Dr Jelena Đ. Lopičić-Jančić

advokat u Beogradu

SILA ZAŠTITNICA U ORUŽANOM SUKOBU*

SAŽETAK: Sila zaštitnica u savremenom međunarodnom pravu predstavlja vrlo značajan institut u rešavanju mnogih pitanja između zaraćenih strana. Institucija sile zaštitnice regulisana je u Ženevskoj konvenciji o postupanju sa ratnim zarobljenicima od 12. avgusta 1949. godine i na taj način prihvaćena od velikog broja država. Posebno je značajno u pogledu rešavanja problema vezanih za ratne zarobljenike, što Ženevska konvencija iz 1949. godine predviđa nadzor i kontrolu izvršavanja međunarodnih humanitarnih konvencija i međunarodnog ugovornog i običajnog ratnog prava u odnosu na ratne zarobljenike. Značajna novina kod ove Konvencije je i to što se pored Međunarodnog komiteta Crvenog krsta uvode u kategoriju sile zaštitnice i nepristrasne humanitarne organizacije. Nesumnjivo da je ovom Konvencijom došlo još do veće humanizacije statusa ratnih zarobljenika kod zaraćenih strana. Isto tako ovom Konvencijom kao i institucijom sile zaštitnice došlo je i do još veće krivičnopravne zaštite ratnih zarobljenika.

Ključne reči: Sila zaštitnica, oružani sukob, Crveni krst, nepristrasne humanitarne organizacije, ratni zarobljenici

Posledica rata i oružanog sukoba je prekid diplomatskih i konzularnih odnosa između dve zaraćene strane. Tada države u sukobu radi zaštite svojih interesa kao i državljana koji žive i rade na teritoriji neprijateljske države poveravaju zaštitu tih interesa državama koje ne učestvuju u tom ratu ili oružanom sukobu. Države koje zastupaju zaraćene države nazivaju se sile zaštitnice. To su po pravilu države koje su neutralne i koje nisu učesnice u ratu i oružanom sukobu. Jedna država može biti sila zaštitnica za više država i tu ne postoji nikakvo ograničenje.

* Rad primljen: 27. XI 2003.

Počeci institucije sile zaštitnice vezane za ratne zarobljenike datiraju još u XVI veku.¹ Međutim, institucija sile zaštitnice sve do XIX veka postoji kao međunarodno običajno pravo koje nije bilo kodifikovano, a ni opšteprihvaćeno.

Institucija sile zaštitnice u XIX veku pa sve do Prvog svetskog rata bila je u stvari opšteusvojeno međunarodno običajno pravo. Činjenica je da institucija sile zaštitnice nije imala pravni osnov ni u jednoj međunarodnoj konvenciji, deklaraciji, povelji ili bilo kakvom međunarodnom aktu. Instituciju sile zaštitnice koja je do Prvog svetskog rata predstavljala međunarodno običajno pravo, pošto nije bila ugovorno regulisana, u praksi je često izazivala određene teškoće. Pre svega u tumačenju određenih država, šta znači nadzor i kontrola primene međunarodnih običaja, ili međunarodnog ratnog prava i slično. Za vreme rata često se dešavalo da vojnički jače države su na svoj način tumačile ulogu sile zaštitnice. Tako da male i slabije države nisu mogle mnogo da se suprotstavljaju, jer nisu postojale međunarodne konvencije koje bi predviđale instituciju sile zaštitnice kao i postupak vezan za nadzor i kontrolu.

Značaj i uloga sile zaštitnice dobijaju poseban značaj tek u XX veku, naročito za vreme Prvog i Drugog svetskog rata. Svakako da je institucija sile zaštitnice dobila veliki značaj u vezi zaštite ratnih zarobljenika kako za vreme Prvog tako i Drugog svetskog rata. Nema sumnje da je razlog za dobijanje značaja sile zaštitnice za vreme Prvog i Drugog svetskog rata bio u činjenici da su to bila dva najkrvavija rata koje je čovečanstvo u svojoj dugoj istoriji poznavalo, sa neviđenim žrtvama kako među vojnicima tako i među civilnim stanovništvom, pa je interesovanje javnih mnjenja u svim zaraćenim stranama bilo veliko za sudbinu pre svega civilnog stanovništva, zatim ratnih zarobljenika, ranjenika i bolesnika.

U međunarodnoj praksi često je bilo problema u vezi sile zaštitnice. Jer, pre svega javno mnjenje u zaraćenim zemljama bilo je dosta neprijateljski raspoloženo prema sili zaštitnici, pošto su silu zaštitnicu smatraли kao neprijateljsku državu. Razume se da se ovaj neprijateljski stav prenosio i na diplomatske i konzularne predstavnike sile zaštitnica, koji su u praksi imali priličnih teškoća i neprijatnosti u obavljanju svojih službenih radnji. Zatim, taj položaj sile zaštitnice zavisio je i od jačine države. Ukoliko je država bila vojnički snažna i jaka, onda se mogla mnogo bolje postavljati u ulozi sile zaštitnice. Nedostatak preciznih i jasnih međunarodnih propisa dovodio je u praksi do čestih nesporazuma vezanih za intervencije sile zaštitnice. Sve međunarodne humanitarne konvencije iz XIX veka nisu izričito predviđale silu zaštitnicu. Tako da faktički nije postojala bilo kakva kontrola i nadzor da li se navedene međunarodne konvencije izvršavaju od strane država potpisnica. Takođe nisu postojale ni sankcije za njihovo neizvršenje ili kršenje. Sve je to tada bilo ostavljeno na

¹ Commentary III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War, Geneva, 1960, p. 93; Konstantin Obradović: *Ustanova sile zaštitnice u savremenom humanitarnom pravu*, Međunarodni problemi, broj 1, Beograd 1974, str. 65—66.

poverenje državama potpisnicima međunarodnih konvencija, kao i njihovo shvatanje o primenama i poštovanju navedenih humanitarnih konvencija. Praktično, jedini nadzor i kontrolu nad izvršavanjem tadašnjih međunarodnih humanitarnih konvencija vršila je organizacija Međunarodnog komiteta Crvenog krsta iz Ženeve. Iako je Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve bio međunarodna organizacija koja je već tada uživala opšte priznanje, respekt i ugled, ipak, ta organizacija nije se mogla u svom nadzoru i kontroli nad poštovanjem međunarodnih humanitarnih konvencija do kraja zalagati kao jedna sila zaštitnica kod druge zaraćene strane. No, činjenica je da je Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve veoma mnogo uradio svojim nadzorom i kontrolom da se postojeće međunarodne humanitarne konvencije što više primenjuju i poštuju. Takođe mora se konstatovati da su sve zaraćene strane kako krajem XIX veka tako i za vreme Prvog i Drugog svetskog rata respektovale Međunarodni Crveni krst iz Ženeve i dozvoljavale da njihove komisije posećuju logore sa ratnim zarobljenicima, kao i bolnice i druge zdravstvene ustanove u kojima su bili smešteni ratni zarobljenici, ranjenici i bolesnici.

U pogledu statusa instituta sile zaštitnice preokret nastaje za vreme Prvog svetskog rata. Naime, ogroman broj ratnih zarobljenika, ranjenika, bolesnika i brodolomnika uslovio je veliku zainteresovanost ne samo vlada zaraćenih strana, nego i javnog mnjenja u zaraćenim stranama. Javno mnjenje je zahtevalo od svojih vlada da ih redovno obaveštava o situaciji o svojim ratnim zarobljenicima, ranjenicima, bolesnicima, civilima i brodolomnicima koji se nalaze u zarobljeničkim logorima kod neprijateljske strane. Konkretno interesovanje je bilo vezano za njihov status, zatim da li se primenjuju postojeće međunarodne konvencije, vezano za smeštaj, ishranu, higijenske prilike, lekarsku zaštitu. Posebno interesovanje je bilo ko vrši nadzor i kontrolu u primeni međunarodnih konvencija. Tako da je tada došlo do potpunog priznanja i primene institucije sile zaštitnice pre svega u praksi. Dotadašnji otpori prema sili zaštitnici kod zaraćenih strana su ostali i dalje, ali su znatno smanjeni.

Naime, baš za vreme Prvog svetskog rata dolazi do pune afirmacije sila zaštitnica naročito u odnosu na ratne zarobljenike kao najbrojnije populacije koja se nalazi u vlasti neprijateljske zaraćene strane. Pored sila zaštitnica vrlo značajnu ulogu za vreme Prvog svetskog rata u pogledu nadzora nad primenom postojećih međunarodnih konvencija u odnosu na ratne zarobljenike odigrao je kao i u ranijim ratovima i Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve. Međutim, strahote Prvog svetskog rata, naročito milionski gubici civilnog stanovništva, milioni ratnih zarobljenika, ranjenika, bolesnika i brodolomnika dao je poseban značaj Međunarodnom komitetu Crvenog krsta iz Ženeve. Jer, čovečanstvo se sa takvim strahotama i gubicima do tada nije sretalo.²

Sile zaštitnice za vreme Prvog svetskog rata nastojale su da dobiju neposredna obaveštenja od strane u sukobu o primeni Haškog pravilnika

² Konstantin Obradović: *Ustanova sile zaštitnice u savremenom humanitarnom pravu*, Beograd, 1974, Međunarodni problemi, broj 1, str. 66.

iz 1907. godine, kao i o primeni međunarodnog običajnog i ugovornog ratnog prava. Te intervencije sila zaštitnica i nadzor koji su vršile često su bile skupčane sa mnogim teškoćama, ali ipak evidentno je da su bile uspešne intervencije, nadzor i kontrola kod zaraćenih strana.

S druge strane Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve pozivajući se na Haški pravilnik iz 1907. godine, pre svega na član 14. osnovao je svoju Agenciju za pružanje obaveštenja o ratnim zarobljenicima. Agencija je u toku rata izvršila velike i obimne evidencije ratnih zarobljenika i imala u svojoj kartoteci preko sedam miliona zarobljeničkih kartona, gde su bili upisani mnogi bitni podaci o ratnim zarobljenicima. Predstavnici navedene Agencije su obišli mnoge zarobljeničke logore kod zaraćenih strana i izvršili uvid na licu mesta o postupanju sa ratnim zarobljenicima.³ Pravni osnov na osnovu koga su prikupljani podaci bili su zasnovani na članu 4. stav 2. Haškog pravilnika iz 1907. godine. Navedeni član 4. stav 2. je predviđao da se sa ratnim zarobljenicima mora postupati čovečno, garantujući im pravo na život, pa do njihovog smeštaja, ishrane, odevanja, lekarske nege i drugo. Prikupljene su i osnovne generalije o svim ratnim zarobljenicima sa kojima je ostvaren neposredan kontakt i to je sve predavano zainteresovanoj strani u ratnom sukobu.

U toku Prvog svetskog rata Srbija koja je bila napadnuta od Austro-Ugarske i Bugarske, kao neku vrstu sile zaštitnice koristila je Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve. Kasnije u toku rata kao silu zaštitnicu koristila je Dansku kod Austro-Ugarske i Holandiju kod Bugarske, koje su bile neutralne države. Srpska vlada je preko svojih ambasada u Petrovgradu, Londonu, Madridu, Hagu i Kopenhagenu nastojala da pruži zaštitu svojim ratnim zarobljenicima, ranjenicima, bolesnicima i civilima koji su se nalazili u austrougarskim i bugarskim zarobljeničkim logorima i prema kojima su vršeni masovni ratni zločini. Takođe srpska diplomatija je vrlo aktivno obaveštavala tadašnju svetsku javnost o masovnim ratnim zločinima koje su vršili Austro-Ugarska i Bugarska, kako prema civilnom stanovništvu, tako i prema ratnim zarobljenicima, ranjenicima i bolesnicima. Međutim, naročito na početku rata, Danska i Holandija kao sile zaštitnice, obzirom da su u pitanju male države, na koje je vršila politički pritisak Austro-Ugarska, nisu mogle sa uspehom da intervenišu kod Austro-Ugarske po pitanjima brojnih ratnih zločina protiv ratnih zarobljenika, ranjenika i bolesnika.

Najзад, poučeni iskustvom iz Prvog svetskog rata dolazi do usvajanja Konvencije o postupanju sa ratnim zarobljenicima od 27. jula 1929. godine, gde se pored ostalog predviđa i institucija sile zaštitnice u članovima 86, 87. i 88.⁴ U Odeljku II. koji ima naslov *O organizovanju kontrole*, u članu 86. dosta detaljno se predviđa mogućnost saradnje sila za-

³ Commentary III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War, Geneva, 1960, p. p. 94.

⁴ Međunarodne konvencije o ratnom pravu i sigurnosti, Zagreb, 1979, str. 353—354; Konstantin Obradović: *Ustanova sile zaštitnice u savremenom humanitarnom pravu*, Beograd, 1974, Međunarodni problemi, broj 1, str. 66—67.

štitnica i zaraćene strane. Predviđeno je, pored ostalog, da su predstavnici sile zaštitnice ili njeni priznati delegati ovlašćeni da obidu sva mesta, bez izuzetka, gde su internirani ratni zarobljenici. Zatim, imaće pristupa u sve prostorije gde borave ratni zarobljenici i moći će da razgovaraju sa njima, po opštem pravilu bez svedoka, lično ili preko tumača. Član 87. Konvencije predviđa postupak u slučaju neslaganja između zaraćenih strana o primeni ove Konvencije, gde će sile zaštitnice morati u granicama svojih mogućnosti ponuditi svoje usluge u cilju raspravljanja spora. U navedenim članovima Konvencije iz 1929. godine formulacija sile zaštitnice je dosta dobra i savremena iako je prošlo od tada više od sedamdeset godina, tako da je i u kasnijim konvencijama uglavnom zadržana osnovna formulacija.⁵ Unošenje institucije sile zaštitnice u Konvenciju iz 1929. godine je nema sumnje veoma važna i značajna stvar, pre svega kao opšte priznate institucije u međunarodnom pravu, koja sada ima jak pravni osnov u navedenoj Konvenciji. Takođe institucija sile zaštitnice ima i značaj za krivičnopravnu zaštitu ratnih zarobljenika. Institucija Sile zaštitnice dobiće još veći značaj za vreme Drugog svetskog rata.

Zatim dolazi Drugi svetski rat gde je bilo preko 35 miliona ratnih zarobljenika i gde se na osnovu Konvencije o postupanju sa ratnim zarobljenicima iz 1929. godine dolazi još više do afirmacije institucije sile zaštitnice.⁶ Obzirom na ogroman broj država koje su učestvovala u Drugom svetskom ratu, relativno mali broj država je mogao da se prihvati zadatka Sile zaštitnice. Svega četiri države iz Evrope (Švajcarska, Švedska, Portugalija i Španija) su bile neutralne dok su druge bile iz drugih krajeva sveta. Švajcarska koja je tradicionalno važila kao neutralna država bila je za vreme Drugog svetskog rata sila zaštitnica za 35 država, a Švedska kao takođe tradicionalno neutralna država bila je sila zaštitnica za 19 država.

Za vreme Drugog svetskog rata, Nemci su odveli u ratno zarobljeništvo preko 300.000 jugoslovenskih vojnika, podoficira i oficira. U zarobljeničkim logorima u Nemačkoj nemačka vojska i logorske vlasti vršili su masovne ratne zločine nad jugoslovenskim ratnim zarobljenicima. Međutim, Nemačka nije dozvoljavala da jugoslovenski ratni zarobljenici imaju silu zaštitnicu. Nemci su se ponašali obesno naročito prvih godina rata, zbog prvih vojnih uspeha i pobeda u Evropi, pa su zastupali i protivpravno gledište da za jugoslovenske ratne zarobljenike ne postoji nikakva sila zaštitnica. Smatrali su da je njihova sila zaštitnica Nemački Rajh, jer je on okupirao čitavu Jugoslaviju i da Jugoslavija više ne postoji kao država, te da ne može imati silu zaštitnicu.⁷

Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve dobija i u Konvenciji o postupanju sa ratnim zarobljenicima iz 1929. godine u članu 88. pravni

⁵ Commentary III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War, op. cit., p. 93.

⁶ Е. М. Егорович: *Советские военнопленные в Германии в годы второй мировой войны*, Москва, 1995, Вопросы истории, No. 11—12, str. 140.

⁷ Izveštaj Jugoslovenske državne komisije za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača Međunarodnom vojnom sudu u Nirnbergu, Beograd, 1947, str. 41.

osnov za svoju dalju i razgranatiju humanitarnu delatnost radi zaštite ratnih zarobljenika, sa pristankom zainteresovanih zaraćenih strana.⁸ Tako će Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve za sve vreme Drugog svetskog rata u odnosu na ratne zarobljenike vršiti ogromnu humanitarnu delatnost. Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve je za vreme trajanja Drugog svetskog rata ustanovio preko 40 miliona zarobljeničkih kartona, učinio jedanaest hiljada poseta zarobljeničkim logorima, poslao ratnim zarobljenicima 450.000 tona paketa (ekvivalent od 90 miliona paketa od 5 kilograma sa hranom i drugim neophodnim stvarima).⁹ Navedena humanitarna delatnost sastojaće se ne samo u humanitarnoj pomoći u hrani, lekovima, odeći i drugim potrebama, nego i u nadzoru i kontroli primene i postupanja sa ratnim zarobljenicima na osnovu Konvencije o postupanju sa ratnim zarobljenicima iz 1929. godine. Isto tako je učinio i jedanaest hiljada poseta raznim zarobljeničkim logorima i o tome sačinio izveštaje. Ovi nadzori i kontrole brojnih komisija i delegacija Međunarodnog komiteta Crvenog krsta iz Ženeve za vreme Drugog svetskog rata bili su veoma značajni dokazi o postupanju sa ratnim zarobljenicima u koncentracionim logorima Sila osovine (Nemačke, Italije i Japana), na mnogim suđenjima ratnim zločincima posle Drugog svetskog rata.

Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima od 12. avgusta 1949. godine u članovima 8, 10. i 11. takođe predviđa Silu zaštitnicu. U članu 126. Konvencije predviđa nadzor sila zaštitnica.¹⁰ U članu 8. stav 1. Konvencije se navodi da će se ova Konvencija primenjivati uz sudelovanje i pod nadzorom sila zaštitnica čija je dužnost da štite interese strana u sukobu. Značajno je da se u stavu 2. člana 8. predviđa da će strane u sukobu olakšavati, u najširoj mogućoj meri, zadatak predstavnika ili delegata sila zaštitnica. U članu 10. Konvencije predviđena je zamena sile zaštitnice. Član 11. Konvencije predviđa postupak za rešavanje nesporazuma. Predviđeno je da u slučajevima neslaganja sile zaštitnice će pružiti svoje dobre usluge za rešavanje spora.¹¹ Nesumnjivo najznačajniji član Konvencije u odnosu na silu zaštitnicu je član 126. gde je predviđen nadzor sile zaštitnice. U tom članu se navodi da su predstavnici ili delegati sile zaštitnice ovlašćeni da posećuju sva ona mesta gde se nalaze ratni zarobljenici, naročito mesta gde su internirani, zatvoreni i gde rade. Zatim, da će imati pristupa u sve prostorije koje koriste ratni zarobljenici, kao i sva mesta kuda dolaze, prolaze ili odakle odlaze zarobljenici koji se premeštaju. Mogu razgovarati sa zarobljenicima bez prisustva svedoka, a naročito sa njihovim poverenikom, posredstvom tumača ako je potrebno. Pored toga predstavnicima i delegatima data je puna sloboda u pogledu izbora mesta koja žele da posete, a trajanje i učestalost tih poseta ne mo-

⁸ Međunarodne konvencije o ratnom pravu i sigurnosti, Zagreb, 1979, str. 354.

⁹ Commentary III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War, Geneva, 1960, p. p. 104—105.

¹⁰ Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata od 12. avgusta 1949. godine i Dopunski protokoli uz ove konvencije od 8. juna 1977. godine, Beograd, 1997, str. 50—52. i 95, 96.

¹¹ Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata od 12. avgusta 1949. godine i Dopunski protokoli uz ove konvencije od 8. juna 1977. godine, Beograd, 1997, str. 52.

gu se ograničiti. Ove posete se mogu zabraniti samo zbog neophodne vojne potrebe i samo izuzetno i privremeno.

Značajno je da je u članu 126. Konvencije predviđeno da iste povlastice uživaju i delegati Međunarodnog komiteta Crvenog krsta. Naimenovanje tih delegata biće uslovljeno odobrenjem od strane sile koja drži ratne zarobljenike kojima se čini poseta.¹² Inače u članu 9. Konvencije predviđena je delatnost Međunarodnog komiteta Crvenog krsta iz Ženeve, kao i svake druge nepristrasne humanitarne organizacije, a po odobrenju zainteresovanih strana u sukobu a u cilju zaštite i pružanja pomoći ratnim zarobljenicima. Praktično Međunarodnom komitetu Crvenog krsta je potvrđena uloga Sile zaštitnice koju je imao i u prethodnoj Ženevskoj konvenciji iz 1929. godine.¹³ Pored Međunarodnog komiteta Crvenog krsta u članu 9. Konvencije proširio je Silu zaštitnicu i na druge nepristrasne humanitarne organizacije, a po odobrenju zainteresovanih strana u sukobu.¹⁴ U članu 9. Konvencije ne traži se da ove nepristrasne humanitarne organizacije budu i međunarodne.¹⁵ Verovatno da su tvorci ove Konvencije bili poučeni iskustvom iz Prvog i Drugog svetskog rata, kada je bilo dosta teško pronaći neutralne sile zaštitnice i kada su se u jednoj državi nagomilavali po više desetina dužnosti sili zaštitnici. Verovatno da su tvorci ove Konvencije pretpostavljali da će u budućim ratovima i oružanim sukobima veoma mali broj zemalja ostati neutralan, bilo politički ili ideološki, tako da će veoma teško biti pronaći silu zaštitnicu. Tako da uvođenjem drugih nepristrasnih humanitarnih organizacija kao sila zaštitnica problem bi se rešio. Praktično uvođenjem nepristrasnih humanitarnih organizacija u kategoriju sila zaštitnica, došlo je do stvaranja supstituta sila zaštitnica. Jer, ove nepristrasne humanitarne organizacije dolaze na mesto država koje su bile tradicionalno kao sila zaštitnica. Isto važi i za Međunarodni komitet Crvenog krsta iz Ženeve.

THE PROTECTING POWER IN AN ARMED CONFLICT

*Jelena Đ. Lopičić-Jančić, Ph.D.
attorney from Belgrade*

Summary

The notion of Protecting Power is a very important legal institution in the settlement of many issues between the parties to the conflict in contemporary international law. It is regulated by the Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War of Au-

¹² Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata od 12. avgusta 1949. godine i Dopunski protokoli uz ove konvencije od 8. juna 1977. godine, Beograd, 1997, str. 95.

¹³ Commentary III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War, Geneva, 1960, p. 604.

¹⁴ Commentary III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War, Geneva, 1960, p. p. 105—109.

¹⁵ Commentary III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War, Beograd, 1997, p. p. 107—108.

gust 12, 1949 and thus accepted by a large number of states. The Geneva Convention of 1949 provides for the supervision and control of implementation of international humanitarian conventions as well as international treaty and customary law of the war and this fact is of special importance for resolving the problems related to the prisoners of war. Another important novelty introduced by this Convention is that in addition to the International Committee of Red Cross it includes other impartial humanitarian organizations in the category of Protecting Powers. Undoubtedly, this Convention brings humanization of the status of war prisoners. In addition, the institution of the Protecting Power as well as the Convention as a whole, contribute to better criminal law protection of the prisoners of war.

Key words: Protecting Power, armed conflict, Red Cross, humanitarian organizations, prisoners of war