih saveza, dopunskih sporazuma, slanje intervencionističkih snaga i ustanovljenje vojnih baza i drugih odgovarajućih vojnih postrojenja u okviru sukobljavanja velikih sila.«

Naravno, upućivanje intervencionističkih snaga ili stvaranje vojnih baza i postrojenja na području druge države — bez njenog pristanka — imaju obilježje agresivnog čina. Mnoge takve baze postoje — uz iznuđen pristanak — što je protivpravno, ali opet tu situaciju ne čini povoljnijom niti snošljivijom.

Činjenica je da su vojni blokovi u današnjim međunarodnim odnosima nepoželjni, da su sami po sebi uzrok međunarodnih napetosti, dalje trke u naoružavanju, pomanjkanja sredstava za socijalne programe i pomoć zemljama u razvoju, a osobito oružanih vojnih intervencija u trećim zemljama. Dakle, svijet bez vojnih blokova bio bi mnogo snošljiviji i miroljubiviji, i u njemu bi bilo više mogućnosti za razrješavanje ljudskih problema koje nosi budućnost. Stoga bi neki propis o političkoj nepoželjnosti postojećih i budućih vojnih saveza bio dobrodošao u preambuli Deklaracije, jer je on postulat, a ne pravno pravilo, a još manje stvarnost.

Međutim, formulacija pravne dužnosti država na uzdržavanje od stvaranja novih ili održanja postojećih vojnih saveza, i to izvan konteksta diktatorske intervencije u poslove unutrašnje ili vanjske nadležnosti država, u suprotnosti je s postojećim općim međunarodnim pravom, pa i pravom Ujedinjenih naroda koje je na snazi. Član 51. Povelje dopušta »prirodno« pravo individualne i kolektivne samoobrane, dakle radi se o pravu koje ne ovisi o ugovornoj dopustivosti. A postojanje blokova i neravnomjernost u vojnoj moći među državama općenito nisu posljedica nekoga pravnog pravila koje to dopušta. Stoga se ni to stanje ne može izmijeniti izmjenom pravnog pravila, čak kad bi takva izmjena bila i moguća. Uzroci tih odnosa sila

mного su dublji od postojanja člana 51. Povelje i oni se u doglednoj budućnosti neće moći ukloniti, čak kad bi u tome pogledu postojala iskrena želja među donosiocima političkih odluka u najjačim zemljama.

Vjerojatno je upravo formulacija točke II (i) bila uzrokom za jedan broj ili većinu od dvadeset država da glasaju protiv Deklaracije u cjelini. I glavna slabost Deklaracije u cjelini upravo leži u tome što, za razliku od prethodnih međunarodnih instrumenata iz ove oblasti, nije usvojena jednoglasno ili konsensusom. A samo one rezolucije Opće skupštine koje su donesene jednoglasno ili ogromnom većinom glasova uz nekoliko uzdržanih i jedne ili dviju protiv, mogu pretendirati na to da održavaju pravnu svijest većine država o obaveznosti načela u njima sadržanih. Samo takvi tekstovi mogu biti označeni kao autentično tumačenje postojećega međunarodnog prava ili mogu utjecati na njegov dalji razvoj. Rezolucije koje nemaju toliku podršku, pa makar su usvojene uz veću podršku od one dvotrećinske koja je propisana, ostaju samo proste preporuke, kako to propisuje Povelja Ujedinjenih naroda.

Stoga, po našem mišljenju, usvajanje te nove Deklaracije u materiji u kojoj postoji jednoglasno usvojena Deklaracija iz 1965, i u kojoj je postignut konsensus u 1970, te u 1975. u okviru Evrope, bilo bi opravdano jedino da se moglo osigurati da i ona bude usvojena konsensusom, a da pri tome njen tekst sadrži bitna poboljšanja i obogaćenja ranijih pojmova i formulacija, što bi bilo osnova za dalji razvoj općeg običajnog međunarodnog prava. Mada smo uočili neke nove i korisne formulacije, u prvom redu u pogledu ekonomske intervencije, pa i zloupotrebe ljudskih prava i manipulacije političkim i etničkim grupama u svrhu intervencije, tekst Deklaracije iz 1981. u cjelini je preopširan, previše detaljan, uz nepotrebna ponavljanja i djelomično nezgrapne formulacije. Bogatstvo zloupotreba u međunarodnim odnosima, a time i različiti oblici nedozvoljene intervencije, u praksi će uvijek biti veće nego što ih može slijediti jedan međunarodni instrument uz nastojanje da ih sve nabroji i obuhvati. Stoga kratka, sintetička i jasna određenja pojma intervencije, s relevantnim elementima koji neko djelo čine protivpravnim, imaju prednost pred enumerativnim tekstovima čije nabranje ide unedogled i uvijek ostaje nepotpuno.

Izuzeci od načela zabrane intervencije

Klasično međunarodno pravo, ono do Pakta Lige narodâ iz 1919, dozvoljavalo je veoma široke izuzetke od načela zabrane intervencije, koje je, kako smo naveli, bilo više afirmirano u djelima znanstvenika negoli u praksi država. Nakon što je svaka prijetnja ili upotreba sile protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti država postala zabranjena, zabranjeni su i svi oblici intervencije uz primjenu oružane sile. Jedino je primjena oružane sile od strane država dozvoljena u vršenju prava na samoobranu, ali smo naveli da taj oblik ne treba smatrati intervencijom.

Neki pisci i u novije vrijeme navode neke slučajeve u kojima je intervencija navodno dozvoljena kao izuzetak po općem međunarodnom pravu. Navest ćemo sve te slučajeve i o njima ćemo se izjasniti na temelju pravnih pravila koja smo izložili.

A. Intervencija na temelju ugovora. Mnogi pisci smatraju da je intervencija dozvoljena ako je predviđena ugovorom, i pri tome su

se ranije navodili različiti ugovori o protektoratu⁴³, koji su u prošlom stoljeću redovito bili nametani silom. Danas u tome pogledu važe pravila iz članova 51. i 52. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969, kao propisi općega međunarodnog prava. Po članu 51. izjava o pristanku države da bude vezana ugovorom, koja je dobivena prisilom izvršenom na njezina predstavnika, postupcima protiv njega ili prijetnjama njemu — »lišena je svakog pravnog učinka«. Takav se ugovor sinatra nepostojećim. Po članu 52. ništav je svaki ugovor čije je zaključenje postignuto prijetnjom ili upotrebom sile protivno načelima međunarodnog prava koja su unesena u Povelju Ujedinjenih naroda. Dakle, država žrtva intervencije ima pravo da joj se odupre pozivajući se na te propise o nepostojanju ili o apsolutnoj ništavosti ugovora koji je predviđa. Od datog odnosa snaga, međutim, ovisi da li će se takva država uopće usuditi da se odupre intervenciji.

Problem je nešto složeniji ako je pravo na intervenciju stipulirano ugovorom za koji se može tvrditi da je iznuđen silom. Na početku naše rasprave dali smo opći pojam po kojemu je intervencija nasilno, tj. diktatorsko miješanje u poslove unutrašnje ili vanjske nadležnosti neke države bez njenog pristanka. Proizlazilo bi da države imaju pravo da raspolažu i svojim suverenim pravima, i da bi stoga imale suvereno pravo da slobodnom voljom priznaju nekoj drugoj državi ili grupi država da intervenira u poslove svoje unutrašnje ili vanjske nadležnosti.

U vezi s time najprije se postavlja pitanje da li su dozvoljeni ugovori koji predviđaju intervenciju sa strane u poslove države suštinske za njenu nezavisnost, dakle u onu sferu nadležnosti koja neku državu čini suverenom. Drugim riječima, pitanje se postavlja da li bi u suvremenim uvjetima bio dozvoljen neki ugovor sličan nekadašnjem protektoratu. Po našem mišljenju, u procjeni dopuštenosti takvih ugovora o intervenciji važila bi dva načela općeg međunarodnog prava: ono o ravnopravnosti i samoodređenju narodâ, i ono o »suverenoj jednakosti« država.

Poštivanje pravnog načela isključuje bilo kakvu vrstu pritiska sa strane prilikom zaključenja, ali bi na apstraktan način dopuštalo takve ugovore o intervenciji. Deklaracija sedam načela iz 1970. pod načelom zabrane intervencije propisuje da svaka država ima neotuđivo pravo da bira svoj politički, ekonomski, društveni i kulturni sistem bez miješanja, u bilo kojem obliku, od strane neke druge države. Ista Deklaracija pod načelom ravnopravnosti i samoodređenja narodâ propisuje da svi narodi imaju pravo da slobodno i bez miješanja izvane odrede svoj politički status, te s time u vezi predviđa: »Stvaranje suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje ili ujedinjenje s nekom nezavisnom državom ili prihvatanje slobodnom odlukom naroda bilo kojeg drugog političkog statusa, predstavlja za taj narod načine primjene njegovog prava na samoodređenje.«

Neki ugovor kojim bi neka država jednostrano prenijela na drugu pravo da intervenira u njene poslove suštinske za nezavisnost, a da je u isto vrijeme sklopljen slobodnom voljom naroda koji u njoj živi, samo je apstraktno moguće. Narodi, ukoliko su slobodni da koriste svoje pravo na samoodređenje, neće nikad pristati na oblike neravnopravnosti, pa čak ni kad se

⁴³ Cf., Oppenheim — Lauterpacht, *International Law*, vol. I, Eighth Ed., London 1955, pp. 306, 307—308; Louis Cavaré, *Le droit international public positif*, tome II, Paris 1962, pp. 546—550; Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, Paris 1975, p. 762.

udružuju ili ujedinjuju s nekom državom, kad su, dakle, spremni da se u novoj zajednici odreknu nekih ili svih prava suštinskih za suverenost.

A takvi apstraktno zamišljeni ugovori o jednostranom pravu na intervenciju bili bi i u suprotnosti s načelom »suverene jednakosti« država kako je formulirano u Deklaraciji sedam načela, gdje se između ostalog propisuje da je politička nezavisnost država nepovrediva.

To pitanje, međutim, nije samo teoretske naravi jer neki ugovori, sklopljeni u okviru vojnih i političkih saveza, impliciraju navodno pravo intervencije, koje faktički pripada samo najjačoj članici saveza.

Sve što smo gore naveli ne isključuje, međutim, ugovore o udruživanju država u međunarodne organizacije, kojima države članice mogu prenijeti i znatna suverena prava na zajedničke organe. Naravno, učlanjenje u takve organizacije i istupanje iz njih treba da bude podložno slobodnoj odluci birača odnosno države. Takve su danas na primjer Evropska ekonomska zajednica, Evropska zajednica za ugljen i čelik i Evroatom. Zajednički organi tih organizacija imaju pravo da vrše svoje ugovorene funkcije na teritoriju svih država članica, i to nije slučaj nedozvoljene intervencije.

Na sličan način države imaju pravo da sklapaju i ugovore kojima se predviđaju mehanizmi nadzora izvršenja njihovih preduzetih obaveza, npr. arbitražni ili sudski postupak. Svaka druga stranka ima pravo da se posluži takvim mehanizmima protiv ugovornice za koju smatra da je prekršila ili da nije izvršila svoje obaveze, ali jedino u okviru ugovorenih nadležnosti.

B. Intervencija po pozivu. Taj problem samo je donekle sličan prethodnom. Po nekim piscima strana zemlja ima pravo da intervenira u poslove unutrašnje ili vanjske nadležnosti neke druge zemlje na poziv njene zakonite vlade⁴⁴. Takvih primjera, čak i oružanih intervencija, bilo je i u posljednjem razdoblju. Tu spada iskrcavanje američkih trupa u Libanon 1958. god. na poziv vlade te zemlje. Međutim, na temelju zaključaka hitnoga izvanrednog zasjedanja Opće skupštine, sazvanog tim povodom, američke su trupe bile ubrzo povučene, mada su vjerojatno osigurale političku situaciju koju su željele.

U najvećem broju slučajeva neposredna intervencija strane zemlje, na poziv bilo legalne vlade ili pobunjenika, čin je nedozvoljenog uplitanja u unutrašnje poslove te zemlje, odnosno u građanski rat. Naveli smo da Deklaracija iz 1955. i Deklaracija sedam načela iz 1970. izričito navode dužnost država da se uzdržavaju od organiziranja, poticanja, pomaganja, ili sudjelovanja u građanskom ratu u nekoj drugoj državi. Po našem mišljenju, ti propisi su prerasli u pravila općega međunarodnog prava i stoga su takvi vidovi intervencije danas pravno nedozvoljeni.

C. Intervencija u zaštiti vlastitih državljana. Takve intervencije, ili makar takvi izgovori za oružanu intervenciju, bili su brojni u prošlom stoljeću, a ima ih i u novije vrijeme⁴⁵. Država ima pravo da

⁴⁴ Cf., Charles Rousseau, *Droit international public*, tome IV, Paris 1980, pp. 46—48; D. P. O'Connell, *International Law*, Vol. I, p. 326, London 1965, naprotiv smatra da se u tome slučaju uopće ne radi o intervenciji.

⁴⁵ Dopuštaju je Oppenheim — Lauterpacht, *op. cit.*, vol. I, p. 309; O'Connell, *op. cit.*, vol. I, pp. 324—325; Nguyen Quoc Dinh, *op. cit.*, pp. 762—763 uz rezervu; Ch. Rousseau, *op. cit.*, vol. IV, pp. 48—49, navodi da se može zloupotrijebiti; Cavaré, *op. cit.*, vol. II, pp. 548—549, dopušta je jedino ako se ti interesi ne mogu ostvariti drugim sredstvima.

zastupa interese svojih građana u drugim državama, no na intervenciju ima pravo jedino ako je prema njima prekršena neka obaveza po međunarodnom pravu. I u takvim slučajevima, po našem mišljenju, oštećena država ima pravo na mjere represalija koje ne smiju biti oružane prirode, i to pod strogim uvjetima za represalije koje smo ranije izložili. Protiv mjera diskriminacije kojima se ne krše obaveze po međunarodnom pravu dozvoljene su mjere retorzije. Ni u kojem slučaju kao mjera represalija ili retorzije nije dozvoljen nehuman postupak prema građanima druge države koja je prekršila svoje obaveze, čak ako se njima uzvraća na isto tako nehumane mjere.

D. Humanitarna intervencija. Ukoliko neka država nehumano postupi s vlastitim građanima i to dobije velike srazmjere, u prošlom stoljeću velike sile su sebi dozvoljavale pravo na intervenciju u takvim zemljama, najčešće u Otomanskoj Imperiji⁴⁶. Te mjere intervencije najčešće su dovele do zloupotreba. Slučajeva nehumanog postupka nekih država prema vlastitim građanima širokih srazmjera ima i danas. No, ako bi se stranim zemljama dopuštalo da interveniraju, one to ne bi vršile u prvom redu radi zaštite stanovništva nego iz vlastitih interesa. Iz tih razloga mnoge zemlje se često oglašuju na takve akte u njima »prijateljskim« zemljama, ili ih negiraju. Općenito se slažemo s gledištem Krzysztofa Skubiszewskog da »... ima mjesta kolektivnoj intervenciji u ime Ujedinjenih naroda ako unutrašnji neredi u nekoj zemlji dobiju srazmjere prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti«⁴⁷. Na žalost, nema političkih garancija da će organi Ujedinjenih naroda uvijek u takvim slučajevima i na vrijeme intervenirati, odnosno odobriti nečiju intervenciju.

Međutim, taj problem treba povezati i s međunarodnim obavezama države koja nehumano postupi s vlastitim građanima. Ti postupci najčešće su teške povrede pravila općeg međunarodnog prava o pravima čovjeka koja obavezuju sve države. Među ta prava spadaju prava svakog pojedinca na život, na slobodu, jednakost, pravo da se svaki pojedinac priznaje kao osoba pred zakonom, i neka druga. Stoga, svaka država ili međunarodna organizacija ima pravo da protestira kod države koja vrši takve povrede međunarodnog prava i da ulaže različite apele.

Ukoliko je država u pitanju stranka nekog pakta ili konvencije o pravima čovjeka, i ako je u okviru toga ugovora prihvatila nadležnost nekog sudskog ili drugog organa da ispituje tužbe drugih država o mogućim povredama tih obaveza, takva tužba u okviru priznatih i predviđenih nadležnosti neće se smatrati nedozvoljenom intervencijom. Međutim, do nehumanih postupaka širokih srazmjera u državama dolazi najčešće, mada ne isključivo, kao posljedica unutrašnjih nereda, kad centralna vlast izgubi kontrolu u svim dijelovima zemlje. U takvim slučajevima gornji postupci mogu biti od male koristi.

⁴⁶ Oppenheim — Lauterpacht, *op. cit.*, vol. I, pp. 312—313, izražavaju rezervu i smatraju da se može zloupotrijebiti; Cavaré, *op. cit.*, tome II, pp. 549—550, dopušta je, čini se, bez rezerve; Nguyen Quoc Dinh, *op. cit.*, p. 762, navodi je kao praksu i time čini se da je odobrava; Ch. Rousseau, *op. cit.*, tome IV, pp. 49—50, čini se da je također dopušta.

⁴⁷ Cf., poglavlje Skubiszewskog — »Use of Force by States«, u kolektivnom djelu Max Sorensen (Ed.), *Manual of Public International Law*, London 1968, p. 759.

E. Financijska intervencija. Takvi slučajevi bili su također česti u prošlom stoljeću u odnosu na državu dužnika koja je postala insolventna. Danas se na njih proširuje opća zabrana intervencije, te posebna zabrana određenih mjera intervencije financijske prirode.

F. Kolektivna intervencija. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda ima pravo na temelju glave VII Povelje čak i na mjere oružane prirode u slučajevima prijetnje miru, narušavanja mira ili čina agresije, a što je izričito predviđeno kao izuzetak u članu 2. točka 7. Povelje. Mada su takve intervencije pravno dopuštene, one se u današnjim uvjetima ne čine politički mogućim.

Izva gornjega, kolektivna oružana intervencija ili svi drugi oblici intervencije od strane grupe država, bilo da su članice regionalne organizacije ili vojno-političkog saveza, danas su apsolutno zabranjeni.

G. Intervencija u svrhu održanja ravnoteže snaga. Navodi se još u djelu Oppenheima i Lauterpachta⁴⁸. Danas je ona apsolutno zabranjena na temelju općeg načela o zabrani intervencije.

H. Političke doktrine. Stanovite političke doktrine koje se u nekim periodima zastupaju u nekim najjačim zemljama imaju za cilj da se cijeli dijelovi svijeta izuzmu iz domašaja važnosti nekih pravila općega međunarodnog prava imperativne prirode. Svrha tih doktrina zapravo je da se određenim državama na određeni način prizna pravo na intervenciju u poslove unutrašnje i vanjske nadležnosti slabijih zemalja za koje one smatraju da spadaju u njihovu interesnu sferu.

Organizacija američkih država na zasjedanju svoga konsultativnog odbora u Punta del Este u siječnju 1962. god. zaključila je: »Prihvatanje marksizma—lenjinizma od strane bilo koje članice OAD u suprotnosti je s međunarodnim sistemom i... razbija jedinstvo hemisfere.« Na tome zasjedanju Kuba je bila isključena iz Organizacije.⁴⁹ Prije toga dolazilo je do više pokušaja intervencije u svrhu obaranja vlade Fidela Castra u toj zemlji.

I prilikom oružane intervencije marinaca Sjedinjenih Država u Dominikanskoj Republici 1965. predsjednik Johnson izjavio je 2. svibnja 1965: »Naš cilj je, u pridržavanju velikih načela međuameričkog sistema, pomažanje sprečavanja još jedne komunističke države u ovoj hemisferi... Američka nacija ne može, ne smije i neće dopustiti ustanovljenje još jedne komunističke vlade u Zapadnoj hemisferi.«⁵⁰ To je trebalo poslužiti kao opravdanje za već izvršenu intervenciju, kao i za buduće slične oružane i druge intervencije u tome dijelu svijeta.

Današnje vojne i političke mjere koje Sjedinjene države poduzimaju u El Salvadoru i prema Nikaragvi produženje su te politike. One su, međutim, očito kršenje pravnih obveza o zabrani intervencije iz ugovora kojima su Sjedinjene Države stranka, te drugih međunarodnih instrumenata koje su one izričito prihvatile.

U Sovjetskom Savezu još od početka šezdesetih godina ovog stoljeća pokušavaju se odvojiti odnosi između socijalističkih zemalja od odnosa sa

⁴⁸ *Op. cit.*, vol. I, pp. 311—312.

⁴⁹ Navedeno prema: Thomas M. Franck — Etward Weisband, *World Politics, Verbal Strategy among the Superpowers*, New York 1972, p. 61.

⁵⁰ *Cf.*, Statement by President Johnson, May 2, United States, Department of State, *Bulletin*, LII, 1965, pp. 746, 747.

svim drugim državama svijeta. Pri tome se tzv. načela miroljubive koegzistencije, koja su zapravo načela Ujedinjenih naroda, proglašavaju pravnim principima koji se primjenjuju samo na odnose država s različitim društvenim sistemima. Za odnose između zemalja u kojima je radnička klasa na vlasti uzima se kao vrhovno »pravno načelo« tzv. načelo proleterskog, odnosno socijalističkog internacionalizma. Pri tome konkretan sadržaj toga načela nije nikad bio precizno i dokraja izložen. Tako se oružana intervencija nekih zemalja članica Varšavskog ugovora u Čehoslovačkoj 1968. god. pravdala kao ukazivanje »bratske pomoći« narodu te zemlje u kojoj je socijalizam navodno došao u opasnost izvana. Također se tvrdilo da ostale socijalističke zemlje na temelju načela proleterskog internacionalizma imaju »pravo i dužnost« da ukazuju takvu »pomoć«, koja je u suštini bila nedozvoljena oružana intervencija⁵¹.

Neki sovjetski pisci nastoje u svojim djelima razraditi i opravdati tzv. načelo socijalističkog internacionalizma u tome značenju. Oni pri tome idu čak tako daleko da odriču pravnu važnost načela zabrane agresivnog rata u odnosima između socijalističkih država. Tako Grigorij Tunkin navodi: »U različitim dokumentima, zaključenim među socijalističkim državama ne spominje se načelo nenapadanja, s obzirom da se u odnosima između socijalističkih država ono nadmašuje dubljim principom socijalističkog internacionalizma.«⁵² U istom smislu V. M. Šuršalov iz načela proleterskog internacionalizma izvodi navodno načelo »vječnog mira« u odnosima među socijalističkim državama. On i načelo zabrane intervencije toliko relativizira u tim odnosima ga zapravo pretvara u njegovu suprotnost⁵³.

Postavlja se načelno pitanje da li takve doktrine i konkretni čini intervencije najjačih zemalja mogu izuzeti države iz odgovarajuće interesne sfere iz domašaja važenja načela zabrane intervencije. Drugim riječima, pitanje je da li bi tim putem u takvim izuzetnim odnosima intervencija mogla postati pravno dozvoljena kao neko partikularno pravo.

Takav razvoj međunarodnog prava treba smatrati nemogućim iz više razloga. I države u kojima se zastupaju takve političke doktrine potpisale su ili su pristale uz međunarodne instrumente kojima se zabrana intervencije, osobito one oružane, potvrđivala kao pravilo općega međunarodnog prava imperativnog karaktera, tj. kao *jus cogens*. I ako uzmemo kao ispravnu kvalifikaciju za *jus cogens* onu iz člana 53. Bečke konvencije o pravu ugovora, onda se radi o prinudnim normama, prihvaćenim od strane cjelokupne zajednice države (koje, dakle, imaju univerzalnu primjenu) i od kojih nije dozvoljeno odstupanje; one mogu biti izmijenjene jedino novom normom općega međunarodnog prava koja ima isto svojstvo. Sama ta kvalifikacija, dakle, izričito isključuje mogućnost stvaranja parti-

⁵¹ O tim sovjetskim stajalištima opširno smo raspravljali u više navrata u člancima: »Razvitak pojma suvremenosti u sovjetskoj nauci međunarodnog prava«, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* 1970, br. 1, str. 56—78; »Doktrina o kolektivnom suverenitetu socijalističkih zemalja«, *Pregled* 1974, br. 7—8, Sarajevo, str. 67—85; »Načelo proleterskog internacionalizma u sovjetskoj nauci međunarodnog prava«, *Proleterski internacionalizam u teoriji i praksi* (zbornik rasprava), Sarajevo 1978, str. 189—208.

⁵²
⁵³ Cf., V. M. Shurshalov, »International Law in relations among Socialist Countries«, u kolektivnom djelu — G. Tunkin (Ed.): *Contemporary International Law*, Moscow 1969, pp. 66—68.

kularnoga običajnog pravila ili posebnoga ugovornog odnosa koji bi u regionalnim ili ugovornim okvirima dozvolio intervenciju.

Stoga bi se jedino moglo smatrati da je prestalo važiti to opće običajno načelo imperativnog karaktera o zabrani intervencije ukoliko bi pretežna većina država u svijetu u svojim međusobnim odnosima odstupila od njegove primjene. Pri tome bi nova, suprotna praksa morala postati stalna, kontinuirana i jednoobrazna da bi se moglo smatrati da je stvorena pravna svijest (*opinio juris*) o dopustivosti intervencije na temelju novog pravila općega međunarodnog prava. Dakle, i najjače države svijeta u svojim uzajamnim odnosima morale bi zaniijekati pravni značaj načela zabrane intervencije, a tim putem morala bi poći i većina drugih država svijeta. Do takvog razvoja u općem međunarodnom pravu još nije došlo, a ako bi se ostvarilo, to bi bilo kobno za očuvanje mira u svijetu i budućnost opstanka čovječanstva.

S obzirom na izloženo, spomenute i sve slične političke doktrine o dopustivosti intervencije suprotne su međunarodnom pravu koje je danas na snazi. Dakle, intervencija je apsolutno zabranjena u odnosima između svih nezavisnih država svijeta bez obzira na njihovu regionalnu pripadnost, politički sistem i druge osobitosti. Svaka povreda te zabrane povlači odgovornost po međunarodnom pravu.

Zaključak

U ovoj našoj raspravi pokušali smo ukazati na razvoj sadržaja načela zabrane intervencije kao pravila pozitivnoga međunarodnog prava. Prije drugog svjetskog rata, kad je ono bilo izričito afirmirano samo u ugovorima Panameričke unije, ono se manje ili više svodilo na zabranu oružane intervencije i trebalo je upotpuniti zabranu agresivnog rata. Naravno, takav njegov sadržaj bio je nesavršen i nedovoljan. Već Bogotska povelja iz 1948. proširuje taj pojam na »bilo koji drugi oblik miješanja ili pokušaja prijetnje protiv političkih, ekonomskih ili kulturnih elemenata« neke države. Deklaracija Opće skupštine iz 1965. prvi put izričito zabranjuje i miješanje u građanski sukob. Ista ta Deklaracija prvi put zabranjuje i upotrebu sile da bi se narodi lišili svoga nacionalnog identiteta. A Deklaracija sedam načela iz 1970. još izričitije propisuje dužnost svake države na uzdržavanje od upotrebe bilo koje prisilne mjere koja lišava narode njihova prava na samoodređenje, slobodu i nezavisnost. Na taj način zabranom intervencije nisu više zaštićene samo nezavisne države nego i narodi.

Pozitivna razrada prava država na nezavisnost također je proširila i zabranu intervencije u nekim novim područjima ili je tu zabranu pojasnila. To je, na primjer, afirmacija prava svih država da slobodno raspolazu svojim prirodnim bogatstvima i izvorima. U tome pogledu čini nam se veoma korisnom u Helsinškom završnom aktu iz 1975. izričita afirmacija prava država da budu ili ne budu stranke u ugovorima o savezima, uključujući i pravo na neutralnost. Tu spada i afirmacija prava svake države na informativni poredak iz Deklaracije Opće skupštine iz 1981. godine.

Prateći taj razvoj, mogli smo uočiti da je sadržaj zabrane intervencije u regionalnim ugovorima inspirirao sastavljače deklaracija Opće skupštine. Na taj je način razvoj međunarodnog prava u regionalnim okvirima snažno utjecao na razvoj općega međunarodnog prava. Međutim, ipak je sve to pretežno i samo normativan razvoj.

Suština načela zabrane intervencije jest osiguranje poštivanja nezavisnosti i jednakosti svih država u svijetu. A pravna afirmacija tih temeljnih vrijednosti nacionalne sigurnosti svih država neizbježna je za dugoročnije održanje mira i sigurnosti u svijetu.

Međutim, logička nužnost i neizbježnost afirmacije načela zabrane intervencije na normativnom planu, i to kao imperativnog pravila općega međunarodnog prava (*jus cogens*), nije mogla spriječiti njegova kršenja, kao što ni bilo koja druga pravna zabrana nikad ne može apsolutno spriječiti protivpravna ponašanja.

Na samom početku naše rasprave jasno smo naglasili da međunarodno pravo može radikalno ograničiti države u primjeni sile kojom raspolažu u međunarodnim odnosima, ali ono ne može samo za sebe otkloniti uzroke koji dovode do zloupotrebe sile. Ono ne može mijenjati odnose snaga u svijetu, kao i sve druge razlike u ekonomskoj, političkoj i drugim vrstama moći između država.

Osim toga, pravila međunarodnog prava imaju i jedan drugi suštinski nedostatak. Ma koliko bila izričito i na imperativan način formulirana, ma koliko se ponavljaju u ugovorima i drugim međunarodnim aktima, ta pravila pružaju zaštitu temeljnih vrijednosti nacionalne sigurnosti samo onim državama koje su odlučile da ih same brane i u tome pogledu podnesu žrtve. I današnji međunarodni odnosi, poput onih iz prošlog stoljeća, bogati su primjerima bitno ograničene djelatne sposobnosti pojedinih država u stvarnosti. Ali, dok su u prošlosti takvi odnosi zavisnosti bili precizno pravno formulirani u nametnutim ugovorima o protektoratu ili u vazalnim odnosima i dr., oni su danas manje formalne naravi ukoliko kao stvarnost nisu iščezli. I danas ima država koje moraju da trpe prisutnost stranih oružanih snaga na svome području, koje podliježu stalnom uplitanju druge države u poslove svoje unutrašnje i vanjske nadležnosti, i koje stvarno nisu nezavisne, mada su članice Ujedinjenih naroda i u međunarodnim odnosima formalno nastupaju kao suverene zemlje. Najčešće se radi o nekim članicama vojnih i političkih saveza, ali ti odnosi neravnopravnosti nisu jedino na njih ograničeni. Ima i država članica pokreta nesvrstanih koje su u sličnim odnosima ovisnosti prema nekoj moćnijoj i bogatijoj državi.

Pravna pravila o zabrani intervencije ne mogu zaštititi one zemlje čiji se donosioci političkih odluka prepuštaju intervencijama sa strane, pa prihvaćaju i ugovorne obaveze koje impliciraju navodno pravo na intervenciju.

Time smo željeli ukazati na sukob između normativnog i stvarnog u ovoj važnoj oblasti međunarodnog prava. Time ne bismo nipošto željeli ustvrditi da je pravilo o zabrani intervencije nepotrebno ili da ono kao pravno pravilo ne postoji. Jer, kad bi u današnje vrijeme intervencija, uključujući onu oružanu, bila pravno dozvoljena, to bi dovelo do kaosa u međunarodnim odnosima i odavno bi dovelo do novoga svjetskog sukoba. Usprkos brojnim i flagrantnim kršenjima toga načela, takvo stanje u svijetu ipak ne postoji, a to je dokaz da međunarodni pravni poredak ipak služi osnovnoj svrsi. Jer, ma koliko sila bila značajan činilac u međunarodnim odnosima, ona u tome pogledu nije ni isključiva ni odlučujuća.

Summary

INTERVENTION AND INTERNATIONAL LAW

Intervention is the dictatorial interference of a State, a group of States or an international organization in affairs concerning the internal or external competence of one or more States without their agreement.

The most serious form of intervention involves the use of armed force and is identical with aggression. A State that is the victim of armed intervention is entitled to resort to individual or collective self-defense by the use of armed force. A State which is the victim of intervention without any characteristics of aggression has no right to self-defense. If its subjective rights are violated by such an act, it is entitled to reprisal without using armed force. In the case of other acts of intervention performed by the intervening State in abuse of a subjective right, the victim State has only the right to retorsion.

This paper deals with individual and collective intervention. Moreover, acts of intervention are distinguished from acts performed in cases of *force majeure* and fortuitous events, distress and necessity.

The development of legal rules concerning non-intervention is traced from pre World War I events to the latest Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States adopted by the U.N. General Assembly in 1981.

Finally, some exceptions to the principle of non-intervention which have been alleged by the doctrine are discussed in light of the latest development of international law in this field, e. g. intervention based on a treaty, intervention by invitation, intervention for the protection of citizens abroad, humanitarian, financial and collective intervention, and intervention in the interest of the balance of power.

UDK 34 + 3

YU ISSN 0351-2290

ZBORNİK
PRAVNOG
FAKULTETA
SVEUČILIŠTA
U RIJECI

GODINA 4

Zbornik PFR 4 — Rijeka 1983.