

*Татјана Милић**Београд*

РЕГУЛИСАЊЕ УПОТРЕБЕ СИЛЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА: СЛУЧАЈ РЕЗОЛУЦИЈЕ 2249 САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УН

Сажетак

Колективна контрола употребе силе у међународним односима је темељна претпоставка савременог међународног поретка. Претпоставка која подразумева да је монопол силе из домена слободног одлучивања појединачних држава измештен у оквиру УН. Но, државе су показале да нису спремне да се у потпуности одрекну силе као средства остварења циљева у међународним односима, исто као што су показале да употребу силе настоје оправдати посредством међународног права. У таквим околностима државе правну аргументацију налазе у оквирима ширег (експанзивног) или ужег (рестриктивног) тумачења правила међународног права и одлука Савета безбедности УН. Стога је циљ овог рада да утврди да ли је један од ова два приступа тумачењу превладао као образац промишљања и обликовања међународних акција држава. У том контексту за предмет анализе аутор бира резолуцију 2249 Савета безбедности УН и њен третман у правним аргументима држава које су употребиле силу у Ираку и Сирији, као и реакције осталих држава и доктрине на таква тумачења ове одлуке Савета. Анализа текста и контекста резолуције је показала да у условима борбе против међународног тероризма јача притисак одређених држава да експанзивни приступ представе као владајући образац тумачења правила која регулишу употребу силе у међународним односима.

Кључне речи: Уједињене нације, Савет безбедности, резолуција 2249, употреба силе, међународни односи, међународно право, право на самоодбрану, Ирак, Сирија

1. ПРАВНИ РЕЖИМ РЕГУЛИСАЊА УПОТРЕБЕ СИЛЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА

Да би разумели последице експанзивног тумачења међународних правила која регулишу употребу силе прво се морамо с њима упознати. Правни режим регулисања употребе силе у међународним односима представља систем правних принципа и правила који уређују који субјекти, када и како имају право употребити силу у међународним односима. У литератури се за означавање поменутог режима користе и латински називи *ius ad bellum* или *ius contra bellum*. Први назив наглашава да се ради о принципима и правилима који регулишу да ли субјект има право употребе силе, док други назив наглашава да се ради о систему који почива на забрани класичног права да државе да самостално одлучује о рату односно о употреби силе.¹⁾

Правну основу овог режима представља Повеља УН. Темелни принцип на ком почива целокупни режим - принцип забране претње силом и употребе силе - садржан је у првом члану Повеље, који је посвећен основим принципима деловања УН и њених чланица. Његов значај је у томе што није установио само забрану рата, већ и забрану других видова употребе силе, као и претњу силом. Конкретно, у члану 2(4) Повеље налаже се да се сви чланови УН „у својим међународним односима уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на сваки други начин несагласан са циљевима УН“.²⁾ Уместо некадашњег права сваке државе да самостално одлучи да употреби силу у међународним односима, институционализована је колективна контрола употребе силе коју врши Савет безбедности.³⁾ Државе су једино задржале право да самостално одлуче да силу употребе у случају самоодбране, пошто им је чланом 51 Повеље УН потврђено обичајно право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада. Но, и то право је уклопљено у систем колективне безбедности, јер је предвиђено као привремено решење које не спречава Савет безбедности да одлучи о примени мера за одржање међународног мира и безбедности.

1) Потребно је разликовати *ius ad bellum* од друге гране међународног јавног права *ius in bello* (ратно право, право оружаних сукоба, међународно хуманитарно право).

2) Члан 2(4) Повеље УН, према Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић, *Међународно јавно право-збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 47.

3) Видети члан 24(1) и поглавље VII Повеље УН.

Ко су ентитети који су носиоци права и обавеза у режиму регулисања употребе силе? То су првенствено државе, чланице УН. Но, одредбе Повеље УН садрже елементе који указују да правила о регулисању употребе силе у међународним односима обухватају и државе које нису чланице УН. Текст члана 2(4) Повеље јасно забрањује претњу силом и употребу силе против сваке државе, а не само државе чланице УН. А у члану 2(6) је истакнуто да УН обезбеђују да се државе које нису чланице понашају у складу са начелима ове организације у оној мери „у којој је то потребно ради одржања међународног мира и безбедности“.⁴⁾ Коначно, у члану 51 је потврђено обичајно право на самоодбрану, што значи да се оно примењује и на државе које нису ратификовале Повељу тј. нису чланице УН. Персонални домен правила о регулисању употребе силе обухвата и међународне организације. Кључна улога у систему предвиђена је за УН, а Повељом је такође потврђено право регионалних организација да се „баве оним питањима одржања међународног мира и безбедности која би била подесна за регионалну акцију“.⁵⁾ Њихово право условљено је постојањем одобрења Савета безбедности и обавезом да се користи у складу са циљевима и начелима Повеље УН.

Из наведеног се лако уочава да одлуке Савета безбедности, органа који има кључно место у институционалном оквиру регулисања употребе силе у међународним односима, имају одређене последице. Квалитет тих последица се мора пажљиво размотрити у сваком конкретном случају.

2. ПОВОД ЗА УСВАЈАЊЕ РЕЗОЛУЦИЈЕ 2249

Резолуција 2249 усвојена је једногласно у Савету безбедности УН 20. новембра 2015.⁶⁾ Непосредни повод за њено усвајање представљао је низ терористичких напада које су од септембра до новембра 2015. године извршили припадници и следбеници Исламске државе Ирака и Леванта (енг. *Islamic State of Iraq and Levant*).⁷⁾ Последњи напади у том низу, који су изведени 13. новембра 2015. године у Паризу, показали су да ИДИЛ не угрожава само

4) Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић, *Међународно јавно право-збирка докумената*, нав. дело, стр. 47.

5) Исто, стр. 53 (члан 52(1) Повеље УН).

6) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7656, Њујорк, 20. новембар 2015, S/PV. 75.

7) Даље у тексту ИДИЛ.

регион Блиског Истока, већ да представља претњу која је једнако блиска свакој чланици УН.

Терористичка организација Исламска држава Ирака и Леванта је оружаном деловању започела на територији Ирака, а од 2011. године је радила на организовању оружаних снага које би оствариле контролу и над територијом Сирије.⁸⁾ До лета 2014. ИДИЛ је спровела неколико оружаних операција, које су резултирале заузимањем стратешких градова у Ираку и Сирији (Фалуџа, Ал Рака, Мосул, Тикрит) и крајем јуна исте године је прогласила формирање калифата, односно Исламске државе (енг. *Islamic State*). Пошто ирачке власти нису могле самостално да се одупру оружаним нападима терористичких снага, затражиле су војну помоћ осталих чланица УН.⁹⁾ У одговору на овај позив, САД су 8. августа 2014. године започеле војну интервенцију на територији Ирака.¹⁰⁾ У периоду од августа 2014. године до 20. новембра 2015. године, када је усвојена резолуција 2249, поред САД, борбене операције против терористичких снага на територији Ирака предузеле су оружане снаге Аустралије, Данске, Француске, Холандије, Јордана, Канаде и Велике Британије.¹¹⁾ Осим коалиције предвођене САД, у циљу помоћи ирачким оружаним снагама војно су интервенисали и Русија и Иран.¹²⁾ Амерички председник је 22. септембра 2014. године одобрио проширење војне интервенције на територију Сирије.¹³⁾ И оружане снаге Русије и Ирана су на позив Сирије започеле нападе на терористичка уточишта на њеној територији.¹⁴⁾ У међувремену, док су се поменуте државе у Ираку и Сирији ангажовале да униште уточишта ИДИЛ, њени припадници и следбеници су, ко-

8) Cameron Glenn, *Timeline: Rise and Spread of the Islamic State*, Internet, <https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-rise-and-spread-the-islamic-state>, 18/11/2016.

9) Видети Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440.

10) Видети изјаву председника САД дату 7. августа 2014. године, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>, 20/11/2016.

11) Подаци са званичне странице Министарства одбране САД, *Special Report: Inherent Resolve*, Internet, https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve, 18/11/2016; и чланак Karine Bannelier-Christakis, "Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent", *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29 Issue 3, 2016, стр. 751.

12) Karine Bannelier-Christakis, „Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent“, нав. дело, стр. 751-2.

13) Изјава председника САД поводом ваздушних напада у Сирији дата 23. септембра 2014, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/statement-president-airstrikes-syria>, 20/11/2016.

14) Karine Bannelier-Christakis, „Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent“, нав. дело, стр. 760.

ристећи класичне терористичке методе, на суров начин показали међународној заједници да домет ове опасности није географски ограничен. Реакција Савета безбедности УН изражена је у облику резолуције 2249.

3. РЕЗОЛУЦИЈА 2249 И ПРАВНИ АРГУМЕНТИ ДРЖАВА ЗА УПОТРЕБУ СИЛЕ У ИРАКУ И СИРИЈИ

У преамбуларном делу резолуције 2249 утврђено је да ИДИЛ „представља глобалну и без преседана претњу међународном миру и безбедности“.¹⁵⁾ Ову квалификацију је Савет безбедности извршио сходно надлежности коју има према члану 39 Повеље УН, да утврди постојање претње миру, повреде мира или акта агресије. Елементи на основу којих је Савет квалификовао ИДИЛ као претњу посебне врсте су:

- 1) насилна екстремистичка идеологија,
- 2) терористички акти,
- 3) наставак масовних систематичних и широко распрострањених напада на цивиле,
- 4) злоупотребе људских права и повреде међународног хуманитарног права, укључујући и оне које су етнички и верски мотивисане,
- 5) потпуно уништење културне баштине и кријумчарење културних добара,
- 6) контрола над значајним деловима и природним ресурсима Ирака и Сирије,
- 7) регрутовање и обука страних терористичких бораца који су претња свим регионима и државама чланицама, иако нису у зони сукоба.

Овакво навођење елемената квалификације, изостало је у случају Ал Нусра Фронта и других појединаца, група и ентитета који су повезани са Ал Каидом, за које је употребљена уобичајена квалификација да „представљају претњу међународном миру и безбедности“.¹⁶⁾ У самој Повељи УН појам претње миру није дефинисан, већ је Савету безбедности поверено дискреционо право да одлучи које ситуације представљају претњу међународном миру и

15) Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, S/RES/2249(2015).

16) Исто.

безбедности.¹⁷⁾ Управо зато се навођење листе елемената за идентификовање ИДИЛ као претње без преседана може оценити као пример који би Савет безбедности требало да следи и код квалификације „обичних“ претњи миру. Посебно када се има у виду да је квалификација ситуације као претње миру предуслов за усвајање одлуке о употреби силе. Но, истовремено треба напоменути да то не значи да ће Савет безбедности аутоматски и усвојити одлуку о примени силе. Стога је у свакој конкретној резолуцији Савета безбедности неопходно утврдити да ли она садржи и овлашћење за употребу силе или не.

Из тог разлога је најзанимљивији пети параграф оперативног дела резолуције 2249. Он садржи позив оним државама које за то имају капацитете, да на територији Ирака и Сирије која је под контролом ИДИЛ „предузму све неопходне мере“ како би „дуплирале и координисале своје напоре да спрече и сузбију терористичке акте“, и „да потпуно униште уточишта која је [ИДИЛ, прим.аут.] установила над значајним деловима Ирака и Сирије“.¹⁸⁾ У пракси Савета безбедности овлашћење државама за употребу силе постоји ако у оперативном делу резолуције стоји да Савет „делујући на основу поглавља VII Повеље УН, овлашћује“ државе да употребе „сва неопходна средства/мере“ (енг. *all necessary means/asures*) за остварење циља резолуције. Употребљена формулација може подразумевати и силу као једно од средстава за испуњење циља резолуције. У резолуцији 2249, како су то указали Аканде и Милановић, недостају битни језички елементи овлашћења.¹⁹⁾ Није употребљен глагол који указује на овлашћење (енг. *authorizes*), већ Савет „позива“ (енг. *calls*) државе које имају капацитете да предузму све неопходне мере.²⁰⁾ Овде је, додуше, потребно напоменути да је у одређеним случајевима када је дозвољавао употребу силе Савет употребљавао и глагол „позива“, али је у таквим резолуцијама био садржан и правни основ по ком се дотични позив упућује држа-

17) У члану 39 Повеље УН стоји: „Савет безбедности утврђује да ли постоји претња миру, повреда мира, или агресија и даје препоруке или одлучује које ће се мере предузети у складу са члановима 41 и 42, да би се одржали или успоставили међународни мир и безбедност“. Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић, *Међународно јавно правозбирка докумената*, нав. дело, стр. 52.

18) Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, пара. 5, S/RES/2249(2015).

19) Видети Marko Milanović, Dapo Akande, *The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>, 15/11/2016.

20) Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, пара. 5, S/RES/2249(2015).

вама, што није случај са резолуцијом 2249.²¹⁾ Оно што је са овом резолуцијом још проблематично је то да су циљеви зарад којих је позив упућен државама такви да по себи значе и реалну могућност употребе силе - сузбијање терористичких аката и уништавање уточишта ИДИЛ у Ираку и Сирији.²²⁾ Стога овакво одступање од праксе Савета отвара простор државама да злоупотребе недоречености и неодређености резолуције.

Резолуција 2249 бележи да је Ирак упутио писма УН у којима се наводи да је ИДИЛ изван граница ове државе успоставила уточишта која су директна претња ирачком народу и територији. У тим писмима су ирачке власти прво позвале УН и међународну заједницу да им пружи војну помоћ како би поразиле ИДИЛ и заштитиле територију и народ, а потом „у складу са међународним правом и релевантним двостраним и вишестраним споразумима, и уз дужно поштовање националног суверенитета и Устава“ затражиле од САД да „уз изричиту сагласност Ирака“ предводе нападе на војна упоришта ИДИЛ.²³⁾ Војна интервенција уз сагласност територијалне државе није непозната у пракси и литератури међународног права. Сагласност може представљати валидан правни основ употребе силе под условом да је дата изричито и да је дата у складу са релевантним међународним и националним правом. За нападе који су извршени на територији Ирака и за које постоји суштински и процедурално валидна сагласност ирачких власти можемо рећи да представљају правно допуштenu употребу силе. У том смислу би војна интервенција оружаних снага коалиције предвођене САД, као и војна интервенција оружаних снага Ирана и Русије против ИДИЛ у Ираку, представљала пример легалне употребе силе. С друге стране, покрети оружаних снага Турске и њихово утврђивање на територији Ирака, резултирала су протестом ирачких власти. Наиме, оне нису дале бланко сагласност за војне интервенције на ирачкој територији, већ су се успротивиле било каквим „војним покретима у борби против тероризма који се одвијају без претходних консултација са Федералном владом Ирака и без њеног пристанка“.²⁴⁾ Када се ради о војним операцијама против ИДИЛ

21) Видети нпр. Савет безбедности УН, Резолуција бр. 770, Њујорк, 13. август 1992, S/RES/770(1992) и Савет безбедности УН, Резолуција бр. 875, Њујорк, 16. октобар 1993, S/RES/875(1993).

22) И у преамбуларном делу резолуције 2249 Савет је истакао да је одлучан да се свим средствима бори против до сад невиђене претње међународном миру и безбедности.

23) Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440; као и Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности УН, 22. септембар 2014, S/2014/691.

24) Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности УН, 14. децембар 2015, S/2015/963.

на територији Сирије, сагласност за предузимање оружаних напада на циљеве на њеној територији Сирија је дала једино Русији и Ирану. С друге стране, изричито је протествовала против покушаја да се проширење акција војне коалиције предвођене САД правда на основу резолуције 2249. У писму Савету безбедности Сирија је истакла да резолуција 2249 не садржи овлашћење за употребу силе на њеној територији, јер није донета на основу поглавља VII Повеље УН.²⁵⁾ Дакле, државе које нису добиле сагласност званичних власти Сирије да на њеној територији могу предузимати војне нападе на уочишта ИДИЛ, морале су да се ослоне на другу аргументацију како би нашле начин да правно оправдају употребу силе. Оне су ту аргументацију засновале на праву на самоодбрану.

САД су 23. септембра 2014. године, у писму Генералном секретару УН, истакле да је „Влада Ирака затражила“ од њих да предводе међународну војну коалицију против ИДИЛ и нагласиле да ова и друге терористичке групе које делују у Сирији представљају претњу не само за Ирак, већ и за све друге државе, па тиме и САД.²⁶⁾ Из тог разлога САД су истакле да све државе „морају бити у могућности да се одбране, у складу са урођеним правом на индивидуалну и колективну самоодбрану које је изражено у члану 51 Повеље УН“. На седници Савета безбедности на којој је новембра 2015. године усвојена резолуција 2249 поздравиле су њен одлучан позив државама да предузму све неопходне мере и поновиле су да, у складу са правом на самоодбрану које је признато у Повељи УН, предузимају нужне и пропорционалне мере како би уништиле уточиште терориста.²⁷⁾ Том приликом САД су такође навеле да је званични сиријски режим показао да не може и неће да сузбије терористичко деловање. На основу наведених изјава, може се закључити да САД резолуцију 2249 виде као потврду права на самоодбрану.

Приказана аргументација указује да ова стална чланица Савета безбедности наставља да експанзивно тумачи домен права на самоодбрану јер сматра да оно постоји и у случајевима када је аутор оружаног напада недржавни ентитет (терористичка групација). Може се рећи да у том смислу САД настављају пут којим су пошле 2001. године након напада Ал Каиде. Томе у прилог иде и позивање

25) Идентична писма сталног представника Сиријске Арапске Републике у УН упућена Генералном секретару УН и председнику Савета безбедности, 4. јануар 2016, A/70/673-S/2015/1048.

26) Писмо сталног представника САД у УН упућено Генералном секретару УН, 23. децембар 2014, S/2014/695.

27) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, стр. 4, S/PV. 7565.

на претходне резолуције Савета безбедности, пре свих резолуција 1373 као пример изричите потврде права на самоодбрану. САД иду и корак даље када је материјални и темпорални домен права на самоодбрану у питању, јер истичу да државе имају право да употребе силу на територији друге државе „када се суочавају са стварним или предстојећим нападом недржавне оружане групе и употреба силе је нужна јер влада државе на којој је лоцирана претња није способна или вољна да спречи употребу њене територије од стране недржавних актера за такве нападе“.²⁸⁾ Правни основ оваквог тумачења проналазе у обичајном међународном праву.²⁹⁾ Тиме САД промовишу својеврсни изузетак од изузетка (право на самоодбрану је изузетак од забране употребе силе) јер је оваква употреба силе примењива само „у изузетним околностима у којима држава не може или не жели да предузме ефективне мере да се супростави недржавном актеру који њену територију користи као базу за нападе и повезане операције против других држава“.³⁰⁾ Иако се истиче да примена права на самоодбрану не треба да представља дозволу за непоштовање територијалног интегритета и суверенитета других држава, у стварности критеријум неспособне и невољне државе отвара могућност за злоупотребе права на самоодбрану и урушавање система колективне безбедности.

На овом месту је корисно указати да резолуција 2249 не садржи формулацију да Савет признаје (енг. *reaffirms, recognizes*) право држава да употребе силу у самоодбрани. Таква формулација је била садржана у резолуцијама 1368 и 1373 које су потврдиле право на самоодбрану у контексту напада Ал Каиде, због чега су за одређене државе и ауторе постале аргумент у прилог тези да је употреба силе у самоодбрани дозвољена и када је аутор оружаног напада недржавни ентитет. Резолуција 2249 се, између осталих резолуција и председничких саопштења, позива и на резолуције 1368 и 1373. Може ли се то тумачити као посредно признање да је употреба силе у самоодбрани од напада ИДИЛ и других терористичких организација које делују у Ираку и Сирији легална? Један од могућих правних основа за такву тврдњу јесте да су поменуте резолуције утицале на формирање обичајног правила које шири домен права на самоодбрану. Други могући основ јесте да су поменуте резолуције самостално створиле опште правило које

28) Бела кућа, *Report on the Legal and Policy Frameworks guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, Вашингтон, децембар 2016, стр. 10.

29) Исто.

30) Исто.

дозвољава државама да употребе силу у самоодбрани од оружаних напада терористичких група које делују са територија других држава. Проблем је, међутим, у следећем. Прво, није ли чудно да Савет безбедности у одлуци у којој, на основу одређених изричито наведених критеријума, ИДИЛ одређује као посебну претњу међународном миру, избегне да изричито потврди право држава на самоодбрану у случају напада терористичких организација или бар да одређено, а не простим навођењем у преамбули, назначи да су резолуције 1368 и 1373 признале право на употребу силе у самоодбрани од недржавних ентитета. Друго, не треба заборавити да се, и поред тога што је резолуција једногласно усвојена, ставови држава о њеном односу према праву на самоодбрану значајно разликују. Наиме, руски представник у УН је поводом усвајања резолуције 2249 нагласио да за Русију ова одлука „не значи промену правних принципа на којима је заснована борба против тероризма“, односно не значи промену одредби Повеље УН која би требала да буде „битна основа у борби против међународног тероризма“.³¹⁾

Експанзивни приступ тумачењу права на самоодбрану и резолуције 2249 заузеле су и државе које су се након њеног усвајања прикључиле војним операцијама у Сирији. Велика Британија је, у складу са чланом 51 Повеље УН, известила Савет безбедности да на основу позива садржаног у резолуцији 2249 предузима нужне и пропорционалне мере против ИДИЛ у Сирији, користећи урођено право на индивидуалну и колективну самоодбрану.³²⁾ И у изјавама које су Немачка, Данска, Холандија, Норвешка и Белгија, у складу са чланом 51 Повеље УН, упутиле Савету безбедности, шире се тумачи домен примене поменутог права у сврху оправдања употребе силе у Сирији.³³⁾ Наведене државе се позивају на резолуцију 2249 и њено признање да је ИДИЛ глобална и до сад невиђена претња миру, која нападе на Ирак изводи из уточишта на територији Сирије. Занимљиво је да су писма Немачке и Белгије нешто одређенија у погледу тумачења домена права на самоодбрану, јер изричито указују да зато што Сирија нема ефективну контролу над делом територије који ИДИЛ користи за извођење напада, државе које су изложене нападима имају право да употребе силу у самоодбрани

31) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. Новембар 2015, стр. 5, S/PV. 7565.

32) Писмо сталног представника Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске у УН упућено председнику Савета безбедности, 3. децембар 2015, S/2015/928.

33) Видети писма које су наведене државе упутиле председнику Савета безбедности: Немачка (S/2015/946, 10. децембар 2015.); Данска (S/2016/34, 11. јануар 2016.); Холандија (S/2016/132, 10. фебруар 2016.); Норвешка (S/2016/513, 3. јун 2016.); Белгија (S/2016/523, 7. јун 2016.).

(индивидуално или колективно) и без сагласности територијалне државе. Такође је приметно да је ова група држава нагласила да војне мере нису усмерене против Сирије, као и да Немачка и Белгија овакво ширење домена примене права на самоодбрану временски ограничавају, јер истичу да се ради о изузетној ситуацији која је привременог карактера на што упућује одредница да Сирија „у ово време“ (енг. *at this time*) не контролише део своје територије.

На основу претходно изнетог могло би се учинити да је експанзивни приступ тумачењу правила о употреби силе превладао. Но, како је то правилно указао Кортен, не треба занемарити чињеницу да су рестриктивни приступ тумачењу подржале државе чланице Покрета несврстаних.³⁴⁾ Наиме, у отвореној дебати у УН ова група је јасно нагласила да „Повеља Уједињених нација садржи довољно одредби о употреби силе ради одржања и очувања међународног мира и безбедности“ и да је члан 51 Повеље рестриктиван и стога га „не треба прерађивати или реинтерпретирати“.³⁵⁾ Овакав став указује да чланице УН очигледно немају усаглашен став о садржини односно о правним последицама резолуције 2249. Можемо ли онда тако нешто очекивати у ставовима представника доктрине?

4. СТАВОВИ ДОКТРИНЕ О ПОСЛЕДИЦАМА РЕЗОЛУЦИЈЕ 2249

Ставови доктрине се могу класификовати у две основне групе: у првој су аутори који заузимају експанзивни приступ у тумачењу правних последица резолуције 2249, с тим да се у оквиру ове групе може уочити разлика у мишљењима о домету квалитета тих последица; а у другој групи су аутори који сматрају да резолуцију и њен однос према правилима о употреби силе треба тумачити рестриктивно.

У оквиру прве групе аутора издвојићемо неколико примера. Вуд (*Wood*) би се могао окарактерисати као умеренији заговорник експанзивног тумачења. Он сматра да је погрешно истицати да резолуција није усвојена на основу поглавља VII Повеље УН, јер садржи јасно одређење претње миру, као што то налаже члан 39

34) Olivier Corten, „The 'Unwilling' or 'Unable' Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29, 2016, стр. 799.

35) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7621, Њујорк, 15. фебруар 2016, стр. 33-34, S/PV. 7621.

Повеље УН.³⁶⁾ Иако ова одлука Савета не овлашћује употребу силе, она представља подршку употреби силе у самоодбрани од „текућег или надлазећег оружаног напада“ терориста тј. недржавних актера.³⁷⁾ У прилог својој тврдњи Вуд наводи став спонзора резолуције, Француске, чији представник је на седници Савета безбедности изјавио да његова држава сматра да су напади који су се десили 13. новембра 2015. представљали „оружану агресију против Француске“ и да је стога постало оправдано да своје војне акције које је Савету безбедности пријавила као акте колективне самоодбране, сада карактерише као индивидуалну самоодбрану.³⁸⁾ Можемо закључити да он има на уму допунски карактер оваквог правног основа за употребу силе - у ситуацији када Савет „није у могућности да предузме неопходне мере или их неће предузети довољно брзо“ употреба силе у самоодбрани, која је подржана од стране Савета безбедности, је „следећа најбоља ствар“.³⁹⁾ У овој групи поједини представници доктрине врло високо оцењују домете ефеката резолуције 2249. Свакако најдаље иде Шарф (*Scharf*) који оцењује да је њеним усвајањем у међународном праву наступио „гроцијански моменат“, односно фундаментална промена.⁴⁰⁾ Анализирајући одређени временски период употребе силе против терористичких групација као што су Ал Каида и ИДИЛ, он је закључио да резолуција 2249 представља последњи корак у „сазревању“ обичајног међународног права које дозвољава употребу силе у самоодбрани од напада недржавних актера на територији једне државе, ако та држава није способна или вољна да сузбије њихово деловање.⁴¹⁾ Овај аутор додуше признаје да то право није неограничено. Ограничења имају у виду Хакими (*Hakimi*) и Коган (*Cogan*), који резолуцију 2249 виде као средство којим се настоји ограничити произвољна процена појединих држава о неспособности и невољности територијалне државе да спречи и сузбије нападе терористичких група са њене територије. По њиховом мишљењу, то показују изјаве Белгије, Данске, Холандије, Немачке, Норвешке и Велике Бри-

36) Michael Wood, „The Use of Force in 2015 with Particular Reference to Syria“, *Legal Studies Research Paper Series*, Hebrew University of Jerusalem, No. 16-05, 2016, стр. 8.

37) Исто.

38) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, стр. 2, S/PV. 7565.

39) Michael Wood, „The Use of Force in 2015 with Particular Reference to Syria“, нав. дело, стр. 6.

40) Michael Scharf, „How the war against ISIS changed international law“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Case Western Reserve University, Vol. 48, 2016, стр. 2-54.

41) Michael Scharf, „How the war against ISIS changed international law“, нав. дело, стр. 53.

таније, у којима се ове државе ослањају на поменути резолуцију јер је у ној Савет признао две правне претпоставке за одбрамбену употребу силе: да ИДИЛ у односу на међународни мир и безбедност представља претњу без преседана, и да ова недржавна група делује са територије једне државе да би нападала другу државу.⁴²⁾ Позиције ових шест држава они виде као настојање да се сачува „ограничавајућа функција која би требало да је сврха колективног одлучивања [у Савету безбедности, прим.аут.]“⁴³⁾ У том контексту развојни потенцијал резолуције 2249 везују за постојећи колективни оквир регулисања употребе силе у међународним односима, те се ипак супротстављају прешироком тумачењу права држава да једнострано употребе силу у самоодбрани. Хилполд (*Hilpold*) у контексту резолуције 2249 износи тезу да је ова одлука доказ да је Савет безбедности „вољан да настави пут који је 2001. године започео с резолуцијама 1368 и 1373“ и да се „бар када је реч о праву на самоодбрану, развија посебан режим за борбу против тероризма“⁴³⁾ Обриси правца тог развоја он наглашава ставом да је резолуција успела „да помири донекле проширено право на самоодбрану са основним достигнућима које је донела Повеља УН“, јер не прихвата критеријум неспособне и невољне територијалне државе као оправдање оружане интервенције, већ штити суверенитет Ирака и Сирије.⁴⁴⁾ У том смислу, могли бисмо закључити да Хилполд претпоставља да се нови правни режим гради на основама правног режима регулисања употребе силе у међународним односима, и да би у систему међународног јавног права ова два режима требала да делују као комплементарни подсистеми.

У доктрини је присутно и другачије мишљење о ширем тумачењу материјалног и темпоралног домена примене права на самоодбрану. Велер (*Weller*) и Кортен (*Corten*) упозоравају на опасност коју са собом носи употреба силе на основу критеријума неспособности и невољности територијалне државе - свака држава може под овим изговором употребити силу на територији друге државе, што би у крајњем смислу имало велике последице.⁴⁵⁾ При-

42) Monica Hakimi, Jacob Katz Cogan, *A role for the Security Council on Defensive Force*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/a-role-for-the-security-council-on-defensive-force/#more-14656>, 05/02/2017.

43) Peter Hilpold, „The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249(2015) in view of some basic contributions in International Law literature“, *Questions of International Law Zoom out*, Vol. 24, 2016, стр. 33-34.

44) Исто, стр. 29-30.

45) Marc Weller, *Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249(2015) and the Right to Self Defence Against Designated Terrorist Groups*, Internet, <https://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self->

хватање оваквог ширења домена примене права на самоодбрану би по мишљењу Кортена „довело до радикалне промена, ако не и краја, УН система“.⁴⁶⁾

И поред садашњег стања на терену и суморних упозорења о будућности колективне контроле употребе силе, ипак постоје два зрнца утехе. Прво, сталне чланице Савета безбедности, како оне које су војно ангажоване у Ираку и Сирији тако и она која није (НР Кина), нагласиле су да међународно право, Повеља УН и резолуције Савета безбедности представљају правни оквир борбе против тероризма.⁴⁷⁾ Друго, и поред подељених мишљења о правним последицама резолуције 2249, и државе и представници доктрине, сматрају да је ова одлука Савета безбедности политички важна због мобилисања међународне и унутрашње подршке за међународну акцију против ИДИЛ и због изградње консензуса око неопходности координисања те акције.⁴⁸⁾ Стога можемо рећи да Милановић и Аканде нису погрешили у оцени да је резолуција „конструктивно двосмислена“ јер је формулисана тако да „омогућава главним играчима у Сирији да се политички приближе, а да истовремено не одступе од правних позиција које су претходно усвојили и да не компромитују своје кључне интересе“.⁴⁹⁾

5. ЗАКЉУЧАК

Случај резолуције 2249 указује да правни аргументи које одређене државе користе за правдање употребе силе у борби против међународног тероризма одражавају снажнији утицај експанзивног начина тумачења релевантних правила међународног права и одлука Савета безбедности, али не потврђује да је он постао владајући образац промишљања и обликовања међународних акција држава. Но, у тексту резолуције постоји опасно конструисана

defence-against-designated-terrorist-groups/, 11/12/2016; Olivier Corten, „The ‘Unwilling’ or ‘Unable’ Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, нав. дело, стр. 798.

46) Olivier Corten, „The ‘Unwilling’ or ‘Unable’ Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, нав. дело, стр. 797.

47) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, S/PV. 7565.

48) Ешли Дикс сматра да је резолуција 2249 пример меке моћи Савета безбедности, односно утицаја који овај орган УН може имати на унутрашње одлучивање о учешћу оружаних снага у акцијама против ИСИЛ. Видети Ashley Deeks, *Threading the Needle in Security Council Resolution 2249*, Internet, <https://www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249#>, 12/12/2016.

49) Marko Milanović, Dapo Akande, *The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution*, нав. дело.

недореченост која ствара маневарски простор за политичку (зло) употребу међународног права. То потврђује и податак да се група од више од 200 међународних правника из различитих делова света, укључујући и признате ауторитете међународноправне мисли, јасно успротивила злоупотреби права на самоодбрану у борби против међународног тероризма.⁵⁰⁾ Они су, између осталог, истакли да се не треба позивати на самоодбрану, а да се претходно не размотре друга расположива средства, и упозорили да се „међународни правни поредак не сме свести на интервенционистичку логику која је превладавала пре усвајања Повеље Уједињених нација“.⁵¹⁾ Њихова одлука да и на овакав начин изразе свој став, иде у прилог тези да реакције држава и доктрине на резолуцију 2249 потврђују да је на сцени продубљивање поделе између заступника рестриктивног и експанзивног тумачења правила која регулишу употребу силе у међународним односима.

Поменута одлука Савета безбедности је показала да расте притисак за ширењем јединог дозвољеног основа за једнострану употребу силе у међународним односима - права на самоодбрану. Тај притисак је резултат измењене стварности међународних односа, у којој је деловање недржавних ентитета на међународном плану све израженије и просторно обухватније, због чега су државе спремније да прибегну једностраној употреби силе. У таквим условима више него очигледна је потреба да се прецизирају појмови који су кључни за примену правила о регулисању употребе силе у међународним односима. Процес појашњавања домена примене ових правила сигурно неће бити лаган, јер питање је желе ли све државе, пре свих сталне чланице Савета безбедности, да јасно и изричито одреде границе политичкој (зло)употреби међународног права.

ЛИТЕРАТУРА

Изјава председника САД од 7. августа 2014. године, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>, 20/11/2016.

Изјава председника САД поводом ваздушних напада у Сирији дата 23. септембра 2014, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/statement-president-airstrikes-syria>, 20/11/2016.

50) Листа потписника петиције, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/Liste-prof-et-assistants-oct.pdf>, 07/03/2017.

51) *A Plea Against the Abusive Invocation of Self-Defence as a Response to Terrorism*, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/A-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence.pdf>, 07/03/2017.

- Милановић Марко, Хаџи-Видановић Видан, *Међународно јавно право-збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- Министарство одбране САД, *Special Report: Inherent Resolve*, Internet, https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve, 18/11/2016.
- Писма сталног представника Сиријске Арапске Републике у УН упућена Генералном секретару УН и председнику Савета безбедности, 4. јануар 2016, A/70/673-S/2015/1048.
- Писмо отправника послова *a.i.* при сталној мисији Немачке у УН упућено председнику Савета безбедности, 10. децембар 2015, S/2015/946.
- Писмо сталног представника Белгије упућено председнику Савета безбедности, 7. јун 2016, S/2016/523.
- Писмо сталног представника Данске упућено председнику Савета безбедности, 11. јануар 2016, S/2016/34.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности, 22. септембар 2014, S/2014/691.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности УН, 14. децембар 2015, S/2015/963.
- Писмо сталног представника Норвешке у УН упућено председнику Савета безбедности, 3. јун 2016, S/2016/513.
- Писмо сталног представника САД у УН упућено Генералном секретару УН, 23. децембар 2014, S/2014/695.
- Писмо сталног представника Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске у УН упућено председнику Савета безбедности, 3. децембар 2015, S/2015/928.
- Писмо сталног представника Холандије у УН упућено председнику Савета безбедности, 10. фебруар 2016, S/2016/132.
- Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, S/PV. 7565.
- Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7621, Њујорк, 15. фебруар 2016, S/PV. 7621.
- Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, S/RES/2249(2015).
- Савет безбедности УН, Резолуција бр. 770, Њујорк, 13. август 1992, S /RES/770(1992).
- Савет безбедности УН, Резолуција бр. 875, Њујорк, 16. октобар 1993, S/RES/875(1993).
- A Plea Against the Abusive Invocation of Self-Defence as a Response to Terrorism, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/A-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence.pdf>, 07/03/2017.

- A Plea Against the Abusive Invocation of Self-Defence as a Response to Terrorism, Liste, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/Liste-prof-et-assistants-oct.pdf>, 07/03/2017.
- Bannelier-Christakis Karine, „Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent“, *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29 Issue 3, 2016, стр. 743-775.
- Corten Olivier, „The ‘Unwilling’ or ‘Unable’ Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29, 2016, стр. 777-799.
- Deeks Ashley, *Threading the Needle in Security Council Resolution 2249*, Internet, <https://www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249#>, 12/12/2016.
- Glenn Cameron, *Timeline: Rise and Spread of the Islamic State*, Internet, <https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-rise-and-spread-the-islamic-state>, 18/11/2016.
- Hakimi Monica, Katz Cogan Jacob, *A role for the Security Council on Defensive Force*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/a-role-for-the-security-council-on-defensive-force/#more-14656>, 05/02/2017.
- Hilpold Peter, „The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249(2015) in view of some basic contributions in International Law literature“, *Questions of International Law Zoom out*, Vol. 24, 2016, стр. 15-34.
- Milanović Marko, Akande Dapo, *The Constructive Ambiguity of the Security Council’s ISIS Resolution*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>, 15/11/2016.
- Report on the Legal and Policy Frameworks guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operations, Бела кућа, Вашингтон, децембар 2016.
- Scharf Michael, „How the war against ISIS changed international law“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Case Western Reserve University, Vol. 48, 2016, стр. 2-54.
- Weller Marc, *Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249(2015) and the Right to Self Defence Against Designated Terrorist Groups*, Internet, <https://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self-defence-against-designated-terrorist-groups/>, 11/12/2016.
- Wood Michael, „The Use of Force in 2015 with Particular Reference to Syria“, *Legal Studies Research Paper Series*, Hebrew University of Jerusalem, No. 16-05, 2016, стр. 1-16.

Tatjana Milic

**REGULATION OF THE USE OF FORCE
IN INTERNATIONAL RELATIONS:
CASE OF RESOLUTION 2249 OF THE
UN SECURITY COUNCIL**

Resume

Use of force in international relations is prohibited by international law. However, states have continued to achieve objectives in international relations by means of force. In fact, they have used arguments based on international law to justify the use of force. In such circumstances, they choose to convey their arguments in the frame of wide (expansive) or narrow (restrictive) interpretation of relevant international law rules and decisions of the UN Security Council. This paper aims to determine whether one of these two interpretation approaches has prevailed as a pattern of thinking and shaping of states' international actions. In this context, the author selects to analyze resolution 2249 of the UN Security Council and its treatment in the legal arguments of states that have used force against ISIL in Iraq and Syria, as well as to examine the reactions of other UN members and international law doctrine on such interpretations of the Council's decision. Analysis of the text and context of the resolution confirm that fight against international terrorism increases the pressure to promote expansive approach as a prevailing pattern in interpretation of rules on the use of force in international relations.

The case of resolution 2249 illustrates that legal arguments of some states reflect stronger influence of the expansive approach to interpretation of relevant international law rules and decisions of the Security Council. However, the analysis doesn't confirm that this approach prevails as a pattern of thinking and shaping of states' international actions.

Reactions to resolution 2249 indicate increasing pressure to expand the scope of the right to self-defence as the only permissible ground for unilateral decision on the use of force in international relations. The pressure results from the fact that actions of non-state actors (terrorist groups) are more comprehensive and contribute to states' determination to resort to unilateral use of force. Therefore, the need to define key concepts of legal regime on the use of force

in international relations is more than obvious. However, it will not be easy to clarify the scope of application of these rules, since it is questionable are all states, particularly permanent members of the UN Security Council, willing to clearly and explicitly determine the limits to political (ab)use of international law.

Keywords: United Nations, Security Council, resolution 2249, use of force, international relations, international law, right to self-defence, Iraq, Syria

* Овај рад је примљен 29. априла 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.