

Univerza v Ljubljani
Pravna fakulteta

**ODGOVORNOST PRIPADNIKOV MIROVNIH OPERACIJ
ZDRUŽENIH NARODOV ZA KAZNIVA DEJANJA**

(diplomska naloga)

Avtor: Simon Grabrovec
Mentor: prof. dr. Danilo Türk

Ljubljana, september 2007

POVZETEK

Naslov: Odgovornost pripadnikov mirovnih operacij Združenih narodov za kazniva dejanja

Avtor: Simon Grabrovec

Mentor: prof. dr. Danilo Türk

Mirovne operacije Združenih narodov so nastale v prvih letih blokovske delitve sveta kot edina splošno sprejemljiva metoda kolektivnega reševanja oboroženih konfliktov. V naslednjih desetletjih, predvsem pa po koncu hladne vojne, so se, navkljub temu, da nimajo izrecne pravne podlage v Ustanovni listini, razvile v raznoliko in učinkovito orodje za zagotavljanje mednarodnega miru. Podobo mirovnih operacij v javnosti pa v zadnjih letih redno ogrožajo poročila o kaznivih dejanjih njihovih pripadnikov.

Pripadniki mirovnih operacij se glede na pravni položaj delijo v pet skupin: (1) osebje ZN, (2) pripadnike civilne policije in vojaške opazovalce, (3) vojake, pripadnike nacionalnih kontingentov, (4) prostovoljce ZN in (5) individualne sopogodbenuke.

Tisti pripadniki mirovnih operacij ZN, ki imajo po Konvenciji o privilegijih in imunitetah ZN status uslužbencev ZN (osebje in prostovoljci ZN) ali pa ekspertov na misiji (pripadniki civilne policije in vojaški opazovalci), imajo v državi gostiteljici procesno imuniteto za vsa dejanja, storjena v zvezi z uradno funkcijo. To imuniteto lahko posebni predstavnik generalnega sekretarja ZN odreče, če bi po njegovem mnenju ovirala pravico in če jo je možno odreči brez škode za interese ZN. Problematičen je odrek imunitete v primerih, ko sodišča v državi ne delujejo v skladu s standardi človekovih pravic.

Za vojake, pripadnike nacionalnih kontingentov, je določena izključna jurisdikcija države pošiljateljice. A do pregona prihaja redko, predvsem zaradi nepripravljenosti držav pošiljateljic, da bi preganjale, in zaradi problemov pri preiskovanju, ki ne da rezultatov, zadostnih po kazenskem procesnem pravu države pošiljateljice.

Mednarodno kazensko sodišče sicer ni splošno primerno za preganjanje kaznivih dejanj pripadnikov mirovnih operacij ZN, vendar njegova jurisdikcija načelno obstaja. Omejitve, ki jih je ustvaril Varnostni svet ZN v letih 2002 in 2003, nimajo podlage v mednarodnem pravu.

Tudi v sistemu ZN obstajajo pravila o odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij za kazniva dejanja, a so sankcije le disciplinske narave. Tako materialna pravila (prepovedi, skoraj izključno na področju spolnega izkoriščanja in zlorab) kot tudi pravila o preiskovanju domnevnih kršitev so zaenkrat še ločena po skupinah pripadnikov mirovnih operacij, a razvoj gre v smeri poenotenja, predvsem po objavi Poročila princa Zejda marca 2005.

Ključne besede: mednarodno pravo, kazensko pravo, mednarodno kazensko pravo, Združeni narodi, Mednarodno kazensko sodišče, Varnostni svet, mirovne operacije, uslužbenci ZN, privilegiji in imunitete, kazenska odgovornost

ABSTRACT

Title: Accountability of United Nations peacekeeping personnel for criminal acts

Author: Simon Grabovec

Mentor: prof. dr. Danilo Türk

United Nations peacekeeping operations evolved during the first years of the bloc division of the world as the only generally accepted method of collective armed conflict resolution. Over the following decades, and especially after the end of Cold War, they have, despite not having explicit legal basis in the UN Charter, evolved into a diverse and effective tool for the protection of international peace. However, the image of peacekeeping operations is currently being threatened by reports of their personnel committing criminal acts.

Peacekeeping personnel can be divided into five categories according to their legal status: (1) UN officials, (2) civilian police and military observers, (3) military members of national contingents, (4) UN volunteers, and (5) individual contractors.

Such peacekeeping personnel that have the status of officials (UN staff and volunteers) or experts on mission (civilian police and military observers) under the Convention on the Privileges and Immunities of the UN are immune from criminal prosecution in the host state. This immunity may be waived by the Special Representative of the Secretary-General in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the UN. Such decision is problematic if the judicial organs of the host state do not comply with international human rights standards.

Military members of national contingents are subject to the exclusive jurisdiction of the sending state. They are, however, seldom prosecuted, largely due to the unwillingness of the sending states and due to the fact that the investigation within the operation does not provide results sufficient under the criminal procedure regulations of the sending state.

The International Criminal Court may not be generally appropriate for the prosecution of criminal acts of peacekeeping personnel, but its jurisdiction generally applies. Its limitations, imposed by the Security Council in 2002 and 2003 are not founded in international law.

The UN legal system itself contains rules that aim to establish the accountability of peacekeeping personnel for criminal acts, although only disciplinary sanctions may be ordered. Both substantive rules (containing almost solely of prohibitions in the sphere of sexual exploitation and abuse) and rules establishing an investigative system are currently different for all categories of peacekeeping personnel, but the Prince Zeid Report (2005) started a process of unification.

Keywords: public international law, criminal law, international criminal law, United Nations, International Criminal Court, Security Council, peacekeeping operations, UN officials, privileges and immunities, criminal accountability

ZUSAMMENFASSUNG

Titel: Verantwortlichkeit Angehörigen der Friedensoperationen der Vereinten Nationen für Straftaten

Verfasser: Simon Grabovec

Berater: Prof. Dr. Danilo Türk

UN-Friedensoperationen entstanden in den ersten Jahren der Blockaufteilung der Welt als die einzige generell angenommene Art der gemeinschaftlichen Bewältigung bewaffneter Konflikte. In den folgenden Jahrzehnten, vor allem nach dem Ende des Kalten Krieges, entwickelten sie sich trotz keiner ausdrücklichen Grundlage in der UN-Charta in ein vielfältiges und wirksames Mittel zur Weltfriedenssicherung. Dennoch wird das Ansehen der Friedensoperationen in der letzten Zeit regelmäßig durch die Berichte von Straftaten ihrer Angehörigen gefährdet.

Angehörige der UN-Friedensoperationen teilen sich nach ihrer Rechtsstellung in fünf Kategorien: (1) UN-Personal, (2) Zivilpolizisten und Militärbeobachter, (3) Soldaten, Mitglieder nationaler Kontingente, (4) UN-Freiwillige und (5) einzelne Auftragnehmer.

Solche Angehörige der UN-Friedensoperationen, die unter dem Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen die Rechtsstellung der Bediensteten (UN-Personal und Freiwillige) oder beauftragten Sachverständigen (Zivilpolizisten und Militärbeobachter) haben, genießen die Immunität von der Gerichtsbarkeit des Gaststaates hinsichtlich aller in ihrer Eigenschaft vorgenommenen Handlungen. Die Immunität ist vom Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs in allen Fällen aufzuheben, in denen sie nach seiner Auffassung den Lauf der Gerechtigkeit hindern würde und in denen sie ohne Nachteil für die Interessen der Organisation aufgehoben werden kann. In den Gaststaaten ohne eines den Menschenrechtsstandards entsprechenden Gerichtssystem erscheint eine solche Aufhebung problematisch.

Für die Soldaten, Mitglieder nationaler Kontingente, gilt die ausschliessliche Gerichtsbarkeit des Entsendestaates. Jedoch werden Soldaten selten zur Verantwortung gezogen, da die Entsendestaaten stets zur Verfolgung nicht bereit sind, und weil die

Ergebnisse der Ermittlungen im Rahmen der Operation unter dem Strafrecht des Entsendestaates nicht ausreichen.

Der Internationale Strafgerichtshof mag für die Bestrafung der Straftaten Angehörigen der UN-Friedensoperationen im allgemeinen zwar nicht besonders geeignet sein, immerhin besteht aber grundsätzlich seine Gerichtsbarkeit. Für die Beschränkungen, die der Sicherheitsrat in den Jahren 2002 und 2003 erstellte, gibt es im Völkerrecht keine ausreichende Begründung.

Auch das UN-System selbst beinhaltet Regel über die Verantwortlichkeit Angehörigen der Friedensoperationen für Straftaten, doch sind die Sanktionen nur disciplinarisch. Nicht nur die materiellen Regel (Verbote, fast ausschliesslich im Bereich der Sexualdelikten) sondern auch die Ermittlungsregel unterscheiden sich zur Zeit noch für verschiedene Kategorien der Operationsangehörigen. Jedoch besteht die Tendenz zur Vereinheitlichung, vor allem nach der Veröffentlichung des Prinz-Seid-Berichtes im März 2005.

Stichwörter: Völkerrecht, Strafrecht, internationales Strafrecht, Vereinte Nationen, Internationaler Strafgerichtshof, Sicherheitsrat, Friedensoperationen, UN-Bedienstete, Vorrechte und Immunitäten, strafrechtliche Verantwortlichkeit

VSEBINA

SEZNAM OKRAJŠAV IN KRATIC	xi
1 UVOD.....	1
2 MIROVNE OPERACIJE ZDRUŽENIH NARODOV	4
2.1 POJEM IN RAZVOJ	4
2.2 USTANOVITEV IN PRAVNA PODLAGA.....	7
2.2.1 Pristojnost Varnostnega sveta.....	8
2.2.2 Pristojnost Generalne skupščine	9
2.3 PRAVNI POLOŽAJ MIROVNE OPERACIJE V SISTEMU ZDRUŽENIH NARODOV.....	10
2.4 RAZMERJE MED ZDRUŽENIMI NARODI IN DRŽAVO GOSTITELJICO MIROVNE OPERACIJE.....	11
2.5 RAZMERJE MED ZDRUŽENIMI NARODI IN DRŽAVO POŠILJATELJICO 13	
2.6 PRAVNI POLOŽAJ PRIPADNIKOV MIROVNE OPERACIJE	14
2.6.1 Osebe Združenih narodov	14
2.6.2 Civilna policija in vojaški opazovalci.....	15
2.6.3 Vojaki, pripadniki nacionalnih kontingentov	15
2.6.4 Prostovoljci Združenih narodov	16
2.6.5 Individualni sopogodbeniki	16
2.7 MIROVNE OPERACIJE IN MEDNARODNO HUMANITARNO PRAVO....	17
3 ODGOVORNOST ZA KAZNIVA DEJANJA PRED NACIONALNIMI KAZENSKIMI SODIŠČI.....	19
3.1 ODGOVORNOST PRIPADNIKOV MIROVNIH OPERACIJ, KI SO POD ZAŠČITO KONVENCIJE O PRIVILEGIJAH IN IMUNITETAH ZDRUŽENIH NARODOV.....	19
3.1.1 Ureditev po Konvenciji o privilegijah in imunitetah Združenih narodov	19
3.1.2 Sposobnost države gostiteljice izvajati jurisdikcijo v skladu z minimalnimi mednarodnimi standardi človekovih pravic.....	20
3.1.3 Nacionalna kazenska jurisdikcija države izvora in tretjih držav	24

3.2	ODGOVORNOST VOJAKOV, PRIPADNIKOV NACIONALNIH KONTINGENTOV	28
3.2.1	Izključna kazenska jurisdikcija države pošiljateljice	28
3.2.2	Nepripravljenost držav pošiljateljic, da bi preganjale.....	29
3.2.3	Problemi kazenskega procesnega prava.....	31
3.2.4	Problemi kazenskega materialnega prava.....	33
3.2.5	Nacionalna kazenska jurisdikcija tretjih držav	36
4	ODGOVORNOST ZA KAZNIVA DEJANJA PRED MEDNARODNIM KAZENSKIM SODIŠČEM	38
4.1	UVOD.....	38
4.2	JURISDIKCIJA MEDNARODNEGA KAZENSKEGA SODIŠČA PO RIMSKEM STATUTU.....	39
4.3	DOPUSTNOST ZADEVE PO RIMSKEM STATUTU	40
4.4	DOPUSTNOST ZAHTEVE ZA PREDAJO	40
4.5	OMEJITVE JURISDIKCIJE MEDNARODNEGA KAZENSKEGA SODIŠČA NAD PRIPADNIKI MIROVNIH OPERACIJ S STRANI VARNOSTNEGA SVETA. 42	
4.5.1	Resoluciji Varnostnega sveta 1422 (2002) in 1487 (2003)	43
4.5.2	Resolucija Varnostnega sveta 1497 (2003).....	45
4.5.3	Sklep	47
5	ODGOVORNOST ZA KAZNIVA DEJANJA V SISTEMU ZDRUŽENIH NARODOV	49
5.1	UVOD.....	49
5.2	PREGLED VELJAVNIH PRAVNIH VIROV	51
5.2.1	Osebe Združenih narodov	51
5.2.2	Civilna policija in vojaški opazovalci.....	53
5.2.3	Pripadniki nacionalnih vojaških kontingentov.....	54
5.2.4	Prostovoljci Združenih narodov.....	56
5.2.5	Individualni sopogodbeniki	56
5.3	PREISKOVALNI SISTEM	57
5.4	VODSTVENA IN POVELJNIŠKA ODGOVORNOST.....	59
6	ZAKLJUČEK.....	61

LITERATURA 65

SEZNAM OKRAJŠAV IN KRATIC

čl.	člen
GA	General Assembly
ibid.	prav tam
ICJ	International Court of Justice
KPI	Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov
MKS	Mednarodno kazensko sodišče
nasl.	naslednji
NATO	North Atlantic Treaty Organisation, Organizacija severnoatlantske pogodbe
npr.	na primer
odst.	odstavek
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
op. cit.	navedeno delo
oz.	oziroma
OZN	Organizacija združenih narodov
para.	paragraf
pogl.	poglavje
prim.	primerjaj
SC	Security Council
str.	stran
t.i.	tako imenovani
tč.	točka
tj.	to je
UN Doc.	United Nations Document
UNAMIR	United Nations Assistance Mission in Rwanda
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNEF	United Nations Emergency Force
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNMIL	United Nations Mission in Liberia

UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMISET	United Nations Mission of Support in East Timor
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSF	United Nations Security Force in West New Guinea
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UNTS	United Nations Treaty Series
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organisation
ur.	urednik
ZN	Združeni narodi

1 UVOD

Mirovne operacije so najbolj izstopajoč del dejavnosti OZN v zavesti svetovne javnosti. Navkljub posamičnim neuspehom, izmed katerih nekateri dosegajo razsežnosti humanitarnih katastrof, je njihova bilanca po skoraj šestdesetih letih pozitivna: mirovne operacije ZN so na različnih koncih sveta preprečile poglobitve in razširitve oboroženih konfliktov, ustvarile pogoje za vzpostavitev učinkovite oblasti v nestabilnih državah ali celo nadomestile nedelujočo državno oblast. Te cilje mirovne operacije ZN zasledujejo in razvijajo tudi danes, ta trenutek s petnajstimi različnimi mirovnimi operacijami, v katerih deluje skoraj sto tisoč posameznikov.

Javnomnenjsko podobo mirovnih operacij, ki je trpela že po neuspehih v nekdanji Jugoslaviji, Somaliji in Ruandi, v zadnjih letih redno ogrožajo medijska razkritja o domnevnih spolnih zlorabah in izkoriščanju lokalnega prebivalstva s strani pripadnikov mirovnih operacij. Največjo publiciteto so dosegla poročila iz Bosne in Hercegovine, Kosova (*sic!*), Kambodže in Vzhodnega Timorja v devetdesetih letih, predvsem pa iz Zahodne Afrike leta 2002 in iz Demokratične republike Kongo od leta 2004 naprej.¹ Zadnje vesti o domnevnih spolnih zlorabah prihajajo iz Sudana.²

Dejstvo je, da kriminaliteta znotraj mirovnih operacij ZN ni nov pojav. Čeprav je uradna evidenca neobstoječa in dokumentacija nepopolna, obstaja zadostna množica dokumentov in neformalnih poročil, da utemelji zaključek, da je v zadnjih desetletjih prihajalo do mnogih primerov kaznivih dejanj s strani pripadnikov mirovnih operacij, med drugim do prostitucije, zahtevanja spolnih uslug v zameno za hrano ali zaposlitev, spolnega napada, posilstva in pedofilije.³

¹ A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations, UN Doc. A/59/710 (2005), para. 3.

² UN to probe Sudan sex abuse claim, BBC News, 3.1.2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6226829.stm> [23.2.2007].

³ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, UN Doc. A/60/980 (2006), para.12.

Pričakovati, da bodo pripadniki mirovnih operacij opravljali svoje naloge popolnoma v skladu s pričakovanji in pravnim redom je nerealno, pripisovanje skoraj nadnaravnih moči simbolu modre čelade pa, čeprav gre splošno pojmovanje mirovnih operacij v javnosti prevečkrat v to smer, popolnoma iracionalno. Kriminaliteta po svoji definiciji ni normalen pojav, je pa element naravnega stanja v vsaki družbi.⁴ Zato je treba zavrniti tudi drugo skrajnost: ogorčenje in šok, zaradi katerih so različni subjekti, med njimi ugledne mednarodne nevladne organizacije s področja boja za človekove pravice, napadli mirovne operacije in OZN nasploh ob razkritju primerov spolnega izkoriščanja in zlorab nista povsem smiselna. Mirovne operacije sestavlja okoli sto tisoč ljudi – štirinajst članic OZN ima manj prebivalcev.⁵ V teh operacijah služi približno 70 tisoč vojakov, kar pomeni, da so oborožene sile pod zastavo ZN po velikosti primerljive npr. s kanadskimi⁶ in približno desetkrat večje od stalne sestave Slovenske vojske.⁷ Vsaka resna pravna ali politična razprava o osnovi mirovnih operacij mora priznati dejstvo, da se kazniva dejanja v njihovem okviru pojavljajo in bodo pojavljala.

Navedeno ne pomeni, da so kriminaliteta nasploh in posamična kazniva dejanja sprejemljiva ali opravičljiva. Potrebno je vzpostaviti sistem, ki bo takšna dejanja učinkovito preprečeval, preganjal in kaznoval. V to smer gre v zadnjih letih tudi aktivnost ZN, in to čedalje bolj intenzivno, čeprav se včasih zdi, da je najpomembnejši motor sprememb prav negativno medijsko poročanje in zgroženost mednarodne javnosti.

Cilj te diplomske naloge je poiskati in predstaviti relevantna pravila mednarodnega prava, ki urejajo odgovornost pripadnikov mirovnih operacij ZN za kazniva dejanja, raziskati razmerja med njim in nacionalnimi pravi, nakazati razvojne trende in opozoriti na nedoslednosti in luknje v urejanju.

Izhodiščna ugotovitev je, da urejanje odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij ZN za kazniva dejanja visi nekje vmes med nacionalnimi kazenskimi pravi držav in mednarodnim pravom. Nacionalna kazenska prava so omejena z mednarodnopravnimi pravili o

⁴ Prim. Durkheim, Emile: Regeln der soziologischen Methode, Suhrkamp, Frankfurt na Majni, 1991, str. 156.

⁵ <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2119rank.html> [8.5.2007]

⁶ http://www.forces.gc.ca/site/about/index_e.asp [18.5.2007]

⁷ <http://slovenskavojska.si/poklicna/struktura/index.htm> [18.5.2007]

imunitetah in izključni jurisdikciji, mednarodno pravo pa se ni sposobno razviti do tolikšne stopnje kompleksnosti in izčrpnosti, da bi lahko za določeno skupino ljudi prevzelo vse funkcije kazenskopravnega sistema. Sistemi individualne odgovornosti v mirovnih operacijah ZN tako nastajajo v dveh smereh: z natančnejšim opredeljevanjem dosega in ukrepi za zagotovitev dejanske odgovornosti po nacionalnih pravih ter s poglobljanjem in širjenjem obsega urejanja s pravom OZN.

Uvodoma je potrebno še izpostaviti, da je pri ukvarjanju s to tematiko potrebno rahljanje togih definicij s področja kazenskega prava. *Odgovornost za kazniva dejanja* tako ne more biti definirana kot izključno kazenska odgovornost pred kazenskimi sodišči, ampak vsaka odgovornost v nekem sistemu, ki razpolaga z oblastnimi sankcijami, ne glede na to ali gre za državo izvora pripadnika mirovne operacije, državo gostiteljico operacije, mednarodno sodišče ali OZN. Podobno, zaradi večih (pogosto konkurirajočih) pravnih sistemov *kaznivo dejanje* ne pomeni nujno kaznivega dejanja v formalnem pomenu, ampak predvsem v vsebinskem – kaznivo dejanje je dejanje, ki krši temeljne družbene vrednote. Na takem razumevanju osnovnih pojmov je upravičena npr. razprava o disciplinski odgovornosti za kazniva dejanja v okviru sistema ZN.

2 MIROVNE OPERACIJE ZDRUŽENIH NARODOV

2.1 POJEM IN RAZVOJ

Z uveljavitvijo Ustanovne listine ZN po koncu druge svetovne vojne je bil vzpostavljen sistem kolektivne varnosti, ki temelji na uporabi prisilnih ukrepov s strani mednarodne skupnosti zoper kršitelje mednarodnega miru.⁸ Ustanovna listina predvideva dve vrsti prisilnih ukrepov: ukrepe, ki ne vključujejo uporabe oborožene sile (t.i. *sankcije* raznih vrst)⁹ in akcije z zračnimi, pomorskimi in kopenskimi silami.¹⁰ Ključna pri izvajanju sistema kolektivne varnosti je zahteva po soglasju ali vsaj nenasprotovanju velikih sil, kar izhaja tako iz Ustanovne listine¹¹ kot tudi iz realnosti mednarodnih odnosov.¹² Vendar pa se je s pojavom hladne vojne pokazalo, da je bila predpostavka, da je konsenz med velikimi silami mogoč, napačna.¹³ Edini primer uporabe sistema kolektivne varnosti pred koncem hladne vojne je reakcija sil Združenih držav Amerike in zaveznic pod zastavo ZN ob napadu Severne Koreje in Kitajske na Južno Korejo leta 1950, ki pa je bila izvedljiva le zaradi odsotnosti Sovjetske zveze z zasedanj Varnostnega sveta.¹⁴ Naslednjič je bila oborožena sila po VII. pogl. Ustanovne listine ZN uporabljena šele leta 1990 zoper Irak.¹⁵

Ustanovna listina ZN ne omenja mirovnih operacij. Pojavile so se v specifičnih razmerah hladne vojne kot edina metoda reševanja konfliktov, ki je bila sprejemljiva za vse stalne članice Varnostnega sveta.¹⁶ Prihajalo je do regionalnih konfliktov, kjer je bilo prenehanje sovražnosti v interesu tako Sovjetske zveze kot Združenih držav Amerike, obenem pa nobena ni bila pripravljena trpeti intervencije druge velesile.¹⁷ Tako je bila leta 1948 z resolucijo Varnostnega sveta¹⁸ ustanovljena UNTSO (*United Nations Truce Supervision*

⁸ Ustanovna listina ZN, VII. pogl.

⁹ Ibid., 41. čl.

¹⁰ Ibid., 42. čl.

¹¹ Ibid., 27. čl., 3. odst.

¹² Bothe, Michael: *Peacekeeping*, v Simma, Bruno (ur.): *The Charter of the United Nations, A Commentary*, C.H. Beck, München, 2002, str. 660.

¹³ Ibid., str. 660-661; Lee, Roy S.: *United Nations Peacekeeping: Development and Prospects*, Cornell International Law Journal, letnik 28 (1995), str. 620.

¹⁴ Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 661.

¹⁵ Shaw, Malcolm: *International Law*, 5. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, str. 1135.

¹⁶ Lee, op. cit., str. 620.

¹⁷ Ibid., str. 620.

¹⁸ SC Res. 50 (1948).

Organisation):¹⁹ na Bližnji vzhod je bila poslana skupina neoboroženih vojaških opazovalcev z namenom nadzorovati uveljavitev premirja med novonastalo Državo Izrael in njenimi arabskimi sosedi. UNTSO danes velja za prvi primer mirovne operacije ZN in s spremembami v strukturi in mandatu obstaja še danes.

Ob sueški krizi leta 1956 so mirovne operacije dosegle novo stopnjo v svojem razvoju. Po egiptovski nacionalizaciji Sueškega prekopa je prišlo do hkratnega napada sil Združenega kraljestva, Francije in Izraela na Egipt. Da bi preprečila spopad širših razsežnosti (morebitno intervencijo Sovjetske zveze na strani Egipta) je Generalna skupščina (na podlagi resolucije *Združeni za mir*²⁰ iz leta 1950, s katero si je bila zagotovila manevrski prostor za primere, ko Varnostni svet zaradi nesoglasja velesil ne bi mogel sprejeti nobene odločitve) ustanovila UNEF (*United Nations Emergency Force*),²¹ sestavljeno iz lahko oboroženih vojakov iz držav neudeleženih v konfliktu in z nalogo zagotoviti in nadzorovati umik tujih sil z egiptovskega ozemlja in preprečiti neposreden stik med egiptovskimi in izraelskimi silami.²²

Na osnovi teh dveh modelov je bilo v naslednjih desetletjih ustanovljenih še več kot deset mirovnih operacij, ki so vključevale napotitev neoboroženih vojaških opazovalcev, lahko oboroženih vojakov ali kombinacijo obojega.²³ Omeniti velja le še ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*),²⁴ ki je delovala v Kongu med letoma 1960 in 1964 in s katero so ZN prvič posegli v notranji in ne meddržavni konflikt.²⁵

S koncem hladne vojne in prenehanjem osnovnega realpolitičnega vzroka za ustanavljanje mirovnih operacij je ob koncu osemdesetih let začel nastajati nov model mirovnih operacij, ki je vključeval vedno nove komponente in ni bil omejen na mednarodne konflikte, ampak je bil uporaben tudi v primerih državljanskih vojn in drugih notranjih konfliktov.²⁶ V letih

¹⁹ Glej <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/untso/>.

²⁰ GA Res. 377 (V).

²¹ Glej GA Res. 998 (XI), 1000 (XI) in 1001 (XI); http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unefi.htm.

²² Lee., op. cit., str. 621.

²³ Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 662; Lee, op. cit., str. 621.

²⁴ Glej SC Res. 143 (1960); <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onuc.htm>.

²⁵ Smith, Edwin M.: *Collective security, peacekeeping, multilateralism*, v: Ku, Charlotte in Jacobson, Harold K. (ur.): *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, str. 89.

²⁶ Shaw, op. cit., str. 1108.

1989 in 1990 je v Jugozahodni Afriki delovala UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group*),²⁷ ki je vključevala obsežno civilno komponento za izvajanje političnih, humanitarnih in administrativnih nalog pri vzpostavljanju neodvisne Namibije. Podobno strukturo in naloge so imele tudi UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*)²⁸ v Kambodži v letih 1992 in 1993 po koncu dolgoletne državljanske vojne in UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*)²⁹ ter UNMISSET (*United Nations Mission of Support in East Timor*),³⁰ ki sta delovali na Vzhodnem Timorju pred pridobitvijo neodvisnosti leta 2002 in po njej.

Zadnja dosežena stopnja v razvoju mirovnih operacij je UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*).³¹ Po koncu zračnih napadov NATO na Zvezno republiko Jugoslavijo je Varnostni svet ZN z resolucijo 1244 10. junija 1999 vzpostavil dvodelno misijo: prvi del, t.i. *international security presence*, je avtorizirana prisotnost sil NATO na Kosovu, drugi del, t.i. *international civil presence*, pa je kompleksna prehodna uprava, ki jo je vzpostavil generalni sekretar in ki je za nedoločen čas prevzela naloge državne oblasti. Zelo širok mandat obsega vse vladne in zakonodajne naloge, nadalje nadzor nad pravosodjem, podporo gospodarski obnovi, vzpostavitev in varovanje varnosti in reda, izgradnjo državnih institucij in demokratizacijo družbe in državne oblasti.³²

Pojem mirovnih operacij ZN je tradicionalno vključeval zahtevo po soglasju vseh vpletenih strani, predvsem države, na ozemlju katere naj bi misija delovala.³³ Vendar pa se je po koncu hladne vojne meja med mirovnimi operacijami in ukrepi po VII. poglavju Ustanovne listine ZN pričela brisati.³⁴ Kot primeri se omenjajo UNPROFOR (*United Nations*

²⁷ Glej SC Res. 435 (1978); 629 (1989); http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untag.htm.

²⁸ Glej SC Res. 745 (1992); http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm.

²⁹ Glej SC Res. 1272 (1999), <http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm>.

³⁰ Glej SC Res. 1410 (2002), <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmisset/>.

³¹ Glej www.unmikonline.org.

³² SC Res. 1244 (1999), 11. odst.; Zygojannis, Philipp A.: Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, Humanitäre Intervention und internationale Übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge, Duncker & Humblot, Berlin, 2003, str. 173.

³³ Suy, Erik: United Nations Peacekeeping System, v Bernhardt, Rudolf (ur.): Encyclopaedia of Public International Law, North-Holland, Amsterdam, 1983, zv. 4, str. 259.

³⁴ Shaw, op. cit., str. 1109 in 1138; Orakhelashvili, Alexander: The Legal Basis of United Nations Peacekeeping Operations, Virginia Journal of International Law, letnik 43 (2003), str. 494.

Protection Force)³⁵ na območju nekdanje Jugoslavije med leti 1992 in 1995, UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia*)³⁶ od leta 1993 do 1995 in UNMIK.³⁷ Temu navkljub ideja združevanja mirovnih operacij in prisilnih ukrepov po VII. poglavju Ustanovne listine ni splošno sprejeta. *Brahimijevo poročilo*, ki je leta 2000 izčrpno ovrednotilo razvoj mirovnih operacij ZN, je poudarilo, da morajo načelo soglasja vseh vpletenih strani, načelo nepristranskosti in načelo neuporabe sile, razen za samoobrambo, ostati temeljna načela mirovnih operacij.³⁸ Generalni sekretar ZN Butros Butros-Gali je poudaril, da logika mirovnih operacij sledi iz političnih in vojaških premis, ki so drugačne od tistih, ki utemeljujejo prisilne ukrepe, in da zamegljevanje razlik med obema lahko škodi razvoju mirovnih operacij in ogrozi njene pripadnike.³⁹ Podobno je tudi stališče v teoriji.⁴⁰

2.2 USTANOVITEV IN PRAVNA PODLAGA

V dejanskem procesu ustanavljanja mirovnih operacij se je vzpostavil enoten vzorec: mirovne operacije ZN so ustanovljene z resolucijo organa ZN; praviloma je to Varnostni svet, izjemoma tudi Generalna skupščina.⁴¹

Ker Ustanovna listina ZN mirovnih operacij izrecno ne omenja, je potrebno odgovoriti na dve vprašanji: prvič, ali so ZN pristojni ustanavljati mirovne operacije in drugič, kateri organi ZN so pristojni sprejeti tako odločitev. Na prvo vprašanje je Meddržavno sodišče podalo avtoritativen pritrdilen odgovor v zadevi *Certain Expenses of the United Nations* (svetovalno mnenje z dne 20. julija 1962 o stroških mirovne operacije v Kongu). Sodišče se navezuje na cilje OZN iz 1. člena Ustanovne listine, predvsem na prvo alineo, tj. varovanje mednarodnega miru in varnosti, in pravi, da je, kadar gre za dejanja, ki so primerna za

³⁵ Glej SC Res. 743 (1992) in 770 (1992); Ipsen, Knut: *Völkerrecht*, 4. izdaja, C.H. Beck, München 1999, str. 973.

³⁶ Glej SC Res. 814 (1993); Ipsen, op. cit., str. 973.

³⁷ Glej SC Res. 1244 (1999); Zygojannis, op. cit., str. 157-159; Orakhelashvili, op. cit., str. 502.

³⁸ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305, S/2000/809 (2000), para. 48.

³⁹ Supplement to and Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, UN Doc. A/50/60, S/1995/1 (1995), para. 35.

⁴⁰ Glej Bialke, Major Joseph P. »Dutch«: United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflict, *Air Force Law Review*, letnik 50 (2001), str. 29-32.

⁴¹ Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 681.

doseganje ciljev OZN, domneva v korist zaključka, da ne gre za dejanja preko pristojnosti Organizacije.⁴²

Odgovor na drugo vprašanje je Meddržavno sodišče v svojem svetovalnem mnenju izrecno zavrnilo,⁴³ zato je zadeva predmet razprav mednarodnopravne teorije, kjer pa tudi ni konsenza, katera pristojnost katerega organa je zadostna za ustanavljanje mirovnih operacij.⁴⁴ Splošni okvir za razpravo je teorija o implicitnih pristojnostih, ki pravi, da imajo lahko organi mednarodnih organizacij tudi pristojnosti, ki niso izrecno predvidene v ustanovnih dokumentih organizacije, so pa nujni oz. bistveni za uresničevanje ciljev in nalog organizacije.⁴⁵ Ta teorija ima močno podporo tako v teoriji kot v praksi Meddržavnega sodišča.⁴⁶ Razpravlja se predvsem o pristojnosti Varnostnega sveta in Generalne skupščine, dveh organov, ki sta v preteklosti dejansko ustanavljala mirovne operacije, občasno pa se pojavljajo tudi mnenja o pristojnosti generalnega sekretarja, da samostojno ustanovi mirovno operacijo ZN.⁴⁷

2.2.1 Pristojnost Varnostnega sveta

Po Ustanovni listini ZN je Varnostnemu svetu naložena prvenstvena odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.⁴⁸ Tudi v praksi je Varnostni svet s svojimi resolucijami ustanovil veliko večino dosedanjih mirovnih operacij.

Po VI. poglavju Ustanovne listine ZN ima Varnostni svet določene pristojnosti z namenom mirnega reševanja sporov. Med drugim je pristojen v kateremkoli stadiju spora, katerega nadaljevanje bi utegnilo ogrožati ohranitev mednarodnega miru in varnosti, ali v situaciji podobne narave priporočiti primerne postopke ali načine zgladitve.⁴⁹ Ta določba, skupaj z zahtevo po soglasju vseh vpletenih strank, naj bi zadoščala za ustanavljanje tistih mirovnih

⁴² *Certain Expenses of the United Nations (advisory opinion)*, ICJ Reports 1962, str. 168.

⁴³ *Ibid.*, str. 177.

⁴⁴ Orakhelashvili, op. cit., str. 487.

⁴⁵ Schermers, Henry G. in Blokker, Niels M.: *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden, 2003, para. 209-210.

⁴⁶ Orakhelashvili, op. cit., str. 488.

⁴⁷ Glej *ibid.*, str. 507-514.

⁴⁸ Ustanovna listina ZN, 24. čl., 1. odst.

⁴⁹ *Ibid.*, 36. čl., 1. odst.

operacij, ki ne vključujejo uporabe sile proti kaki državi, kajti uporaba sile za zagotovitev mednarodnega miru in varnosti je izključna domena VII. poglavja Ustanovne listine.⁵⁰

Po VII. poglavju Ustanovne listine ZN sme Varnostni svet uporabiti silo ali dajati priporočila, da se ohranita mednarodni mir in varnost.⁵¹ Dajanje priporočil po tem členu je po mnenju teorije lahko način za ustanavljanje mirovnih operacij.⁵²

Varnostni svet je tudi pristojen pozvati prizadete stranke, naj se podredijo takšnim začasnim ukrepom, kakršni se mu zdijo potrebni ali zaželeni, da bi se preprečilo poslabšanje situacije.⁵³ Ker mirovne operacije v svoji zasnovi nimajo za neposreden cilj razreševanja konflikta ampak le prenehanje nasilja, so po svoji naravi začasni ukrepi. Zato ta določba Ustanovne listine v teoriji šteje za najtrdnejšo podlago za ustanavljanje mirovnih operacij.⁵⁴

2.2.2 Pristojnost Generalne skupščine

Čeprav ima Varnostni svet prvenstveno odgovornost za zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti, to ne pomeni, da je Generalna skupščina popolnoma brez pristojnosti na tem področju.⁵⁵ S pridržkom določbe 12. člena, ki varuje prvenstveno pristojnost Varnostnega sveta, sme Generalna skupščina dajati priporočila državam o vseh vprašanjih, ki se nanašajo na ohranitev mednarodnega miru in varnosti.⁵⁶ Z identičnim pridržkom sme tudi priporočiti ukrepe za miroljubno zgladitev katerekoli situacije, ki bi po njenem mnenju lahko škodovala blaginji ali prijateljskim odnosom med narodi.⁵⁷ V duhu teh določb in na podlagi resolucije *Združeni za mir*,⁵⁸ s katero se je zavezala k delovanju v primerih, ko Varnostni svet zaradi nesoglasja stalnih članic ne bi mogel ukrepati, je Generalna skupščina

⁵⁰ Orakhelashvili, op. cit., str. 491.

⁵¹ Ustanovna listina ZN, 39. čl.

⁵² Rudolph, Karin: *Friedenstruppen*, v Wolfram, Rüdiger (ur.): *Handbuch Vereinte Nationen*, C.H. Beck, München, 1991, str. 185; Orakhelashvili, op. cit., str. 492.

⁵³ Ustanovna listina ZN, 40. čl.

⁵⁴ Orakhelashvili, op. cit., str. 495.

⁵⁵ *Certain Expenses...*, op. cit., str. 163.

⁵⁶ Ustanovna listina ZN, 11. čl., 2. odst.

⁵⁷ *Ibid.*, 14. čl.

⁵⁸ GA Res. 377 (V).

ravnala leta 1956, ko je ustanovila UNEF.⁵⁹ Veljavnost te odločitve je potrdilo tudi Meddržavno sodišče.⁶⁰ Leta 1962 je Generalna skupščina ustanovila še UNSF (*United Nations Security Force in West New Guinea*),⁶¹ katere mandat je bil zagotavljanje miru in varnosti ob prehodu oblasti nad Zahodno Novo Gvinejo z Nizozemske na Indonezijo.

Iz razmejitve pristojnosti v Ustanovni listini ZN izhaja, da je Generalna skupščina pristojna ustanavljati le takšne mirovne operacije, ki temeljijo na soglasju vpletenih držav.

2.3 PRAVNI POLOŽAJ MIROVNE OPERACIJE V SISTEMU ZDRUŽENIH NARODOV

Bistven element pravnega okvira delovanja mirovnih operacij je njihova lastnost organa ZN, kar pomeni, da so podvržene pravu, ki ureja OZN.⁶² Pri umestitvi mirovnih operacij v sistem ZN prideta v poštev dve podlagi: možnost ustanavljanja subsidiarnih organov s strani Varnostnega sveta⁶³ ali Generalne skupščine⁶⁴ in ustanovitev mirovnih operacij kot dela Sekretariata.⁶⁵ Iz razmerij v praksi je razvidno, da so mirovne operacije ZN hibridni organi, saj jih ustanovi Varnostni svet (ali izjemoma Generalna skupščina) kot pomožni organ, odgovornost za njihovo delovanje, oblast in nadzor nad njimi pa so pri generalnem sekretarju.⁶⁶

Posebni odbor za mirovne operacije (Special Committee for Peacekeeping Operations) je bil ustanovljen z resolucijo Generalne skupščine 2006 (XIX) leta 1965. Ukvarja se splošno z vsemi zadevami, ki se tičejo mirovnih operacij, in poroča Generalni skupščini preko njenega Posebnega odbora za politične zadeve in dekolonizacijo (Četrtega odbora). Odbor ima 124 držav članic, večinoma držav, ki sodelujejo ali pa so sodelovale v mirovnih operacijah, in 17 držav opazovalk.⁶⁷

⁵⁹ Rudolph, op. cit., str. 184.

⁶⁰ *Certain Expenses...*, op. cit., str. 172.

⁶¹ Glej GA Res. 1752 (XVII); http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unsf.htm.

⁶² Shaw, op. cit., str. 1114; Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 686.

⁶³ Ustanovna listina ZN, 29. čl.

⁶⁴ Ibid., 22. čl.

⁶⁵ Ibid., 98. čl.

⁶⁶ Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 686.

⁶⁷ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ctte/CTTEE.htm> [22.2.2007].

Oddelek za mirovne operacije (Department of Peacekeeping Operations) je bil ustanovljen leta 1992 kot posebna organizacijska enota v okviru Sekretariata ZN. Njegova naloga je načrtovanje, priprava in vodenje mirovnih operacij ZN. Da bi se izvedel mandat mirovne operacije, Oddelek za mirovne operacije sodeluje z Varnostnim svetom, državami, ki prispevajo vojaške kontingente ali finančna sredstva, in z državami, udeleženi v konfliktu.⁶⁸

2.4 RAZMERJE MED ZDRUŽENIMI NARODI IN DRŽAVO GOSTITELJICO MIROVNE OPERACIJE

Kadar ne gre za mirovne operacije s komponento po VII. poglavju Ustanovne listine, je sporazum med ZN in državo gostiteljico nujna podlaga za prisotnost sil ZN. Tak sporazum mora obstajati na dveh ravneh: kot soglasje o nalogah in funkcijah operacije in kot soglasje o specifičnem statusu operacije in njenih individualnih pripadnikov, posebej glede njihovih privilegijev in imunitet. Soglasje o nalogah in funkcijah operacije je splošno izraženo s tem, da država gostiteljica operacije sprejme relevantne resolucije ZN. V nekaterih primerih tudi mirovni sporazumi med vojskujočimi se strankami vključujejo opis nalog skupine opazovalcev ZN.⁶⁹

Druga raven odnosov, tj. urejanje statusa operacije in njenih pripadnikov, se je v preteklih operacijah urejala na različne načine. Za nekatere mirovne operacije so bili sklenjeni sporazumi o statusu sil. Spet za druge mirovne operacije sporazumi formalno nikoli niso bili sklenjeni.⁷⁰ Ob koncu osemdesetih let pa se je pojavilo prepričanje, da so tovrstni sporazumi nujni in s tem namenom je generalni sekretar na zahtevo Generalne skupščine⁷¹ oktobra 1990 izdal *Vzorčni sporazum o statusu sil*.⁷² Sama Generalna skupščina ga je implicitno potrdila leta 1997 z resolucijo 52/12 B,⁷³ Varnostni svet pa tudi običajno določa,

⁶⁸ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/info/page3.htm> [22.2.2007].

⁶⁹ Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 692.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ GA Res. 44/49, 11. odst.

⁷² Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations, UN Doc. A/45/594 (1990).

⁷³ GA Res. 52/12 B, 7. odst.

da *Vzorčni sporazum o statusu sil* velja kot vir prava v času med napotitvijo mirovne operacije v državo in dejansko sklenitvijo sporazuma o statusu sil med to državo in ZN.⁷⁴

Vzorčni sporazum o statusu sil mirovni operaciji najprej nalaga dolžnost, da se vzdrži vseh dejavnosti, ki so nezdružljive z nepristransko in mednarodno naravo njihovih nalog, ter da spoštuje lokalno pravo.⁷⁵ Zatem ureja uporabo simbolov ZN na teritoriju države gostiteljice, komunikacijo, potovanja in transport, privilegije in imunitete operacije, pridobitev prostorov za njene potrebe, preskrbo, pogoje najemanja lokalnih delavcev in podobno. Za individualne pripadnike mirovne operacije so urejeni privilegiji in imunitete, vstop v državo, njihova identifikacija in jurisdikcija za kazenske in civilne zadeve.

Status sil urejajo tudi splošni dokumenti, predvsem *Konvencija o privilegijih in imunitetah ZN*.⁷⁶ Ker se nanjo izrecno sklicuje *Vzorčni sporazum o statusu sil*, določbe KPI veljajo tudi v primerih mirovnih operacij, kadar država gostiteljica ni pogodbenica KPI, vkolikor sporazum za konkretna vprašanja ne določa drugačnih rešitev.⁷⁷ KPI sicer ureja privilegije in imunitete splošno za OZN, npr. njeno pravno osebnost, premoženje, komunikacijo, privilegije in imunitete predstavnikov članic, uslužbencev ZN in ekspertov na misiji.

Druga relevantna mednarodna pogodba je *Konvencija o varnosti osebja Združenih narodov in spremljevalnega osebja*,⁷⁸ ki je bila sprejeta kot rezultat povečanega števila ubitih in ranjenih pripadnikov mirovnih operacij v začetku devetdesetih let.⁷⁹ Konvencija ureja tudi vprašanja, ki jih ni mogoče urediti s sporazumi o statusu sil (npr. tranzit skozi tretje države⁸⁰), bistvena pa je vzpostavitev dolžnosti države gostiteljice, da zagotovi varnost pripadnikom operacije.⁸¹ Vodilna ideja konvencije je, da naj zagotovi pripadnikom

⁷⁴ A comprehensive strategy..., op. cit., para. A.2.

⁷⁵ Model Status-of-Forces Agreement..., op. cit., para. 6.

⁷⁶ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (1946), United Nations Treaty Series, zv. 1, str. 15.

⁷⁷ Model Status-of-Forces Agreement..., op. cit., para. 3.

⁷⁸ Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel (1994), GA Res. 49/59, aneks.

⁷⁹ Ibid., 1. tč. preambule; Bloom, Evan T.: Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, American Journal of International Law, letnik 89 (1995), str. 621.

⁸⁰ Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, op. cit., 5. čl.

⁸¹ Ibid., 7. čl.

mirovne operacije, ki nimajo statusa vojskujoče se sile, določeno zaščito, sorodno zaščiti po mednarodnem humanitarnem pravu.⁸²

2.5 RAZMERJE MED ZDRUŽENIMI NARODI IN DRŽAVO POŠILJATELJICO

Razmerje med ZN in državo pošiljateljico obstaja le glede vojakov, pripadnikov nacionalnih kontingentov, saj so vse druge kategorije pripadnikov mirovnih operacij z ZN v individualnem pogodbenem razmerju in se vprašanje razmerja ZN do držav, katerih državljani so, ne postavlja.⁸³

Zadevno razmerje se je v preteklosti urejalo na zelo različne načine, tako s formalnimi pisnimi sporazumi kot z neformalnimi ustnimi dogovori. Kot sinteza obstoječe prakse je nastal *Vzorčni memorandum o razumevanju*,⁸⁴ ki pa se od *Vzorčnega sporazuma o statusu sil* razlikuje že v tem, da ga Generalna skupščina nikoli ni potrdila.⁸⁵ Oktobra 2006 je bil izdan osnutek dopolnitev vzorčnega memoranduma o razumevanju.⁸⁶

Namen memoranduma o razumevanju je vzpostaviti administrativne, logistične in finančne pogoje za prispevek osebja, opreme in storitev za mirovno operacijo ZN s strani države.⁸⁷ Bistven učinek takega sporazuma je postavitve vojakov pod poveljstvo ZN. Vojaške enote se integrirajo v organizacijski aparat ZN in predvsem služijo ZN, ne pa državi.⁸⁸ Osnutek sprememb iz leta 2006 k navedenemu dodaja še en cilj memoranduma o razumevanju, in sicer zagotoviti vzdrževanje reda in discipline med osebjem, ki ga prispeva država, in preiskavo ter odgovornost v vseh primerih kršitev.⁸⁹

⁸² Bloom, op. cit., str. 624.

⁸³ Prim. Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 690.

⁸⁴ Model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation], UN Doc. A/51/967, aneks in Corr.1 ter 2 (1997).

⁸⁵ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session, UN Doc. A/59/19/Add.1 (2005), para. 39.

⁸⁶ Revised draft model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation], UN Doc. A/61/494 (2006).

⁸⁷ Model memorandum of understanding..., op. cit., 3. čl.

⁸⁸ Bothe, v Simma (ur.), op. cit., str. 691.

⁸⁹ Revised draft model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation], op. cit., 3. čl.

Pogosto se zgodi, da memorandum o razumevanju ni sklenjen pred odhodom nacionalnega kontingenta na delo v operaciji, včasih pa tudi ne še mesece zatem.⁹⁰ Zato se pojavlja vprašanje, kateri pravni vir ureja razmerje med ZN in državo pošiljateljico v tem vmesnem obdobju. V zadnjem času se, predvsem zaradi vključevanja določb o zagotavljanju odgovornosti pripadnikov nacionalnih kontingentov za kazniva dejanja, zagovarja mnenje, da naj v tem obdobju veljajo določbe *Vzorčnega memoranduma o razumevanju*.⁹¹ Skupina pravnih strokovnjakov, ki jo je bil imenoval generalni sekretar na podlagi priporočil posebnega odbora za mirovne operacije⁹² in resolucije generalne skupščine,⁹³ je predstavila različne pravnotehnične možnosti za doseg tega cilja, kot najbolj primerno rešitev pa izpostavila, da bi se dopolnila verbalna nota, s katero ZN uradno povabijo državo k sodelovanju v mirovni operaciji. Ta naj bi po novem vsebovala navedbo, da sodelovanje temelji na razumevanju, da bo država pošiljateljica v svojem kontingentu zagotovila spoštovanje relevantnih pravil in standardov.⁹⁴

2.6 PRAVNI POLOŽAJ PRIPADNIKOV MIROVNE OPERACIJE

2.6.1 Osebe Združenih narodov

Osebe ZN, ki deluje v okviru mirovnih operacij ZN, je imenovano s strani generalnega sekretarja in je podrejeno njegovi avtoriteti.⁹⁵ Vso osebe ZN, tako mednarodno kot lokalno, z izjemo lokalnega osebja, plačanega po urni postavki, ima status uslužbencev ZN po KPI.⁹⁶ Privilegiji in imunitete, ki iz tega izhajajo, vežejo vse pogodbenice KPI.

Uslužbenci ZN na nivoju pomočnika generalnega sekretarja (Assistant Secretary-General) in višje uživajo privilegije in imunitete, ki gredo po mednarodnemu pravu diplomatskim

⁹⁰ Report of the Group of Legal Experts on making the standards contained in the Secretary-General's bulletin binding on contingent members and standardizing the norms of conduct so that they are applicable to all categories of peacekeeping personnel, UN Doc. A/61/645 (2006), para. 12.

⁹¹ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 81.

⁹² Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session, op. cit., para. 40 (b) in (c).

⁹³ GA Res. 59/300, 2. odst.

⁹⁴ Report of the Group of Legal Experts on making the standards contained in the Secretary-General's bulletin binding on contingent members and standardizing the norms of conduct so that they are applicable to all categories of peacekeeping personnel, op. cit., para. 5-38.

⁹⁵ A comprehensive strategy..., op. cit., para. A.1.

⁹⁶ GA Res. 76 (1).

poslanikom.⁹⁷ Za mirovne operacije je ta določba dopolnjena s sporazumi o statusu sil, ki zaščito te stopnje dajejo najvišjim uradnikom operacije (posebnemu predstavniku generalnega sekretarja, poveljniku vojaških sil, direktorju civilne policije in drugim, če je tako dogovorjeno).⁹⁸

2.6.2 Civilna policija in vojaški opazovalci

Vzorčni sporazum o statusu sil določa, da imajo vojaški opazovalci in civilna policija, ki delujejo v okviru mirovnih operacij ZN, status ekspertov na misiji po KPI.⁹⁹ Potrebno je poudariti, da ta status velja samo v razmerju med ZN in državo gostiteljico operacije, saj sporazum o statusu sil kot pogodba mednarodnega prava veže le stranke.

Trenutno je negotov status formiranih policijskih enot, ki jih država prispeva v mirovno operacijo. Načeloma so po splošnih pravilih kvalificirani kot eksperti na misiji, pojavljajo pa se zahteve, da bi se njihov status približalo statusu vojakov, pripadnikov nacionalnih kontingentov.¹⁰⁰

2.6.3 Vojaki, pripadniki nacionalnih kontingentov

Položaj vojakov pripadnikov nacionalnih kontingentov ureja predvsem sporazum o statusu sil. *Vzorčni sporazum o statusu sil* določa obveznost spoštovanja lokalnega prava,¹⁰¹ da imajo vojaki, pripadniki nacionalnih kontingentov, privilegije in imunitete določene s sporazumom¹⁰² in da so podvrženi izključni jurisdikciji države pošiljateljice za vsa kazniva dejanja, ki bi jih storili v državi gostiteljici.¹⁰³

⁹⁷ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, op. cit., 5. čl., 19. odst.

⁹⁸ Model Status-of-Forces Agreement..., op. cit., para. 24.

⁹⁹ Ibid., para. 26.

¹⁰⁰ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, op. cit., para. 22, opomba 8.

¹⁰¹ Model Status-of-Forces Agreement..., op. cit., para.6.

¹⁰² Ibid., para.27.

¹⁰³ Ibid., para. 47 (b).

2.6.4 Prostovoljci Združenih narodov

Program Združenih narodov za razvoj (United Nations Development Programme) vodi Program prostovoljcev Združenih narodov (United Nations Volunteer Programme), ustanovljen z resolucijo Generalne skupščine.¹⁰⁴ Prostovoljci niso člani osebja ZN zato zanje velja poseben sklop pravil, ki je sicer podoben tistemu za osebje ZN.¹⁰⁵

V zadnjih letih so ZN pričeli z državami gostiteljicami mirovnih operacij sklepati take sporazume o statusu sil, ki prostovoljcem ZN podeljujejo status uslužbencev ZN po KPI.¹⁰⁶ Njihov pravni položaj je tako v splošnem enak položaju osebja ZN.

2.6.5 Individualni sopogodbениki

ZN za potrebe delovanja mirovnih operacij stopajo v pogodbeno razmerja s posamezniki vsakokrat, ko je za delovanje operacije potrebno posebno znanje ali veščine, s katerimi osebje ZN ne razpolaga. Splošne pogoje za tovrstne pogodbe ureja administrativno navodilo *Svetovalci in individualni sopogodbениki*,¹⁰⁷ ki določa, da je zunanje svetovalce in sopogodbениke dopustno najemati le za časovno omejena obdobja in le za dela, katerih zaradi pomanjkanja strokovnega znanja ni mogoče opraviti znotraj Sekretariata.¹⁰⁸

Individualni sopogodbениki ZN v mirovnih operacijah nimajo nikakršne mednarodnopravne zaščite. Kadar delujejo na ozemlju države gostiteljice mirovne operacije, so v vsem podvrženi njenemu pravnemu redu. V posamičnih primerih pa jim je možno podeliti status ekspertov na misiji po KPI.¹⁰⁹ V tem primeru se njihov status približa statusu, ki ga imajo pripadniki civilne policije in vojaški opazovalci.

¹⁰⁴ Glej GA Res. 2659 (XXV).

¹⁰⁵ Miller, Anthony J.: Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in U.N. Peacekeeping Operations, Cornell International Law Journal, letnik 39 (2006), str. 78.

¹⁰⁶ A comprehensive strategy..., op. cit., para. A.36.

¹⁰⁷ Consultants and individual contractors (Administrative instruction), UN Doc. ST/AI/1999/7 (1999).

¹⁰⁸ Ibid., odst. 2 (a) in (b).

¹⁰⁹ Ibid., odst. 5.4.

2.7 MIROVNE OPERACIJE IN MEDNARODNO HUMANITARNO PRAVO

Mednarodnopravno teorijo je dolgo časa zaposlovalo vprašanje, ali so vojaške enote ZN, ki delujejo v okviru mirovnih operacij, vezane z mednarodnim humanitarnim pravom.¹¹⁰ To pravo je bilo tradicionalno predmet razmerij med državami, kar ZN očitno niso, po drugi strani pa se je zdelo nezaslišano, da vojaki ZN lahko delujejo kot vojskujoča se sila v spopadu, pa pri tem niso vezani z nikakršnimi omejitvami. V preteklih operacijah so se pojavljali primeri ekscesov pripadnikov sil ZN, ki po vsebini ustrezajo kršitvam humanitarnega prava. Leta 1993, ob sklepanju sporazuma o statusu sil za UNAMIR (*United Nations Assistance Mission in Rwanda*), je bila v sporazum prvič vključena klavzula, s katero so se ZN zavezali v celoti spoštovati načela in duh splošnih konvencij, veljavnih za oborožene spopade, vključno z Ženevskimi konvencijami iz leta 1949, dvema Dodatnima protokoloma iz leta 1977 in Haaško konvencijo o varstvu kulturnih dobrin v primeru oboroženega spopada iz leta 1954. Kasneje se je pokazalo, da takšna pravna tehnika, tj. določitev obveznosti spoštovanja načel in duha mednarodnega humanitarnega prava, ni zadostna za zagotovitev spoštovanja humanitarnega prava v praksi.¹¹¹

Vprašanje je bilo dokončno rešeno šele leta 1999, ko je generalni sekretar izdal bilten *Spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava s strani sil ZN*.¹¹² Ta dokument jasno določa, da so sile ZN vezane s temeljnimi pravili mednarodnega humanitarnega prava v vseh situacijah, ko so udeležene v sovražnostih kot vojskujoča se sila. Pojemovno je to mogoče pri operacijah, ki imajo naloge po VII. poglavju Ustanovne listine ZN in v primerih, ko pripadniki mirovnih operacij uporabijo silo za samoobrambo.¹¹³

S tem dokumentom ZN niso postali stranka pogodb mednarodnega humanitarnega prava, niti jih ni generalni sekretar blanketno prenesel v pravni red OZN. Bilten namesto tega

¹¹⁰ Glej splošno Tittlemore, Brian D.: Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations, *Stanford Journal of International Law*, letnik 33 (1997), str. 61-117.

¹¹¹ Shraga, Daphna: UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-related Damage, *American Journal of International Law*, letnik 94 (2000), str. 407.

¹¹² Observance by United Nations forces of international humanitarian law (Secretary-General's Bulletin), UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999).

¹¹³ *Ibid.*, odst. 1.1.

obsega zgoščen spisec obveznosti, ki jih priznavajo ZN in ki smiselno ustrezajo vsebini sicer veljavnih pogodb mednarodnega humanitarnega prava.

3 ODGOVORNOST ZA KAZNIVA DEJANJA PRED NACIONALNIMI KAZENSKIMI SODIŠČI

3.1 ODGOVORNOST PRIPADNIKOV MIROVNIH OPERACIJ, KI SO POD ZAŠČITO KONVENCIJE O PRIVILEGIJAH IN IMUNITETAH ZDRUŽENIH NARODOV

3.1.1 Ureditev po Konvenciji o privilegijah in imunitetah Združenih narodov

Status uslužbencev ZN po KPI imajo osebje ZN in prostovoljci, ki služijo v okviru mirovnih operacij ZN. Pripadniki civilne policije in vojaški opazovalci, v posamičnih primerih pa tudi individualni sopogodbениki, imajo status ekspertov na misiji. Ureditev za obe skupini je podobna, zato sta na tem mestu večinoma obravnavani skupaj.

Konvencija ima svoj temelj v Ustanovni listini, ki pravi, da uslužbenci ZN uživajo take privilegije in imunitete, kakršni so jim potrebni, da lahko neodvisno opravljajo svoje naloge v zvezi z Organizacijo.¹¹⁴ KPI določa, da imajo uslužbenci ZN procesno imuniteto za vse izrečene ali zapisane besede in vsa storjena dejanja v zvezi z uradno funkcijo.¹¹⁵ Smiselno enaka imuniteta je določena tudi za eksperte na misiji.¹¹⁶ Za pripadnike mirovnih operacij ZN, ki imajo status diplomatskih poslanikov po mednarodnem pravu, velja absolutna procesna imuniteta, saj se razteza tako na dejanja, ki so bila storjena v okviru opravljanja funkcij, kot tudi na vsa druga dejanja.¹¹⁷

Konvencija nadalje določa, da je imuniteta uslužbencem ZN in ekspertom na misiji podeljena za zaščito interesov ZN in ne za zaščito njihovih osebnih interesov. Generalni sekretar oz. posebni predstavnik (Special Representative), ki ga zastopa v zadevah konkretne operacije, ima pravico in dolžnost odreči imuniteto v vseh primerih, ko sta izpolnjena naslednja pogoja:

- a) ko bi po njegovem mnenju imuniteta ovirala pravico in

¹¹⁴ Ustanovna listina ZN, 105. čl, 2. odst.

¹¹⁵ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, op. cit., 5. čl., 18. odst.

¹¹⁶ Ibid., 6. čl., odst. 22 (b).

¹¹⁷ Andrassy, Juraj: Međunarodno pravo, 10. izdaja, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 289.

b) ko je imuniteto možno odreči brez škode za interese ZN.¹¹⁸

Kadarkoli torej država, v kateri deluje mirovna operacija ZN, želi voditi kazenski postopek proti uslužbencu ZN ali ekspertu na misiji, mora posebni predstavnik generalnega sekretarja najprej odločiti, ali dejanje, o katerem teče postopek, predstavlja dejanje v zvezi z uradno funkcijo. V primeru da ni tako, posebni predstavnik obvesti lokalne oblasti, da funkcionalna imuniteta ne obstaja. Kadar posebni predstavnik zaključi, da gre za postopek, ki naj se uvede glede dejanja v zvezi z uradno funkcijo, je za začetek postopka pred lokalnim sodiščem nujen predhodni odrek imunitete, ki pa je mogoč le, če sta podana zgoraj navedena pogoja iz 20. oz. 23. člena KPI. Tak postopek je tudi v skladu z določbami vzorčnega sporazuma o statusu nameščenih sil.¹¹⁹

Kot problem je bila ob delu Komisije za človekove pravice izpostavljena nedoslednost v tolmačenju formulacije »v zvezi z uradno funkcijo« in v razmejevanju med ugotovitvijo, da imuniteta ne obstaja, in odrekom imunitete. Konkretno sta bila navedena primer obtožbe za posilstvo zoper pripadnika misije UNTAET na Vzhodnem Timorju, kjer je bilo odločeno, da imuniteta sploh ne obstaja, ker ne gre za dejanje v zvezi z uradno funkcijo, in primer obtožbe pripadnika UNMIK na Kosovu za umor, kjer je bilo odločeno, da je imuniteta sicer obstajala, je pa takoj prišlo do odreka.¹²⁰

3.1.2 Sposobnost države gostiteljice izvajati jurisdikcijo v skladu z minimalnimi mednarodnimi standardi človekovih pravic

Snovalci KPI ob njenem nastanku niso predvideli situacije, da bodo ZN nekoč delovali na območjih, kjer ni delujočega pravnega sistema ali kjer je pravni sistem tako razdejan zaradi konflikta, da ne zadošča minimalnim mednarodnim standardom človekovih pravic. V takih

¹¹⁸ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, op. cit., 5. čl., 20. odst. in 6. čl., 23. odst.

¹¹⁹ Model Status-of-Forces Agreement..., op. cit., para. 47.

¹²⁰ Working paper on the accountability of international personnel taking part in peace support operations submitted by Françoise Hampson, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/42 (2005), para. 31.

primerih odrek imunitete ni v interesu ZN, saj Ustanovna listina ZN Organizacijo zavezuje k spodbujanju spoštovanja človekovih pravic.¹²¹

Poročilo princa Zejda je izpostavilo ta problem in predlagalo, naj generalni sekretar imenuje skupino pravnih strokovnjakov z nalogo preučiti zadevo in podati priporočila generalni skupščini.¹²² Posebni odbor za mirovne operacije je sprejel vsebinsko enako priporočilo,¹²³ generalna skupščina pa je priporočilo potrdila.¹²⁴

*Poročilo skupine pravnih strokovnjakov o zagotovitvi odgovornosti uslužbencev Združenih narodov in ekspertov na misiji za kazniva dejanja storjena v okviru mirovnih operacij*¹²⁵ je bilo predloženo 16. avgusta 2006. V njem skupina strokovnjakov problem definira enako kot *Poročilo princa Zejda*: kadar v državi gostiteljici ni delujočega pravnega sistema, privolitev v uvedbo kazenskega postopka, bodisi z odločitvijo, da ne gre za dejanje v okviru uradne funkcije, bodisi z odrekom imunitete, lahko ne bi bila v interesu ZN. V takih okoliščinah se zdi, da imuniteta dejansko daje garancijo nekaznovanosti, vsaj v razmerju do države gostiteljice.¹²⁶

V iskanju rešitev za ta problem *Poročilo skupine pravnih strokovnjakov* najprej poudarja, da je potrebno prvenstveno omogočiti državi gostiteljici, da izvaja jurisdikcijo glede dejanj, ki bi jih storili pripadniki mirovnih operacij ZN.¹²⁷ Razlogi za to so naslednji:

- (a) težko je oporekati državi gostiteljici pravico, da za dejanja, ki so bila storjena na njenem ozemlju vzpostavi kazensko jurisdikcijo, ne glede na lastnosti domnevnega storilca ali morebitno upravičenost druge države, da tudi vzpostavi jurisdikcijo;
- (b) večina prič in dokazov se nahaja na ozemlju države gostiteljice, kar pomeni, da je izvedba kazenskega postopka tam cenejša, hitrejša in enostavnejša;

¹²¹ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 87.

¹²² Ibid., op. cit., para. 90; splošno o Poročilu princa Zejda glej spodaj, pogl. 5.1.

¹²³ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session, UN Doc. A/59/19/Add.1 (2005), para. 40 (a).

¹²⁴ GA Res. 59/300, 2. tč.

¹²⁵ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, op. cit..

¹²⁶ Ibid., para. 22.

¹²⁷ Ibid., para. 27.

- (c) izvedba postopka v državi gostiteljici sledi iz obveznosti ZN spoštovati lokalno pravo in je korelat privilegijem in imunitetam mirovne operacije v državi gostiteljici;
- (d) izvedba postopka v državi gostiteljici daje lokalnemu prebivalstvu močnejši občutek, da je pravici zadoščeno in kaže zavezanost ZN vladavini prava.¹²⁸

Iz teh razlogov *Poročilo skupine pravnih strokovnjakov* najprej predlaga, da bi se ob odreku imunitete interesi ZN (varovanje človekovih pravic, predvsem pravic obdolženca) zavarovali s posebnim dogovorom (ad hoc arrangement) med ZN in državo gostiteljico.¹²⁹ Že *Poročilo princa Zejda* je kot možno rešitev navajalo, da bi se v sporazum o statusu sil vnesla določba, po kateri bi ZN nudili pomoč državi gostiteljici misije pri izvajanju kazenskih postopkov, a je ugotovilo tudi, da se tako dejansko vzpostavlja dva kazenskoppravna sistema: prvega za lokalne prebivalce in drugega za mednarodne uslužbence.¹³⁰ *Poročilo skupine pravnih strokovnjakov* priznava, da je to tehten pomislek, a dodaja, da percepcija dvojnih standardov ne bi smela avtomatsko izključiti katerekoli spremembe. Vojaki, pripadniki nacionalnih kontingentov, so že sedaj podrejeni ločenemu kazenskoppravnemu sistemu, »nekaj odgovornosti pa je za žrtve pogosto lahko boljše kot nič«. ¹³¹

Poročilo skupine pravnih strokovnjakov nadalje ugotavlja, da je tam, kjer imajo ZN v okviru mirovne operacije tudi pooblastila, ki jih dejansko postavljajo v položaj vlade oz. uprave nekega območja (npr. UNMIK na Kosovu), problem manjši. Ker imajo ZN možnost in mandat ustvariti pravni sistem, ki ustreza zahtevam načela vladavine prava, naj bi tudi generalni sekretar oz. njegov posebni predstavnik imela manj težav pri odločitvi o morebitnem odreku imunitete.¹³² Zanimivo je, da se je v dokumentu, ki je spremljal delo Komisije za človekove pravice, leta 2005 pojavilo ravno obratno mnenje: kjer ZN na določenem območju izvajajo funkcije oblasti, je nevarnost, da bi se imuniteta izrodila v garancijo nekaznovanosti. Vlada namreč navadno nima imunitete za kazniva dejanja,

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid., para. 29.

¹³⁰ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 89.

¹³¹ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, op. cit., para. 30: »... some accountability may often be better than none for the victims.«

¹³² Ibid., para. 31.

storjena pri opravljanju uradnih dejanj; še več, odgovornost državne oblasti za kazniva dejanja je zahteva prava človekovih pravic.¹³³

Tretja možna rešitev, ki jo omenja *Poročilo skupine pravnih strokovnjakov*, je ustanovitev hibridnih sodišč (hybrid tribunals) po vzoru Posebnega sodišča za Sierro Leone in podobnih sodnih organov v Kambodži in na Vzhodnem Timorju. Taka hibridna sodišča so del domačega pravnega sistema, a imajo mednarodne elemente v preiskovanju, tožilstvu, sojenju ali izvrševanju pripora ali kazni. Čeprav so bila hibridna sodišča do sedaj ustanovljena izključno za sojenje mednarodnih hudodelstev, je možna tudi razširitev njihove uporabe na navadna kazniva dejanja. Prednosti take ureditve sta predvsem večja verjetnost, da bo tako sodišče delovalo v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic, in enakost pripadnikov mirovnih operacij ter lokalnega prebivalstva, saj bi se taka sodišča ustanovila za sojenje za kazniva dejanja ne glede na status domnevnega storilca. Bistveni slabosti take ureditve pa sta zahteva po soglasju države gostiteljice in veliki stroški.¹³⁴

Sodobne mirovne operacije ZN pogosto vključujejo tudi komponente s področja utrjevanja vladavine prava – njihova naloga je vzpostaviti pravne institucije v državi gostiteljici misije (capacity-building). Problem pa je, da so taki projekti zastavljeni na dolgi rok in zato nimajo učinka na sposobnost države, da izvaja jurisdikcijo nad pripadniki mirovnih operacij ZN. *Poročilo skupine pravnih strokovnjakov* zato navaja, da bi sposobnost države učinkovito in pošteno izvajati kazenske postopke proti pripadnikom mirovnih operacij ZN lahko povečalo tudi osredotočanje mirovne operacije na oživitev potrebnih delov pravnega sistema države na kratek rok.¹³⁵

Zadnja ugotovitev *Poročila skupine pravnih strokovnjakov* glede sposobnosti države gostiteljice, da kazenske postopke izvaja v skladu z minimalnimi standardi človekovih pravic, je, da jurisdikcija ni nedeljiv pojem in da država gostiteljica lahko v dogovoru z

¹³³ Working paper on the accountability of international personnel taking part in peace support operations submitted by Françoise Hampson, op. cit., para. 38.

¹³⁴ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, op. cit., para. 33-37.

¹³⁵ Ibid., para. 38-39.

drugo državo nanjo prenese izvajanje posamičnih delov jurisdikcije (preiskovanje, sojenje, izvajanje pripora ali zaporne kazni).¹³⁶

3.1.3 Nacionalna kazenska jurisdikcija države izvora in tretjih držav

Države za posamična kazniva dejanja utemeljujejo svojo kazensko jurisdikcijo na enem od naslednjih načel:

- *teritorialno načelo*, ki pomeni, da država uveljavi jurisdikcijo za vsa kazniva dejanja, ki so bila storjena na njenem ozemlju;
- *aktivno personalitetno načelo* (načelo nacionalnosti), po katerem država lahko sodi svojemu državljanu, ki je storil kaznivo dejanje v tujini;
- *pasivno personalitetno načelo*, po katerem država lahko sodi tujemu državljanu, ki je v tujini storil kaznivo dejanje proti njej ali njenemu državljanu;
- *realno načelo* (zaščitno načelo), po katerem ima država jurisdikcijo za določena kazniva dejanja, za katera ni mogoče pričakovati, da jih bodo druge države učinkovito preganjale (v Sloveniji npr. kazniva dejanja zoper varnost Republike Slovenije in njeno notranjo ureditev in ponarejanje domačega denarja);
- *univerzalno načelo*, ki daje državi jurisdikcijo za določena huda kazniva dejanja (piratstvo, mednarodna hudodelstva) tudi v primerih, ko sta tako storilec in žrtev tuja državljana, dejanje pa storjeno v tujini.¹³⁷

Predstavljuje so situacije, ko bi npr. država izvora pripadnika mirovne operacije na podlagi aktivnega personalitetnega načela uveljavila svojo jurisdikcijo, ali ko bi tretja država utemeljevala svojo jurisdikcijo na pasivnem personalitetnem ali na univerzalnem načelu. Taki postopki so navadno zapleteni zaradi zahteve po dvojni kaznivosti dejanja ali zaradi problemov z ekstradicijo obdolženca. Načelna ugotovitev pa je, da so ti problemi splošno značilni za pregon kaznivih dejanj z mednarodnim elementom in da v kontekstu odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij ZN za kazniva dejanja ni posebnosti, razen pri dveh vprašanjih: prvič, kakšen vpliv ima funkcionalna imuniteta na jurisdikcijo države izvora in tretjih držav, in drugič, v kolikšni meri lahko jurisdikcija države izvora ali tretje

¹³⁶ Ibid., para. 40-42.

¹³⁷ Glej Bavcon in Šelih, op. cit., str. 127 in nasl.; Shaw, op. cit., str. 579 in nasl.

države predstavlja nadomestno rešitev, kadar država gostiteljica operacije ni sposobna izvesti kazenskega postopka.

Vprašanje funkcionalne imunitete in tretjih držav je edini primer, ko je potrebno pripadnike mirovnih operacij ZN, ki so pod zaščito KPI, razdeliti v dve skupini, in sicer glede na pravni temelj njihove zaščite. Osebe ZN uživa zaščito neposredno po KPI, pripadniki civilne policije, vojaški opazovalci in prostovoljci ZN pa po sporazumih o statusu sil, ki se sklicujejo na KPI.¹³⁸

Funkcionalna imuniteta torej veže, in sicer na popolnoma enak način kot državo gostiteljico operacije, vse države pogodbenice KPI glede osebja ZN. Glede civilne policije, vojaških opazovalcev in prostovoljcev ZN pa je vezana le država gostiteljica operacije, saj sporazum o statusu sil ne more zavezovati tretjih držav. Tretje države tako lahko po splošnih pravilih uveljavljajo svojo jurisdikcijo nad določenimi kategorijami pripadnikov mirovnih operacij.

Poročilo skupine pravnih strokovnjakov o zagotovitvi odgovornosti uslužbencev Združenih narodov in ekspertov na misiji za kazniva dejanja storjena v okviru mirovnih operacij je izredno naklonjeno jurisdikciji države izvora ali tretjih držav v primerih, kadar država gostiteljica mirovne operacije ZN ni sposobna izvesti kazenskega postopka v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic in zato ne more priti do odreka imunitete. Predlaga, da kazensko jurisdikcijo vzpostavi država državljanstva domnevnega storilca in država, kjer se nahaja domnevni storilec, če ga ne izroči. Nadalje *Poročilo skupine pravnih strokovnjakov* pravi, da kazensko jurisdikcijo lahko vzpostavi država, kjer običajno prebiva domnevni storilec, ki je brez državljanstva in država državljanstva žrtve. Jurisdikcija po teh načelih naj bi se vzpostavila vsaj za resna kazniva dejanja zoper življenje in telo ter zoper spolno nedotakljivost.¹³⁹

Mandat skupine pravnih strokovnjakov je bil tudi preučiti smotrnost ureditve vprašanja jurisdikcije tretjih držav s konvencijo. Priporoča sprejem konvencije¹⁴⁰ in je predložila

¹³⁸ Glej zgoraj, pogl. 2.6.

¹³⁹ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, op. cit., para. 59.

¹⁴⁰ Ibid., para. 60-62.

osnutek.¹⁴¹ Navedeni razlogi za to so dejstvo, da bi konvencija zagotovila, da bi vzpostavitev jurisdikcije bila mednarodnopravna obveznost držav in ne prepuščena njihovi diskreciji; da bi konvencija ojačala izvajanje jurisdikcije na temelju običajnega prebivališča domnevnega storilca, ki je brez državljanstva, in na temelju državljanstva žrtve; da konvencija lahko ureja tudi druga sorodna vprašanja, npr. izročitev in uporabo dokazov, zbranih v državi gostiteljici; da konvencija pomeni bolj konsistentno urejanje in da bi konvencija imela velik političen pomen in priložnost za mednarodno skupnost, da poudari pomembnost preprečevanja kaznivih dejanj, ki jih storijo pripadniki mirovnih operacij.¹⁴² Problema predlagane rešitve sta po mnenju skupine pravnih strokovnjakov dejstvi, da bi uveljavitev konvencije trajala zelo dolgo in da konvencija kot mednarodna pogodba zavezuje samo države pogodbenice.¹⁴³

Predlog konvencije postavlja dve alternativni poti za definiranje obsega dejanj, za katera bi veljala ureditev s konvencijo: prva možnost je izrecno naštevanje (težjih) kaznivih dejanj v konvenciji, druga pa sklicevanje na domače kazenske zakonodaje držav.¹⁴⁴ Jurisdikcija je nato urejena po enakih načelih, kot jih je skupina pravnih strokovnjakov predlagala za ureditev jurisdikcije za dejanja pripadnikov mirovnih operacij v nacionalnih kazenskih zakonodajah.¹⁴⁵ Zatem predlog konvencije ureja še vprašanje ekstradicije,¹⁴⁶ sodelovanje pri izvedbi postopka¹⁴⁷ in posebej določa, da ureditev konvencije v ničemer ne posega v imuniteto osebja ZN in ekspertov na misiji in da je zato pred kazenskim postopkom še vedno nujen odrek imunitete.¹⁴⁸

Iz leta 2002 je znan primer konflikta med Združenimi narodi in državo izvora pripadnika mirovne operacije pod zaščito KPI. Avstrijski policist, ki je delal na Kosovu v okviru UNMIK, je bil s strani specialnih enot policije na Kosovu prijet zaradi suma mučenja

¹⁴¹ Ibid., aneks III.

¹⁴² Ibid., para. 63.

¹⁴³ Ibid., para. 64.

¹⁴⁴ Ibid., aneks, 3. čl.

¹⁴⁵ Ibid., 4. čl.

¹⁴⁶ Ibid., 8. čl.

¹⁴⁷ Ibid., 10. čl. in nasl.

¹⁴⁸ Ibid., 18. čl.

osumljenca ob zaslišanju.¹⁴⁹ Ker je zanj veljala imuniteta po KPI, je bil kmalu izpuščen, sprožen pa postopek za odrek imunitete. Takoj po njegovi izpustitvi je bil prepeljan v Avstrijo, za kar so avstrijske oblasti navajale medicinske razloge.¹⁵⁰ Imuniteta v okviru UNMIK je bila odrečena in sprožen postopek na kosovskem sodišču, kjer je bil policist oktobra 2003 v odsotnosti - Avstrija ga pričakovano in razumljivo ni izročila - obsojen na triletno zaporno kazen.¹⁵¹

»Evakuacija«, ki jo je izpeljala Avstrija, je naletela na oster odziv v UNMIK, OZN in delu avstrijske politike, ki so dejanje celo označili kot »pomoč pri begu«.¹⁵² Komunikacija med Avstrijo in OZN se je zaostri, ker je bil policist odpeljan enostransko, avstrijski veleposlanik pri OZN pa je v pismu generalnemu sekretarju poudaril, da bo sodelovanje Avstrije v mirovni operaciji OZN ogroženo, če njeni policisti ne bodo ustrezno zaščiteni.¹⁵³ Do kazenskega postopka v Avstriji ni prišlo - domnevno zaradi preprek pri pridobivanju dokumentov s Kosova - in policist je bil naprej zaposlen v policiji na Dunaju.¹⁵⁴

Primer je zanimiv, ker kaže na pomembnost hitre odločitve o odreku imunitete in ker razkriva dejansko moč države izvora, ki s svojo prisotnostjo na območju mirovne operacije lahko ščiti svoje državljane pred lokalno kazensko jurisdikcijo, čeprav glede njih nima posebnih upravičenj, kot jih ima glede vojakov, pripadnikov nacionalnih kontingentov. Benita Ferrero-Waldner, avstrijska zunanja ministrica, je izjavila, da se je odločila za vrnitev policista v domovino, ker »je njena dolžnost ščititi vsakega Avstrijca«.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Foltterwürfe gegen österreichischen Polizisten in Kosovo, Die Presse, 7.3.2002, <http://www.diepresse.com/home/panorama/welt/247716/index.do> [31.7.2007].

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Kosovo: Österreichischer Ex-UNO-Polizist verurteilt, Die Presse, 7.10.2003, <http://www.diepresse.com/home/panorama/welt/202507/index.do> [31.7.2007].

¹⁵² Österreich UN-Mission beruhigt: Untersuchung, Die Presse, 8.3.2002, <http://www.diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/243712/index.do> [31.7.2007].

¹⁵³ Foltterwurf: Brief des UNO-Botschafters an Annan, Der Standard, 7.3.2002, <http://derstandard.at/?url=?ID=887959> [31.7.2007].

¹⁵⁴ Verdächtiger UN-Polizist als Aktenträger, Die Presse, 4.7.2002, <http://www.diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/243275/index.do> [31.7.2007].

¹⁵⁵ Ferrero-Waldner: »Es war meine Pflicht«, Die Presse, 9.3.2002, <http://www.diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/246527/index.do> [31.7.2007.]: "... weil es meine Pflicht ist, jeden Österreicher konsequent zu schützen.«

Morebitne spremembe sistema zagotavljanja odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij ZN bodo morale ta interes upoštevati.

3.2 ODGOVORNOST VOJAKOV, PRIPADNIKOV NACIONALNIH KONTINGENTOV

3.2.1 Izključna kazenska jurisdikcija države pošiljateljice

Vzorčni sporazum o statusu sil določa, da so vojaki, pripadniki nacionalnih kontingentov, podvrženi izključni kazenski jurisdikciji države pošiljateljice.¹⁵⁶ Če za konkretno mirovno operacijo sporazum o statusu sil ni sklenjen, pravilo o izključni jurisdikciji veže ZN, državo gostiteljico in državo pošiljateljico na temelju mednarodnega običajnega prava.¹⁵⁷ Izključna jurisdikcija velja tudi za postopke ob domnevnih kršitvah mednarodnega humanitarnega prava.¹⁵⁸

V mednarodnem pravu jurisdikcija odraža temeljni načeli suverene enakosti držav in neintervencije v domačih zadevah.¹⁵⁹ Na slednjem je utemeljen tudi neobstoj pravne obveznosti držav pošiljateljic dejansko preganjati domnevna kazniva dejanja njenih vojakov v okviru mirovnih operacij.¹⁶⁰

V pogojih delovanj mirovnih operacij ZN država pošiljateljica praviloma ne more imeti zaupanja v institucije kazenskega pregona v državi gostiteljici. Načelo izključne jurisdikcije tako služi dvema ciljema: prvič, vojake, pripadnike nacionalnih kontingentov, podvrže načelno učinkovitemu sistemu kazenskega prava in drugič, daje določeno zaščito tem istim vojakom in interesom države pošiljateljice nasploh. Izključna kazenska

¹⁵⁶ Model Status-of-Forces Agreement..., op. cit., para. 47 (b).

¹⁵⁷ Siekmann, Robert C. R.: The legal responsibility of military personnel, v: Ku, Charlotte in Jacobson, Harold K. (ur.): Democratic Accountability and the Use of Force in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, str. 109.

¹⁵⁸ Observance by United Nations forces of international humanitarian law (Secretary-General's Bulletin), op. cit., odst. 4.

¹⁵⁹ Shaw, op. cit., str. 572.

¹⁶⁰ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 80.

jurisdikcija je tudi pogoj za politične odločitve držav članic ZN, da bodo v mirovne operacije vključile lastne vojaške kontingente.¹⁶¹

Sam obstoj jurisdikcije se razlikuje od njenega primernega izvajanja. Dejansko redko prihaja do pregona vojakov, pripadnikov nacionalnih kontingentov v mirovnih operacijah ZN; predvsem iz dveh razlogov: nizke pripravljenosti držav, da javno priznajo kazniva dejanja, ki so jih storili njeni vojaki, in majhnih objektivnih možnosti, da se pregon izpelje v skladu z načeli kazenskega procesnega prava.

3.2.2 Nepripravljenost držav pošiljateljic, da bi preganjale

Države pošiljateljice pogosto niso pripravljene javno priznati možnosti, da bi njihovi vojaki storili kazniva dejanja, zaradi česar svoje vojake nerade postavljajo pred sodišča za dejanja, ki naj bi jih bili storili v času služenja v mirovni operaciji ZN.¹⁶²

Vzorčni sporazum o statusu sil določa, da generalni sekretar pridobi zagotovila vlad držav pošiljateljic, da bodo te države pripravljene izvajati jurisdikcijo glede dejanj, ki bi jih lahko storili člani njenih nacionalnih kontingentov pri delovanju v mirovni operaciji ZN.¹⁶³ V opombi k tej določbi je v *Vzorčnem sporazumu o statusu sil* navedeno, da naj se taka zagotovila vnesejo v memorandum o razumevanju med ZN in državo pošiljateljico nacionalnega kontingenta. Pomembno je poudariti, da taka določba ne vzpostavlja ne obveznosti obsoditi, ne obveznosti soditi, ne obveznosti preganjati, temveč le obveznost preučiti vsak primer in po splošnih kriterijih domačega kazenskopravnega sistema odločiti, ali so podani pogoji za pregon.¹⁶⁴

Poročilo princa Zejda je ugotovilo, da so se v preteklosti ustrezni memorandumi o razumevanju sklepali,¹⁶⁵ vendar se danes ne več.¹⁶⁶ Tudi zato je poročilo priporočilo Generalni skupščini, naj od generalnega sekretarja zahteva, da vedno pridobi formalna

¹⁶¹ Hemmert, Steven G.: *Peace-keeping Mission SOFAs: U.S. Interests in Criminal Jurisdiction*, Boston University International Law Journal, letnik 17 (1999), str. 237.

¹⁶² *A comprehensive strategy...*, op. cit., para. 67.

¹⁶³ *Model Status-of-Forces Agreement...*, op. cit., para. 48.

¹⁶⁴ *A comprehensive strategy...*, op. cit., para. 80.

¹⁶⁵ *Ibid.*, para. 78, opomba 8.

¹⁶⁶ *Ibid.*, para. 78.

zagotovila držav pošiljateljic, da bodo zagotovile spoštovanje lokalnega prava s strani pripadnikov nacionalnih kontingentov in da bodo izvajale jurisdikcijo v primerih, ko bo preiskava v okviru operacije pokazala, da so obtožbe o storjenem kaznivem dejanju utemeljene.¹⁶⁷ Posebni odbor za mirovne operacije in Generalna skupščina sta v naslednjem letu in pol sprejela serijo priporočil in zahtev generalnemu sekretarju, naj predloži prenovljen osnutek vzorčnega memoranduma o razumevanju med ZN in državo pošiljateljico, ki bo upošteval priporočila iz *Poročila princa Zejda*.¹⁶⁸

*Prenovljeni osnutek vzorčnega memoranduma o razumevanju med ZN in državo pošiljateljico*¹⁶⁹ je bil predložen 3. oktobra 2006. Ena izmed bistvenih dopolnitev je izrecna določitev izključne nacionalne jurisdikcije države pošiljateljice,¹⁷⁰ ki tako ne izhaja več le iz razmerja med ZN in državo gostiteljico, ampak tudi iz razmerja med ZN in državo pošiljateljico. Nadalje prenovljen osnutek vzorčnega memoranduma o razumevanju navaja, da izključna jurisdikcija temelji na razumevanju, da bo država pošiljateljica izvajala to jurisdikcijo, kakor bo potrebno z ozirom na kazniva dejanja, storjena s strani pripadnikov njenega nacionalnega kontingenta in da država pošiljateljica jamči ZN, da bo izvajala jurisdikcijo.¹⁷¹

Drugo priporočilo *Poročila princa Zejda* za zagotovitev dejanskega izvajanja izključne nacionalne jurisdikcije je bilo, da naj se v vzorčni memorandum o razumevanju med ZN in državo pošiljateljico vključi obveznost države, da predloži vse primere svojim nacionalnim kazenskim organom, ki naj odločijo o pregonu. Vsakokrat, kadar bi nacionalni kazenski organi ugotovili, da pregon ni primeren, naj bi bila država pošiljateljica dolžna poročati generalnemu sekretarju o razlogih, zakaj pregon ni primeren.¹⁷² *Poročilo princa Zejda* je

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session, op. cit., para. 39; GA Res. 59/300, 2. tč.; Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at its 2006 substantive session, UN Doc. A/60/19 (2006), para. 74; GA Res. 60/263, 2. tč.; Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2006 resumed session, UN Doc. A/60/19/Add.1 (2006), para. 5; GA Res. 60/289, 2. tč.

¹⁶⁹ Revised draft model memorandum of understanding..., op. cit.

¹⁷⁰ Ibid., op. cit., čl. 7 quinquies, 1. odst.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² A comprehensive strategy..., op. cit., para. 79.

predlagalo Generalni skupščini, da naj ta pravila postavi kot bistveni pogoj za sprejem vojaških kontingentov določene države pošiljateljice.¹⁷³

Prenovljeni osnutek vzorčnega memoranduma o razumevanju sledi vsebini navedenega priporočila in določa, da mora država v vseh primerih, ko preiskava bodisi s strani ZN bodisi s strani pristojnih nacionalnih organov pokaže na sum, da je bilo storjeno nedopustno dejanje, predati primer pristojnim organom, da se omogoči kazenski pregon. Država pošiljateljica zagotavlja, da bodo ti organi primer obravnavali na enak način, kot bi obravnavali vsako drugo kaznivo dejanje podobne narave. Država pošiljateljica se strinja, da bo obvestila generalnega sekretarja o usodi primera in da bo v času trajanja postopka vsakih 120 dni predložila poročilo o napredku.¹⁷⁴ Enaka obveznost države pošiljateljice je predvidena za disciplinske kršitve.

3.2.3 Problemi kazenskega procesnega prava

Moderna kazenska prava večine držav članic ZN temeljijo na podobnih načelih, med drugim tudi na zahtevi po določenem visokem dokaznem standardu za obsodbo. Zdi se težko predstavljivo, da bi sodišče države pošiljateljice vojaku onkraj razumnega dvoma dokazalo kaznivo dejanje, ki naj bi se bilo zgodilo nekje na drugem kontinentu. Tako kot je za uspeh mirovnih operacij nevarna nepripravljenost držav, da bi preganjale storilce kaznivih dejanj, je nevarna tudi prevelika nadebudnost držav, ki bi se v mednarodni javnosti želele prikazati kot nepogrešljiv partner pri zagotavljanju mednarodnega miru in bi bile v ta namen pripravljene žrtvovati in hitro obsoditi vojake, za katere bi se pojavil sum storitve kaznivega dejanja.

Za uspešno izvajanje jurisdikcije države pošiljateljice nad svojimi vojaki je izjemnega pomena učinkovit sistem predhodnega preiskovanja, ki naj da zadostne informacije za odločitev o pregonu in za izpeljavo morebitnega kazenskega postopka. Danes sicer obstaja sistem preiskav v okviru mirovnih operacij,¹⁷⁵ a rezultati takih preiskav pogosto niso zadostni po nacionalnem pravu države pošiljateljice, ali pa so dokazi zbrani v nasprotju z

¹⁷³ Ibid., para. 81.

¹⁷⁴ Revised draft model memorandum of understanding..., op. cit., čl. 7 septiens, 1. odst.

¹⁷⁵ Glej spodaj, pogl. 5.3.

načeli njenega procesnega prava. Problematično je tudi, da država pošiljateljica pogosto nima dostopa do dokumentacije, ker ZN ne omogočajo dostopa do dokumentov, ki bi jih lahko tretje osebe uporabile za utemeljevanje zahtevkov proti Organizaciji.¹⁷⁶

Poročilo princa Zejda je poudarilo, da je ključno zagotoviti sodelovanje države pošiljateljice pri preiskovanju domnevnih kaznivih dejanj. Tako bi se zagotovil dostop države pošiljateljice do vseh dokumentov in dokazov, relevantnih za posamični primer, pa tudi, da se preiskovalna dejanja izvedejo v skladu z zakonodajo države pošiljateljice, tako da bi jih bilo kasneje možno uporabiti v morebitnem sodnem postopku. *Poročilo princa Zejda* je priporočilo, da naj vzorčni memorandum o razumevanju vključuje obveznost države pošiljateljice, da imenuje vojaškega tožilca, ki je v stalni pripravljenosti na stroške operacije potovati in se udeležiti preiskave na kraju domnevnega kaznivega dejanja.¹⁷⁷

Prenovljeni osnutek vzorčnega memoranduma o razumevanju se je v tej točki zaradi nenaklonjenosti držav članic¹⁷⁸ oddaljil od priporočil iz *Poročila princa Zejda*. Uvaja koncept nacionalnega preiskovalca (National Investigation Officer), ki ga država lahko pošlje na območje delovanja mirovne operacije, da bi izvedel preiskavo.¹⁷⁹ Predlagana ureditev se od predhodne zamisli razlikuje v dveh točkah: prvič, država pošiljateljica ni dolžna na območje operacije pošiljati svojih preiskovalcev, in drugič, preiskava, ki jo izvaja nacionalni preiskovalec, je ločena in neodvisna od preiskave v okviru ZN.

Navkljub temu pa prenovljen vzorčni memorandum o razumevanju jasno določa obveznost sodelovanja med ZN in državo pošiljateljico pri preiskovanju domnevnih kaznivih dejanj. ZN so po predlogu dolžni v popolnosti sodelovati s pristojnimi organi države pošiljateljice in posredovati dokumentacijo in informacije in nuditi pomoč pri preiskavi.¹⁸⁰ Na drugi strani je država pošiljateljica po predlogu dolžna seznaniti ZN z rezultati preiskave o

¹⁷⁶ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 28.

¹⁷⁷ Ibid., para. 33.

¹⁷⁸ Revised draft model memorandum of understanding..., op. cit., 2. odst. komentarja k čl. 7 sexiens.

¹⁷⁹ Ibid., čl. 7 sexiens, 2. odst.

¹⁸⁰ Ibid., 3. in 4. odst.

domnevnem kaznivem dejanju pripadnika nacionalnega kontingenta v okviru mirovne operacije.¹⁸¹

Poročilo princa Zejda je v tem kontekstu omenilo uvedbo vojaških sodišč na kraju delovanja operacije.¹⁸² Kot prednosti takšne ureditve je navedlo neposreden dostop do prič in dokazov na območju mirovne operacije, pa tudi, da bi vojaška sodišča ustvarjala zaupanje lokalnega prebivalstva, da so kazniva dejanja vojakov pripadnikov nacionalnih kontingentov kaznovana.

3.2.4 Problemi kazenskega materialnega prava

Možno in običajno je, da imajo različne države različne sisteme kazenskega prava, ki inkriminirajo različne vrste ravnanj. Ravnanja, ki v eni državi pomenijo kaznivo dejanje, so lahko v drugi državi popolnoma zakonita. V kontekstu odgovornosti pripadnikov nacionalnih vojaških kontingentov v mirovnih operacijah so problematične situacije, ko kazenski pravi države pošiljateljice in države gostiteljice operacije inkriminirata različna dejanja. Ves spekter kaznivih dejanj, za katera so lahko odgovorni pripadniki nacionalnih kontingentov je možno ločiti v tri skupine: dejanja, kazniva po obeh kazenskih pravih; dejanja, kazniva le po kazenskem pravu države pošiljateljice in dejanja, kazniva le po kazenskem pravu države gostiteljice operacije.

Pri tem prvi dve skupini kaznivih dejanj ne povzročata večjih težav, posebej ne prva, kjer gre za identiteto kazenskih norm. V drugem primeru gre za izvajanje suverene pravice države, da v območju dosega svojega kazenskega prava določa, katera dejanja so kazniva in predpisuje kazni zanje. Pravni konflikti in večja politična nesoglasja med državo pošiljateljico nacionalnega kontingenta in državo gostiteljico mirovne operacije ZN tu niso verjetni.

V primerih, ko je neko ravnanje kaznivo le po pravu države gostiteljice operacije, po pravu države pošiljateljice vojaškega kontingenta pa ne, pride do konflikta med interesi obeh držav. Najprej je potrebno poudariti, da je spoštovanje lokalnega prava, posebej

¹⁸¹ Ibid., 5. odst.

¹⁸² A comprehensive strategy..., op. cit., para. 35.

kazenskopравnih prepovedi, nujen pogoj za uspešno delovanje mirovne operacije ZN. Če naj si mirovna operacija ZN pridobi zaupanje lokalnega prebivalstva in s tem zagotovi pogoje za svoj uspeh, potem dejanja njenih pripadnikov ne smejo kršiti osnovnih družbenih pravil, ki veljajo na območju delovanja operacije in se zrcalijo v lokalnem kazenskem pravu. Tako *Vzorčni sporazum o statusu sil* za pripadnike mirovne operacije določa splošno obveznost spoštovanja lokalnega prava,¹⁸³ *Poročilo princa Zejda* pa je predlagalo, da naj generalni sekretar vedno pridobi formalna zagotovila prispevajajočih držav, da bodo zagotovila spoštovanje lokalnega prava s strani pripadnikov njihovih kontingentov.¹⁸⁴

Na tej točki je potrebno opredeliti pomen izraza »zagotoviti spoštovanje lokalnega prava« za pravni položaj države pošiljateljice. Nesporno je, da naj ta obveza vpliva na usmerjanje delovanja nacionalnega vojaškega kontingenta in njegovih pripadnikov v okviru splošnih hierarhičnih odnosov in sistema poveljevanja v vojaški strukturi kontingenta, kolikor prispevajoča država po vključitvi kontingenta v mirovno operacijo še obdrži poveljstvo nad svojimi vojaki. Nadalje gre trenuten razvoj v tako smer, da države pošiljateljice nacionalnih kontingentov v svoj nacionalni pravni red prenašajo določena disciplinska pravila ZN, ki vsebujejo tudi obveznost za vojake, da spoštujejo lokalno pravo.¹⁸⁵ Da pa bi država pošiljateljica ob takih dejanjih kakorkoli kazenskopравno intervenirala, je nepredstavljivo. Takšno ravnanje bi bilo v nasprotju z načelom zakonitosti kot temeljnim načelom kazenskega prava.

Obstoječa ureditev delovanja mirovnih operacij ZN ne vsebuje ne pravil ne splošnih načel za rešitev tega konflikta. Zanimiva pa je ureditev istega vprašanja med članicami NATO. *Sporazum med pogodbenicami Severnoatlantske pogodbe o statusu njihovih sil*¹⁸⁶ v sicer kontroverznem¹⁸⁷ VII. členu ureja dva tipa kazenske jurisdikcije: izključno jurisdikcijo in konkurirajočo jurisdikcijo:

¹⁸³ Model Status-of-Forces Agreement..., op. cit., para. 6.

¹⁸⁴ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 78.

¹⁸⁵ Glej spodaj, pogl. 5.2.3.

¹⁸⁶ Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of their Forces (1951), United Nations Treaty Series, zv. 199, str. 67.

¹⁸⁷ Hemmert, op. cit., str. 222.

- *izključna jurisdikcija države pošiljateljice* velja za dejanja, kazniva po zakonu države pošiljateljice in ne po zakonu države gostiteljice;¹⁸⁸
- *izključna jurisdikcija države gostiteljice* velja za dejanja, kazniva po zakonu države gostiteljice in ne po zakonu države pošiljateljice;¹⁸⁹
- *konkurirajoča jurisdikcija* velja za dejanja, ki so kazniva po obeh pravih.¹⁹⁰

V primerih konkurirajoče jurisdikcije ima ena od držav glede na naravo kaznivega dejanja vedno primarno jurisdikcijo. Država, ki nima primarne jurisdikcije, lahko svojo jurisdikcijo izvaja le, če se država, ki ima primarno jurisdikcijo, svoji jurisdikciji odpove, ali pa če se odloči, da dejanja ne bo preganjala.¹⁹¹

Sporazum o statusu sil v okviru NATO torej priznava državi gostiteljici kazensko jurisdikcijo ne samo za dejanja, ki so kazniva le po njenem pravu, po pravu države pošiljateljice pa ne, ampak tudi v primerih, ko gre za dejanja, kazniva po obeh pravih. Ugotoviti je potrebno, da so imeli snovalci sporazuma NATO o statusu sil pred očmi reguliranje povsem drugačnih življenjskih situacij, kot je delovanje v državah, ki so pogosto brez učinkovitega sodnega in nasploh pravnega sistema. Konkretno je šlo za urejanje razmerja med silami članic zveze NATO na ozemlju Zvezne republike Nemčije, ki je po letu 1949 postala enakopravni partner in ne več le okupirana poraženka iz druge svetovne vojne.¹⁹² Te zgodovinske okoliščine nastanka obeh pravnih ureditev pojasnjujejo razliko med obema modeloma ureditve kazenske jurisdikcije v sporazumih o statusu sil in opozarjajo, da enostavno prevzemanje rešitev v sistem ZN nikakor ni rešitev, vseeno pa je potrebno priznati vrednost dosledne rešitve v okviru NATO in izpostaviti nujnost ureditve jurisdikcije v primerih razlik v materialnem pravu tudi za mirovne operacije ZN.

¹⁸⁸ Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of their Forces , op. cit., 7. čl., 2. odst., tč. a.

¹⁸⁹ Ibid., 7. čl., 2. odst., tč. b.

¹⁹⁰ Ibid., 7. čl., 1. odst.; Hemmert, op. cit., str. 223.

¹⁹¹ Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of their Forces , op. cit., 7. čl., 3. odst.

¹⁹² Hemmert, op. cit., str. 236.

3.2.5 Nacionalna kazenska jurisdikcija tretjih držav

Sporazumi o statusu sil so po svoji naravi pogodbe mednarodnega prava med mednarodno organizacijo (ZN) in državo (državo gostiteljico misije). Po mednarodnem običajnem in pogodbenem pravu mednarodna pogodba ne ustvarja obveznosti za tretjega,¹⁹³ zato ne posega v morebitno jurisdikcijo tretjih držav nad pripadniki nacionalnih kontingentov, ki so storili kazniva dejanja v okviru mirovne operacije ZN. Dejstvo, da je ena od pogodbenih strank OZN, ne pomeni, da s tem obstajajo obveznosti za vse članice Organizacije.¹⁹⁴

V kazenskopravni teoriji obstaja pet načel, po katerih države urejajo svojo kazenskopravno jurisdikcijo: teritorialno načelo, aktivno personalitetno načelo, pasivno personalitetno načelo, realno načelo in univerzalno načelo.¹⁹⁵ Ker mednarodnopravno urejanje statusa pripadnikov nacionalnih vojaških kontingentov v mirovnih operacijah ZN ne posega v nacionalne kazenske zakonodaje tretjih držav, so kazenski postopki na teh temeljih predstavljeni in celo verjetni.

Resolucija Varnostnega sveta ZN 1497 (2003)¹⁹⁶ je v tem kontekstu izredno zanimiva, saj je za UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*) uvedla posebno ureditev. V sedmem odstavku namreč določa, da spadajo sedanji ali nekdanji uslužbenci ali osebje (officials or personnel) iz prispevajajočih držav, ki niso pogodbenice Rimskega statuta,¹⁹⁷ pod izključno kazensko jurisdikcijo prispevajoče države.¹⁹⁸ S tem so od izvajanja jurisdikcije izključene vse članice ZN, kar sledi iz splošne obvezne pravne narave resolucij Varnostnega sveta, sprejetih po VII. poglavju Ustanovne listine.¹⁹⁹ Ukrep posega v suverenost držav, saj posega v njihove kazenske zakonodaje in izključuje kazensko jurisdikcijo držav brez

¹⁹³ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), United Nations Treaty Series, zv. 1155, str. 331., 34. čl.; Shaw, op. cit., str. 834.

¹⁹⁴ Sands, Phillippe in Klein, Pierre: *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet & Maxwell, London, 2001, str. 483.

¹⁹⁵ Glej zgoraj, pogl. 3.1.3.

¹⁹⁶ Glej tudi spodaj, pogl. 4.5.2.

¹⁹⁷ Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF183/9 (1998).

¹⁹⁸ SC Res. 1497 (2003), 7. odst.

¹⁹⁹ Ustanovna listina ZN, 25. in 41. čl.

njihovega soglasja.²⁰⁰ Zastopano je mnenje, da je resolucija 1497 (2003) *ultra vires*, ker ukrep nima vsebinske osnove v VII. poglavju Ustanovne listine ZN, saj je irelevanten za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti.²⁰¹

Zanimiva je razprava v Varnostnem svetu ob sprejemanju resolucije. Mehika je npr. opozorila, da bi bil ukrep v nasprotju z mehiškim kazenskim zakonikom, ki določa, da se tujcu, ki stori zločine zoper mehiške državljane v tujini, sodi v Mehiki, če obtoženemu ne sodijo v državi, kjer se je zgodil zločin.²⁰² Gre za tipično izvedbo pasivnega personalitetnega načela. Nemčija je izjavila, da je določilo sedmega odstavka resolucije v nasprotju z nemškim kazenskim zakonikom, saj so nemška sodišča pristojna za pregon mednarodnih zločinov ne glede na to, kje so storjeni in kdo jih zakrivi.²⁰³ Tu gre za izraz univerzalnega načela.

Resolucija 1497 (2003) je zaenkrat edini primer tako posebnega urejanja kazenske jurisdikcije nad pripadniki mirovnih operacij, ki je rezultat trenutnih političnih razmerij v času njenega nastanka. Ker kasnejše resolucije Varnostnega sveta, ki urejajo podobno stvarino, ne povzemajo rešitev iz resolucije 1497 (2003) in ker je že ob času njenega nastanka resolucija naletela na odpor v mnogih državah, ni podlage za zaključek, da resolucija 1497 (2003) pomeni precedens ali nakazuje razvoj mednarodnega prava v določeno smer.

²⁰⁰ Zgonec-Rožej, Miša: Meje pristojnosti Varnostnega sveta (doktorska naloga), Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2006, str. 385; Denis, Catherine: Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies, Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselj, 2004, para.113.

²⁰¹ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 385.

²⁰² Izjava Mehike, UN Doc. S/PV.4803, str. 2.

²⁰³ Izjava Nemčije, ibid., str. 4.

4 ODGOVORNOST ZA KAZNIVA DEJANJA PRED MEDNARODNIM KAZENSKIM SODIŠČEM

4.1 UVOD

Mednarodno kazensko sodišče je pričelo z delovanjem 1. julija 2002 na podlagi *Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča*,²⁰⁴ sprejetega na Mednarodni konferenci predstavnikov držav v Rimu leta 1998. MKS je vrh razvoja koncepta individualne kazenske odgovornosti po mednarodnem pravu, ki se je začel graditi po drugi svetovni vojni z ustanovitvijo vojaškega sodišča v Nürnbergu in v devetdesetih letih dvajsetega stoletja z mednarodnima sodiščema za vojne zločine na območjih nekdanje Jugoslavije in Ruande.

Sistem individualne kazenske odgovornosti pred MKS je za pripadnike mirovnih operacij ZN le omejeno uporaben. Prvič je potrebno ugotoviti, da je navkljub stalnemu naraščanju števila pogodbenic veljavnost Rimskega statuta omejena na države pogodbenice statuta ali države, ki sprejmejo pristojnost sodišča za določen primer (izjema pri tem je prisilna vzpostavitev pristojnosti z resolucijo Varnostnega sveta ZN po VII. poglavju Ustanovne listine ZN).²⁰⁵ Postopek pred MKS tako ne more služiti kot splošno orodje za preganjanje kaznivih dejanj, ki jih storijo pripadniki mirovnih operacij ZN.²⁰⁶

Drugič, pristojnost sodišča je omejena na najhujša kazniva dejanja: genocid, hudodelstva zoper človečnost, vojna hudodelstva in agresijo.²⁰⁷ Značilna je že inkriminacija vojnih hudodelstev, ki pravi, da je Sodišče zanje pristojno, »še posebej, če so storjena kot sestavni del načrta ali politike ali kot del obsežnega izvrševanja takih hudodelstev«,²⁰⁸ vseeno pa takega načina izvršitve ne določa kot zakonski znak kaznivega dejanja. Ravno to značilnost pa vsebuje definicija hudodelstev zoper človečnost, saj zahteva, da so ta dejanja del velikega ali sistematičnega napada na civilno prebivalstvo.²⁰⁹ Kakorkoli razširjena so

²⁰⁴ Rome Statute of the International Criminal Court, op. cit.

²⁰⁵ Ibid., 12. čl.

²⁰⁶ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, op. cit., para. 71 (d).

²⁰⁷ Rome Statute..., op. cit., 5. čl., 1. odst.

²⁰⁸ Ibid., 8. čl.: »...in particular when committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes.«

²⁰⁹ Ibid., 7. čl., 1. odst.

kazniva dejanja med pripadniki mirovnih operacij, obstoj navodil ali načrta za sistematične zlorabe lokalnega prebivalstva na ravni vodstva mirovne operacije je malo verjeten,²¹⁰ zato je široka uporaba MKS za kazniva dejanja pripadnikov mirovnih operacij ZN težko predstavljava. MKS je bilo ustanovljeno z namenom zajeti le najhujša mednarodna hudodelstva, ne pa izvajati celotne funkcije kazenskega sodstva za določen krog ljudi.²¹¹

4.2 JURISDIKCIJA MEDNARODNEGA KAZENKEGA SODIŠČA PO RIMSKEM STATUTU

MKS lahko praviloma izvaja svojo pristojnost, kadar država pogodbenica Rimskega statuta seznanila tožilca s situacijo, v kateri naj bi bilo storjeno eno ali več kaznivih dejanj, navedenih v 6. členu Rimskega statuta; ali kadar tožilec *proprio motu* začne preiskavo takega dejanja.²¹² Jurisdikcija obstaja le, če je do dejanja prišlo na ozemlju države pogodbenice Rimskega statuta (ali države, ki je za posamičen primer posebej sprejela jurisdikcijo sodišča) ali če je oseba, obtožena kaznivega dejanja, državljan države pogodbenice Rimskega statuta (ali države, ki je za posamičen primer sprejela jurisdikcijo sodišča).²¹³

Od ravnokar navedenega primera vzpostavitve jurisdikcije MKS, ki temelji na pogodbenih obveznostih držav, je treba ločiti vzpostavitev jurisdikcije z resolucijo Varnostnega sveta po VII. poglavju Ustanovne listine ZN, s katero seznanila tožilca s situacijo, v kateri je bilo storjeno eno ali več kaznivih dejanj iz pristojnosti sodišča.²¹⁴ V tem primeru jurisdikcija obstaja neodvisno od kraja storitve dejanja ali državljanstva osebe, ki je dejanja obtožena.

²¹⁰ Harrington, Alexandra R: Victims of Peace: Current Abuse Allegations against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, letnik 12 (2005), str. 141.

²¹¹ Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, op. cit., para. 71 (a) in (e); prim. tudi Rome Statute..., op. cit., 17. čl., 1. odst., tč. (d).

²¹² Rome Statute..., op. cit., 13. čl., 1. odst., tč. (a) in (c).

²¹³ Ibid., 12. čl., 2. odst.

²¹⁴ Ibid., 13. čl., 1. odst., tč. (b).

4.3 DOPUSTNOST ZADEVE PO RIMSKEM STATUTU

Med težjimi vprašanji, ki jih je reševala Rimska konferenca ob sestavljanju Rimskega statuta, je bila določitev razmerja med jurisdikcijo MKS in nacionalnimi kazenskimi jurisdikcijami držav.²¹⁵ Rimski statut končno daje prednost nacionalnim kazenskim jurisdikcijam (načelo komplementarnosti)²¹⁶ in v 1. odst. 17. člena določa položaje, v katerih ni dopustna obravnava zadeve pred MKS, navkljub temu, da so pogoji za jurisdikcijo izpolnjeni:

- a) kadar zadevo preiskuje ali preganja država, ki ima za ta primer jurisdikcijo, razen če ta država noče ali dejansko ne more izvesti pregona;
- b) kadar je zadevo preiskovala država, ki ima zanjo jurisdikcijo, in se je ta država odločila, da ne bo preganjala določene osebe, razen če odločitev ni posledica nepripravljenosti ali nezmožnosti države, da bi jo dejansko preganjala;
- c) kadar so določeni osebi že sodili za dejanje, na katero se obtožba nanaša, sojenje sodišča pa po 20. členu Rimskega statuta ni dovoljeno;
- d) kadar teža kaznivega dejanja ne opravičuje nadaljnjega ukrepanja sodišča.

Prvi trije navedeni primeri se zdijo v kontekstu problemov z zagotavljanjem odgovornosti za kazniva dejanja pripadnikov mirovnih operacij ZN, posebej vojakov, pripadnikov nacionalnih kontingentov, primerni kot nadomestna pot v primerih, ko država, ki ima primarno jurisdikcijo, te noče ali ne more izvajati. Če bi torej izjemoma res prišlo do kaznivih dejanj takih razsežnosti, da bi ustrezala mednarodnim hudodelstvom kot so definirana v Rimskem statutu, potem bi lahko bila podana tako jurisdikcija MKS kot tudi dopustnost zadeve.

4.4 DOPUSTNOST ZAHTEVE ZA PREDAJO

Rimski statut določa, da so nedopustne zahteve za predajo domnevnih storilcev, ki bi od zaprosene države zahtevale, da ravna neskladno s svojimi obveznostmi po mednarodnih

²¹⁵ Prim. Schabas, William A.: *An Introduction to the International Criminal Court*, 2. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, str. 67-69.

²¹⁶ Rome Statute..., op. cit., 10. odst. preambule.

sporazumih, po katerih je potrebno soglasje države pošiljateljice za predajo osebe iz te države MKS, razen če lahko Sodišče najprej zagotovi soglasje države pošiljateljice.²¹⁷ Določbe sporazumov o statusu sil, ki državam pošiljateljicam dajejo izključno jurisdikcijo nad njihovimi vojaki, pomenijo tovrstne obveznosti po mednarodnih sporazumih. Ni pa popolnoma jasno, ali imajo prednost pred obveznostjo sodelovanja z MKS le obveznosti iz pogodb, ki so starejšega nastanka od Rimskega statuta. Prevladujoče stališče je pritrdilno in temelji na pravilu mednarodnega pogodbenega prava, po katerem države ne smejo sklepati takih naknadnih dogovorov, ki so neskladni s ciljem in namenom pogodbe.²¹⁸ Pojavljajo pa se nasprotna mnenja, predvsem zaradi poskusov upravičevanja sporazumov o neizročanju, ki so jih v času po začetku veljavnosti Rimskega statuta z mnogimi državami sklenile Združene države Amerike. Tako se navaja, da tudi naknadni sporazumi pridejo v poštev kot ovira za izročitev po 2. odstavku 98. člena, ker Rimski statut ne vsebuje ničesar, kar bi izključevalo takšno interpretacijo,²¹⁹ ali ker nekatere države (med njimi Združene države Amerike) v času ustvarjanja Rimskega statuta niso skrivale namena, da bi podlago v tej določbi izkoristile za sklepanje naknadnih sporazumov.²²⁰

Končno, tudi pripadniki mirovnih operacij ZN, ki so pod zaščito KPI, so lahko sojeni pred MKS. Pri tem veljajo splošni pogoji za jurisdikcijo in dopustnost zadeve, pa tudi posebni pogoj, ki pravi, da ni dopustna zahteva za predajo določene osebe, če bi ta od zaprosene države zahtevala, da ravna neskladno s svojimi obveznostmi po mednarodnem pravu glede imunitete države ali diplomatske imunitete osebe ali premoženja tretje države, razen če sodišče najprej pridobi odrek imuniteti.²²¹ V poštev torej pride enak preizkus imunitete, kot ga mora generalni sekretar opraviti v primerih, ko država gostiteljica mirovne operacije želi

²¹⁷ Ibid., 98. čl., 2. odst.

²¹⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, op. cit. 31. čl.; Risks for the Integrity of the Statute of the International Criminal Court, Parliamentary Assembly Resolution 1300 (2002), para. 10.

²¹⁹ Akande, Dapo: The Jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-parties, Legal Basis and Limits, Journal of International Criminal Justice, letnik 1 (2003), str. 645.

²²⁰ Zappalà, Salvatore: The Reaction of the US to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UN SC Resolution 1422 (2002) and Article 98 Agreements, Journal of International Criminal Justice, letnik 1 (2003), str. 123.

²²¹ Rome Statute..., op. cit., 98. čl., 1. odst.

izvesti kazenski postopek proti pripadniku operacije, ki ima status uslužbenca ZN ali eksperta na misiji.²²²

4.5 OMEJITVE JURISDIKCIJE MEDNARODNEGA KAZENSKEGA SODIŠČA NAD PRIPADNIKI MIROVNIH OPERACIJ S STRANI VARNOSTNEGA SVETA

V času, ko je nastajal Rimski statut, se je postavilo načelno vprašanje o razmerju med novonastalim MKS in Varnostnim svetom ZN. Šlo je za razmejevanje interesov kazenske pravičnosti, zavljo katere je nastajalo MKS, in varstva mednarodnega miru in varnosti, ki je z Ustanovno listino ZN zaupano Varnostnemu svetu.²²³ Kazenski pregon konkretnega posameznika za določeno dejanje namreč lahko v posamičnem primeru pride v konflikt s političnimi prizadevanji za rešitev konflikta, npr. kadar bi MKS sodilo osebam, ki bi bile nepogrešljive v pogajanjih o premirju ali mirovnem načrtu.²²⁴

Pripravljalna dela in končna verzija zadevne določbe Rimskega statuta kažejo predvsem tri značilnosti: prvič, dana je bila prednost političnim dejavnikom pred pravnimi argumenti; drugič, moč Varnostnega sveta zadržati delovanje MKS kaže na njegovo odločilno vlogo v situacijah, kjer so v konfliktu zahteve ohranjanja miru in kazenska pravičnost; tretjič, končna verzija Rimskega statuta daje Varnostnemu svetu neprecedenčno možnost, da vpliva na delo sodnega telesa.²²⁵

Rimski statut v 16. členu določa, da lahko Varnostni svet z resolucijo, sprejeto po VII. poglavju Ustanovne listine ZN, zahteva, da sodišče dvanajst mesecev ne začne ali ne nadaljuje s preiskavo ali pregonom. Tako zahtevo lahko Varnostni svet obnovi.

²²² Glej zgoraj, pogl. 3.1.1.

²²³ Ustanovna listina ZN, 24. čl.

²²⁴ Fixson, Oliver: Der Internationale Strafgerichtshof: Seine Entstehung und seine Stellung im Völkerrecht, v Kirsch, Stefan (ur.): Internationale Strafgerichtshöfe, Nomos, Baden-Baden, 2005, str. 218.

²²⁵ Bergsmo, Morten in Pejic, Jelena: Article 16, v Triffterer, Otto (ur.): Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article, Nomos, Baden-Baden, 1999, str. 377.

4.5.1 Resoluciji Varnostnega sveta 1422 (2002) in 1487 (2003)

Varnostni svet ZN je 12. julija 2002, neposredno po začetku veljavnosti Rimskega statuta sprejel resolucijo 1422 (2002), s katero je zahteval od MKS, da dvanajst mesecev ne začne ali ne nadaljuje s preiskavo ali pregonom trenutnih ali bivših pripadnikov mirovnih operacij ZN, ki bi jih poslala država, ki ni pogodbenica Rimskega statuta.²²⁶ Obenem je Varnostni svet izrazil namero, da svojo zahtevo pod enakimi pogoji obnovi vsakega 1. julija za nadaljnjih dvanajst mesecev.²²⁷ 12. junija 2003 je Varnostni svet res sprejel resolucijo 1487 z identično vsebino, do novega podaljšanja pa leta 2004 ni več prišlo.

Resolucija 1422 je bila ena najbolj kontroverznih resolucij Varnostnega sveta²²⁸ in je nastala izključno kot rezultat pritiskov in izsiljevanj Združenih držav Amerike, da bodo blokirale mirovne operacije ZN, če se ameriškim vojakom v teh operacijah ne zagotovi imuniteta pred MKS.²²⁹ Prvi osnutek resolucije je imuniteto zagotavljal le ameriškim vojakom, vendar je bil kasneje ob protestih mednarodne skupnosti spremenjen, tako da je vključil vse pripadnike mirovnih operacij iz držav, ki niso pogodbenice Rimskega statuta.²³⁰ Razlog, da se veljavnost resolucije leta 2004 ni podaljšala, morebiti leži v škandalu, ki ga je v mednarodni skupnosti v tistem času sprožilo razkritje primerov mučenja zapornikov v iraških zaporih, predvsem v zaporu Abu Grajb.²³¹

Resolucija 1422 je bila v mednarodni skupnosti in mednarodnopravni teoriji izjemno kritizirana, najprej zaradi dvomljivih razlogov, ki naj bi upravičili delovanje Varnostnega sveta po VII. poglavju Ustanovne listine. Dejstvo je, da je Varnostni svet v preteklosti razvil zelo široko pojmovanje ogrožanja miru po 39. členu Ustanovne listine; kot primer se navaja predvsem resolucija 748 (1992), v kateri Varnostni svet ugotovi, da nesprejetje konkretnih ukrepov v boju proti terorizmu s strani libijske vlade in posebej nespoštovanje

²²⁶ SC Res. 1422 (2002), 1. odst.

²²⁷ Ibid., 2. odst.

²²⁸ Stahn, Carsten: The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002), *European Journal of International Law*, letnik 14 (2003), str. 85.

²²⁹ Jain, Neha: A Separate Law for Peacekeepers: The Clash between the Security Council and the International Criminal Court, *European Journal of International Law*, letnik 16 (2005), str.240-241.

²³⁰ El Zeidy, Mohamed: The United States Dropped the Atomic Bomb of Article 16 of the ICC Statute: Security Council Power of Deferrals and Resolution 1422, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, letnik 35 (2002), str. 1505.

²³¹ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 238.

resolucije 731 (1992), pomeni nevarnost za mednarodni mir in varnost.²³² Vseeno je resolucija 1422 novost v praksi Varnostnega sveta.²³³ Resolucija ne nudi izrecne utemeljitve ravnanja po VII. poglavju, največ kar pravi je, da »je v interesu mednarodnega miru in varnosti, da se zagotovi možnost držav članic, da prispevajo k operacijam, ustanovljenim ali avtoriziranim s strani Varnostnega sveta.«²³⁴ Nevarnost za mednarodni mir in varnost naj torej ne bi bila v konkretni konfliktni situaciji, ampak v možnosti, da vojaki iz nekaterih držav več ne bi sodelovali v mirovnih operacijah ZN.²³⁵ Taka interpretacija je že ob razpravi v Varnostnem svetu naletela na kritike. Kanada je npr. izjavila, da v tem primeru ne gre za ogrožanje mednarodnega miru in varnosti, zato je resolucija po njenem mnenju *ultra vires*.²³⁶ Mednarodnopravna teorija v večini zaključuje da ni razvidno, da bi ob sprejemu Resolucije obstajalo kakšno neposredno in objektivno ogrožanje miru in varnosti, zato je resolucija formalnopravno *ultra vires*, ne glede na dejstvo, da je večina držav obravnavala primer kot izreden in izjemen in ga dvakrat podprla.²³⁷

Drugi sklop problemov v zvezi z resolucijo Varnostnega sveta 1422 se odpira v razmerju med resolucijo in 16. členom Rimskega statuta. Očitno je, da je Varnostni svet iskal pravni temelj svoje odločitve v tej določbi,²³⁸ vseeno pa je potrebno poudariti, da interpretacija s strani Varnostnega sveta ni nujno avtoritativna interpretacija Rimskega statuta.²³⁹ Varnostni svet je pri svojem odločanju izhajal iz predpostavke, da je zahteva po 16. členu Rimskega statuta lahko formulirana abstraktno, brez obstoja konkretnega konflikta med interesi kazenskopravne pravičnosti in varovanja mednarodnega miru in varnosti. Četudi taka interpretacija lahko izhaja iz golega teksta Rimskega statuta, zapisi o nastajanju konkretne določbe dokazujejo, da je bil namen stvariteljev statuta dopustiti omejitve le za

²³² SC Res. 748 (1992), 7. tč. preambule; Zgonec-Rožej, op. cit., str. 215-222, Martenczuk, Bernd: Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats, Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Duncker & Humblot, Berlin, 1996, str. 174-175.

²³³ Stahn, op. cit., str. 86.

²³⁴ SC Res. 1422 (2002), 7. tč. preambule: »...it is in the interests of international peace and security to facilitate Member States' ability to contribute to operations established or authorized by the United Nations Security Council.«

²³⁵ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 239; Coulée, Frédérique: Sur un état tiers bien peu discret : Les États-Unis confrontés au statut de la Cour pénale internationale, Annuaire français de droit international, 2003, str. 55.

²³⁶ Izjava Kanade, UN Doc. S/PV.4568, str. 3.

²³⁷ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 242., nasprotno Zappalà: The Reaction of the US..., op. cit., str. 109.

²³⁸ SC Res. 1422 (2002), 1. odst.

²³⁹ Stahn, op. cit., str. 88.

konkretne primere.²⁴⁰ Enako je mogoče sklepati tudi iz umestitve 16. člena v sistematiko Rimskega statuta, saj je uvrščen takoj za določbami, ki urejajo začetek postopka v konkretni zadevi.²⁴¹ Varnostni svet mora torej od primera do primera ugotavljati, ali bi postopek pred sodiščem lahko ogrozil njegovo prvenstveno nalogo ohranjati in vzpostavljati mednarodni mir in varnost.²⁴²

Varnostni svet je v 2. odstavku Resolucije 1422 izrazil namero, da njeno veljavnost vsako leto podaljša za nadaljnjih 12 mesecev, dokler bo to potrebno. Ta 'klavzula namena' je v neskladju s splošnim konceptom 16. člena, ki daje podlago le za začasno prekinitev delovanja MKS. Čeprav je po Rimskem statutu podaljšanje možno brez omejitve števila podaljšanj, je jasno, da pri ustvarjanju Rimskega statuta ni bil cilj omogočiti stalne izjeme od jurisdikcije sodišča.²⁴³ S tem argumentom je pri razpravi v Varnostnem svetu sprejetju resolucije nasprotovala Samoa.²⁴⁴

4.5.2 Resolucija Varnostnega sveta 1497 (2003)

Resolucija Varnostnega sveta 1497 (2003) je bila sprejeta 1. avgusta 2003 in pomeni temelj za ustanovitev UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*). Sedmi odstavek resolucije določa, da trenutni ali bivši uslužbenci ali osebje (officials or personnel) iz držav, ki niso pogodbenice Rimskega statuta, spadajo pod izključno jurisdikcijo države pošiljateljice za vsa dejanja v zvezi z UNMIL, razen če se država pošiljateljica izključni jurisdikciji izrecno odreče.

Pri določanju izključne jurisdikcije države pošiljateljice se Varnostni svet ne sklicuje na 16. člen Rimskega statuta niti ne določa časovne ali kake druge omejitve veljavnosti določbe.²⁴⁵ Gre za stalno in absolutno določitev izključne jurisdikcije države pošiljateljice, ki izključuje ne samo jurisdikcijo MKS, ampak tudi morebitne nacionalne jurisdikcije po

²⁴⁰ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 378; Stahn, op. cit. 89.

²⁴¹ Stahn, op. cit., str. 90.

²⁴² Zgonec-Rožej, op. cit., str. 378; Fixson, v Kirsch (ur.), op. cit., str. 219; Coulée, op. cit., str. 54; Jain, op. cit., str. 247; izjava Nove Zelandije, UN Doc. S/PV.4568, str. 5.

²⁴³ Stahn, op. cit., str. 91-92.

²⁴⁴ Izjava Samoe, UN Doc S/PV.4568 (Resumption 1), str. 7.

²⁴⁵ Jain, op. cit., str. 241.

splošnih načelih.²⁴⁶ Še več, ob dejstvu, da so določbe resolucije 1422 (2002) veljale ob ustanavljanju UNMIL in ob dejstvu, da je Liberija pogodbenica Rimskega statuta postala šele leta 2004 in da je bila tako vzpostavitev jurisdikcije MKS za državljane nepogodbenic Rimskega statuta ob ustanovitvi UNMIL nasploh neverjetna,²⁴⁷ je verjetno, da je bil primarni namen resolucije omejiti jurisdikcijo tretjih držav, ne pa MKS.²⁴⁸

Formalno je ukrep utemeljen v VII. poglavju Ustanovne listine ZN, saj je bil sprejet potem, ko je Varnostni svet ugotovil, da obstaja ogrožanje mednarodnega miru in varnosti. Vendar pa ni mogoče vzpostaviti povezave med situacijo, ki upravičuje ukrepanje po VII. poglavju (resna kriza in državljanska vojna v Liberiji) in ukrepom izvzetja pripadnikov mirovnih operacij tistih držav, ki niso pogodbenice Rimskega statuta. Resolucija 1497 (2003) namreč ureja popolnoma druga vprašanja, zlasti sprejema ukrepe za vzpostavitev miru in varnosti v Liberiji. Ogrožanje miru, ki služi kot osnova za sprejem ukrepov, pa se ne razteza na sedmi odstavek operativnega dela resolucije. Iz tega razloga je možno zaključiti, da je resolucija *ultra vires*.²⁴⁹

Čeprav Varnostni svet v zadevah ohranjanja mednarodnega miru in varnosti deluje kot agent držav članic OZN²⁵⁰ in bi lahko njegove resolucije šteli za mednarodne dogovore v smislu 2. odst. 98. čl. Rimskega statuta, taka argumentacija ne vzpostavi pravnega temelja za resolucijo 1497 (2003), saj so države obvezane vzdržati se ravnanj, ki spodkopavajo duh mednarodne pogodbe, ali pa so neskladne z njenima ciljem in namenom. Ta obveza velja tudi za naknadne dogovore z državami, ki niso pogodbenice Rimskega statuta. Ker je namen Rimskega statuta zagotoviti odgovornost za najhujša mednarodna kazniva dejanja, 7. odst. resolucije 1497 (2003) pa iz odgovornosti pred MKS izključuje celo kategorijo ljudi, resolucija posega v cilj in namen Rimskega statuta in je zato nelegalna.²⁵¹

²⁴⁶ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 385, glej zgoraj pogl. 3.2.5.

²⁴⁷ Glej Rome Statute..., nav. delo, 12. čl., 2. odst.

²⁴⁸ Zappalà, Salvatore: Are Some Peacekeepers Better than Others? UN Security Council Resolution 1497 (2003) and the ICC, Journal of International Criminal Justice, letnik 1 (2003), str. 674.

²⁴⁹ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 385-386, Zappalà: Are Some Peacekeepers..., op. cit., str. 674-675.

²⁵⁰ Ustanovna listina ZN, 24. čl.

²⁵¹ Jain, op. cit. str. 249.

4.5.3 Sklep

Vse tri navedene resolucije ustvarjajo razliko med posamezniki iz držav pogodbenic Rimskega statuta in tistimi iz tretjih držav. Podlage za takšno razlikovanje v Rimskem statutu ni; jurisdikcija MKS se razteza na vsa dejanja, ki so storjena na ozemlju držav pogodbenic, tudi če so domnevni storilci državljani držav nepogodbenic. Poleg tega so resolucije, s katerimi je Varnostni svet omejil jurisdikcijo MKS, nezdržljive z 27. členom Rimskega statuta, ki določa nebistvenost uradnega položaja za jurisdikcijo MKS. V postopku ustvarjanja Rimskega statuta so se pojavili predlogi, da bi se pripadnike mirovnih operacij izvzelo iz jurisdikcije MKS, a so bili zavrnjeni in se niso pojavili v zaključnih fazah dela mednarodne konference.²⁵²

Problem navedenih resolucij Varnostnega sveta je torej v tem, da pod vprašaj postavljajo načelno ureditev jurisdikcije MKS.²⁵³ Dejansko predstavljajo naknadno spremembo Rimskega statuta, kar pa ni skladno z mednarodnim pogodbenim pravom, po katerem se pogodbe spreminjajo le na način, ki ga predvidijo same.²⁵⁴ Pri tem tudi ni možno sklicevanje na pravilo, po katerem obveznosti po Ustanovni listini prevladajo nad obveznostmi po kateremkoli drugem meddržavnem dogovoru,²⁵⁵ in na sodbo Meddržavnega sodišča, kjer je bilo odločeno, da tudi obveznost iz resolucije Varnostnega sveta pomeni obveznost po Ustanovni listini,²⁵⁶ saj je nesprejemljiva taka interpretacija Ustanovne listine, po kateri bi lahko Varnostni svet poljubno modificiral mednarodne pogodbe.²⁵⁷

V času svojega sprejetja so resolucije Varnostnega sveta 1422 (2002), 1487 (2003) in 1497 (2003) sprožile burne odzive in razprave o svoji legalnosti. Dejstvo je, da je edini razlog, da se veljavnost Resolucije 1422 (2002) leta 2004 ni podaljšala, specifična politična situacija in da se lahko kadarkoli spet pojavijo zahteve po omejevanju jurisdikcije MKS nad pripadniki mirovnih operacij ZN. Težko je namreč potegniti ločnico med kršitvijo in

²⁵² Stahn, op. cit., str. 95.

²⁵³ Ibid., str. 93.

²⁵⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties, op. cit., 40. čl.

²⁵⁵ Ustanovna listina ZN, 103. čl.

²⁵⁶ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, ICJ Reports 1992, para. 39.

²⁵⁷ Jain, op. cit., str. 251.

nastankom novega pravila. Zato je toliko bolj pomembno, da so svoje nasprotovanje izrazile številne države članice ZN, med njimi tudi nekatere članice Varnostnega sveta. Pomembno pa je tudi dejstvo, da Varnostni svet leta 2004 zaradi nasprotovanja in pomanjkanja podpore ukrepa iz resolucij 1422 (2002) in 1487 (2003) ni uspel obnoviti.²⁵⁸ Vsekakor gre za nevaren, a ne ireverzibilen, precedens v mednarodnem pravu.²⁵⁹

²⁵⁸ Zgonec-Rožej, op. cit., str. 384.

²⁵⁹ Stahn, op. cit., str. 104.

5 ODGOVORNOST ZA KAZNIVA DEJANJA V SISTEMU ZDRUŽENIH NARODOV

5.1 UVOD

Individualna odgovornost za kazniva dejanja v sistemu ZN ni kazenskopravne narave. Čeprav so ZN v delovanju mirovnih operacij prva in najmočnejša oblast, katere pristojnosti praviloma prevladajo tako nad pristojnostmi države gostiteljice operacije kot nad pristojnostmi držav, iz katerih prihajajo posamezni pripadniki operacije, nimajo svojega sodnega sistema, ki bi omogočal izvajanje kazenskopravne oblasti, enakovredne tisti, ki jo na svojih ozemljih izvajajo države. ZN so omejeni na izvajanje disciplinske oblasti, ki je, navkljub svoji načelni podrejenosti v običajni hierarhiji kaznovalnega prava,²⁶⁰ v konkretnem okolju mirovnih operacij izjemnega pomena, saj je najbližja, najbolj neposredna in najbolj zanesljiva v nestabilnih pravnih, političnih in družbenih okoljih, v kakršnih delujejo mirovne operacije ZN.

Pregled odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij za kazniva dejanja v sistemu ZN ne more biti le statičen povzetek pravnih virov, ki urejajo to področje, saj je Organizacija trenutno v procesu iskanja novih rešitev za ureditev tega področja, predvsem kot odgovor na številne obtožbe o spolnih zlorabah v zadnjem času.

Generalna skupščina je aprila 2003 na podlagi poročila Urada za interni nadzor (Office of Internal Oversight Services) o obtožbah spolnega izkoriščanja in zlorabe v Zahodni Afriki²⁶¹ sprejela resolucijo 57/306, s katero je naložila generalnemu sekretarju, naj sprejme ukrepe za preprečevanje spolnega izkoriščanja in zlorab v humanitarnih in mirovnih operacijah. Obenem je pozvala generalnega sekretarja in države pošiljateljice, da pokličejo na odgovornost vsakogar, ki bi storil takšna dejanja. 15. oktobra 2003 je

²⁶⁰ Glej Bavcon in Šelih, op. cit., str. 48.

²⁶¹ Report of the Office of Internal Oversight Services on the investigation of sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa, UN Doc. A/57/465 (2002).

generalni sekretar ZN objavil bilten *Posebni ukrepi za zaščito pred spolnim izkoriščanjem in spolnimi zlorabami*.²⁶²

Kot odziv na zadnji večji val obtožb zoper pripadnike mirovnih operacij, do katerega je prišlo spomladi 2004 zaradi domnevnih spolnih zlorab v Demokratični republiki Kongo, je Kofi Anan, generalni sekretar ZN, za svojega svetovalca pri vprašanih reševanja problema spolnega izkoriščanja in zlorab v okviru mirovnih operacij ZN imenoval jordanskega princa Zejda Raada Zejda al Huseina, stalnega predstavnika Jordanije pri ZN in bivšega pripadnika mirovnih operacij ZN.

Posebni odbor za mirovne operacije je na svojem zasedanju februarja 2005 naložil generalnemu sekretarju, naj pripravi izčrpno poročilo s priporočili glede spolnega izkoriščanja in zlorab s strani pripadnikov mirovnih operacij ZN.²⁶³ Generalni sekretar je pripravo tega poročila poveril princu Zejdu in 24. marca 2005 predložil Generalni skupščini *Izčrpno strategijo za eliminacijo prihodnjega spolnega izkoriščanja in zlorab v mirovnih operacijah Združenih narodov*.²⁶⁴ Dokument je splošno znan kot *Poročilo princa Zejda* (Prince Zejd Report) in pomeni sintezo takratne ureditve vprašanja in osnovo za nadaljnji razvoj.

Poročilo princa Zejda kot ključni problem izpostavlja dejstvo, da ne obstajajo enotni in zavezujoči standardi vedenja za vse kategorije pripadnikov mirovnih operacij ZN. Zato predlaga, da bi prepovedi s ciljem preprečevanja spolnega izkoriščanja, ki jih vsebuje bilten generalnega sekretarja postale zavezujoče za vse skupine pripadnikov mirovnih operacij.²⁶⁵ Ta predlog je postal vodilo za nadaljnje razprave o spremembah ureditve odgovornosti v pravu ZN. Posebni odbor za mirovne operacije je na nadaljevanju zasedanja za leto 2005 po objavi *Poročila princa Zejda* in na zasedanju za leto 2006 povzel mnoga izmed priporočil iz *Poročila*, Generalna skupščina pa je v svojih resolucijah priporočila sprejela.

²⁶² Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (Secretary-General's Bulletin), UN Doc. ST/SGB/2003/13 (2003).

²⁶³ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operation and its Working Group at the 2005 substantive session, UN Doc. A/59/19 (2005), para. 56.

²⁶⁴ A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations, op. cit.

²⁶⁵ Ibid., para. 23.

5.2 PREGLED VELJAVNIH PRAVNIH VIROV

5.2.1 Osebjje Združenih narodov

Ustanovna listina ZN določa, da je potrebno pri sprejemanju osebja v službo in pri določanju pogojev za službo upoštevati potrebo, da se zagotovi najvišja stopnja delovne sposobnosti, strokovnosti in poštenosti (efficiency, competence and integrity).²⁶⁶ Pravila za osebje ZN so vsebovana predvsem v Uredbah za osebje (Staff Regulations), ki jih v skladu z Ustanovno listino sprejme Generalna skupščina,²⁶⁷ in Pravilih za osebje (Staff Rules) ter v njima podrejenih pravnih virih: biltenih in administrativnih navodilih generalnega sekretarja. Ob nastopu službe uslužbenci ZN podpišejo pisno izjavo, s katero se zavežejo spoštovati obveznosti iz Uredb in Pravil za osebje.

Veljavna pravila so zbrana v biltenu generalnega sekretarja *Status, temeljne pravice in dolžnosti članov osebja Združenih narodov*.²⁶⁸ Poročilo princa Zejda med določbami biltena izpostavlja tiste, ki naj bi predstavljale prepovedi spolnih zlorab in izkoriščanja za osebje ZN:²⁶⁹

- uredba 1.2 (b) zahteva od osebja ZN, da spoštuje najvišje standarde poštenosti (ponovitev določbe Ustanovne listine);
- uredba 1.2 (f) od osebja zahteva, da se vedno obnaša na način, primeren statusu mednarodnih civilnih uslužbencev;
- pravilo 101.2 (c) obvezuje osebje k spoštovanju lokalnega prava in zasebnopravnih obveznosti;
- pravilo 101.2 (d) prepoveduje vse oblike spolnega nadlegovanja in nadlegovanja na temelju spola.

²⁶⁶ Ustanovna listina ZN, 101. čl., 3. odst.

²⁶⁷ Ibid., 1. odst.

²⁶⁸ Status, basic rights and duties of United Nations staff members (Secretary-General's bulletin), UN Doc. ST/SGB/2002/13 (2002).

²⁶⁹ A comprehensive strategy..., op. cit., para. A.9.

Potrebno je dodati, da za projektno osebje in za kratkoročna imenovanja identične določbe vsebujejo pravila, ki veljajo zanje (znana kot seriji 200 in 300).²⁷⁰

Poročilo princa Zejda se ukvarja le s problemom spolnih zlorab in izkoriščanja ter išče odgovor na vprašanje, v kolikšni meri disciplinska pravila ZN učinkovito prepovedujejo ravnanja, ki po svoji vsebini ustrezajo kaznivim dejanjem. Vseeno pa je možno posplošiti navedbe iz *Poročila* in ugotoviti, da imajo navedene uredbe in pravila določen učinek splošne prepovedi kaznivih dejanj, ki ni omejena le na spolne delikte.

Bilten generalnega sekretarja *Posebni ukrepi za zaščito pred spolnim izkoriščanjem in spolnimi zlorabami* splošno definira spolno izkoriščanje (»vsaka dejanska ali poskušana zloraba položaja ranljivosti, moči ali zaupanja v seksualne namene, vključujoč, a ne omejeno na, materialno, socialno ali politično okoriščanje na podlagi spolnega izkoriščanja druge osebe«²⁷¹) in spolno zlorabo (»dejanski ali zagrožen fizični vdor seksualne narave, s fizično silo ali v pogojih neenakosti ali drugačne prisile«²⁷²) in navaja, da spolno izkoriščanje in zlorabe kršijo univerzalno priznane mednarodne norme in standarde in so vedno predstavljali neprimerno obnašanje in prepovedana dejanja za osebje ZN. Ugotavlja, da so taka dejanja prepovedana z *Uredbami* in *Pravili za osebje*.²⁷³

Bilten postavlja seznam specifičnih standardov, ki niso izčrpne narave,²⁷⁴ in ki ponavljajo obstoječe splošne obveznosti po *Uredbah* in *Pravilih za osebje*. Bistvena vsebina teh standardov je:

- splošno pravilo, da dejanja spolnega izkoriščanja in zlorab predstavljajo resno kršitev obveznosti (serious misconduct) in so podlaga za disciplinske ukrepe, vključujoč takojšnjo odstranitev iz mirovne operacije;

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, op. cit., odst. 1: »any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another.«

²⁷² Ibid.: »the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions.«

²⁷³ Ibid., odst. 3.1.

²⁷⁴ Ibid., odst. 3.3.

- prepoved spolnih kontaktov z osebami, mlajšimi od 18 let, ne glede na lokalno uveljavljeno mejo polnoletnosti ali privolitvene sposobnosti;
- prepoved menjave denarja, zaposlitve, dobrin ali storitev za spolne odnose;
- določba, da spolni kontakti med osebjem ZN in osebami, v katerih korist delajo, škodujejo kredibilnosti in integriteti dela ZN in so zato nezaželeni;
- obveznost člana osebja ZN, da v vsakem primeru suma na spolno izkoriščanje ali zlorabo s strani sodelavca poroča o tem dejanju skozi vzpostavljene mehanizme;
- obveznost osebja ZN, da ustvari in vzdržuje tako okolje, ki preprečuje pojav spolnega izkoriščanja in zlorab ter posebna obveznost vodij na vseh ravneh, da podpirajo in razvijajo sisteme za ohranjanje takega okolja.²⁷⁵

Bilten navaja, da je vodja oddelka, urada ali mirovne operacije odgovoren, da se v primerih suma, da je bilo storjeno dejanje spolnega izkoriščanja ali zlorabe, ravna v skladu z vzpostavljenimi pravili in postopki v primerih kršitev obveznosti s strani osebja ZN.²⁷⁶

5.2.2 Civilna policija in vojaški opazovalci

Za pripadnike civilne policije in vojaške opazovalce zaradi statusa ekspertov na misiji veljajo *Uredbe, ki urejajo status, temeljne pravice in dolžnosti ulužbencev, ki niso uslužbenci sekretariata, in ekspertov na misiji*.²⁷⁷ *Uredbe* vsebujejo smiselno enaka pravila kot tiste iz biltena generalnega sekretarja *Status, temeljne pravice in dolžnosti članov osebja Združenih narodov*.²⁷⁸

Ob imenovanju pripadniki civilne policije in vojaški opazovalci podpišejo dokument (undertaking), s katerim se zavežejo spoštovati vse standardne delovne in administrativne postopke operacije, politike, smernice in druga izdana navodila.²⁷⁹ Med njimi sta tudi

²⁷⁵ Ibid., odst. 3.2.

²⁷⁶ Ibid., odst. 4.2.

²⁷⁷ Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials, and Experts on Mission, UN Doc. ST/SGB/2002/9 (2002).

²⁷⁸ A comprehensive strategy..., op. cit., para. A.17.

²⁷⁹ Ibid., para. A.18.

publikaciji z naslovoma »*Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets*« in »*We Are United Nations Peacekeepers*.«²⁸⁰

Poročilo princa Zejda je predlagalo, da bi dokument, ki ga pripadniki civilne policije in vojaški opazovalci podpišejo ob začetku dela v operaciji, vključil standarde iz biltena generalnega sekretarja *Posebni ukrepi za zaščito pred spolnim izkoriščanjem in spolnimi zlorabami*.²⁸¹ Ustrezne spremembe so že bile izvršene.²⁸²

5.2.3 Pripadniki nacionalnih vojaških kontingentov

Pripadniki nacionalnih vojaških kontingentov so pod disciplinsko jurisdikcijo države pošiljateljice.²⁸³ Vseeno ima generalni sekretar pravico, da odredi repatriacijo člana vojaškega kontingenta, kateremu je preiskava v okviru operacije dokazala resno kršitev disciplinskih pravil.²⁸⁴ Poudariti je potrebno, da je repatriacija v tem primeru administrativni ukrep in ne disciplinska sankcija.²⁸⁵

Države pošiljateljice so v zadnjem času tudi pričele dejansko priznavati splošne standarde vedenja, izdane v okviru Oddelka za mirovne operacije (z naslovoma »*Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets*« in »*We are United Nations Peacekeepers*«), kot vir prava, ki veže pripadnike nacionalnih vojaških kontingentov. Bistvena pravila, ki jih vsebujeta dokumenta in ki posegajo na področje kaznivih dejanj, so:

- obveznost spoštovanja prava države gostiteljice operacije, njene lokalne kulture, tradicij, običajev in navad;²⁸⁶
- prepoved nemoralnih dejanj spolnih, fizičnih ali psiholoških zlorab lokalnega prebivalstva ali osebja ZN, posebej žensk in otrok;²⁸⁷

²⁸⁰ Glej spodaj, pogl. 5.2.3.

²⁸¹ Ibid., para. 24.

²⁸² Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at its 2006 substantive session, op. cit., para.65.

²⁸³ Model Status-of-forces Agreement..., op. cit., para. 47 (b); glej tudi Revised draft model memorandum of understanding..., op. cit., čl. 7 quinquiens .

²⁸⁴ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 19.

²⁸⁵ Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents, UN Doc. DPKO/MD/03/00993, para. 16.

²⁸⁶ Ten Rules: Code of Conduct for Blue Helmets, pravilo 2; We are United Nations Peacekeepers, 6. odst. 13. tč.

- dolžnost spoštovanja človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava;²⁸⁸
- dolžnost varovanja naravnega okolja države gostiteljice operacije;²⁸⁹
- prepoved trgovanja z drogami.²⁹⁰

Poleg teh splošnih pravil za vsako posamično mirovno operacijo obstajajo vodila (guidelines) kot dodatek k memorandumu o razumevanju med ZN in državo pošiljateljico. V zadnjem času ta vodila vključujejo tudi prepovedi s ciljem preprečevanja spolnega izkoriščanja in zlorabe, ki izvirajo iz biltena generalnega sekretarja iz leta 2003. V nasprotju z določbami memorandumu o razumevanju, ki so za stranke zavezujoče in so torej pravo, je treba vodila razumeti kot splošni model, ki pa se izvaja ali ne, odvisno od lokalnih okoliščin.²⁹¹

Poročilo princa Zejda je priporočilo Generalni skupščini, da standarde, ki so zapisani v biltenu generalnega sekretarja, vključi v vzorčni memorandum o razumevanju med ZN in državo, ki prispeva vojake v mirovno operacijo. Memorandum naj bi tudi vzpostavil dolžnost države, da standarde izda v obliki, zavezujoči za njene vojake.²⁹² Vsebinsko enako priporočilo je sprejel tudi posebni odbor za mirovne operacije,²⁹³ Generalna skupščina pa je priporočilo sprejela.²⁹⁴

Prenovljeni osnutek vzorčnega memorandumu o razumevanju med ZN in državo pošiljateljico je dodal nov 7. bis člen, ki od države pošiljateljice zahteva, da standarde vedenja, vsebovane v »Ten Rules – Code of Personal Conduct for Blue Helmets« in v »We Are United Nations Peacekeepers« ter prepovedi spolnega izkoriščanja in zlorab, ki so našteje v predlaganem aneksu k vzorčnemu memorandumu o razumevanju in ki vsebinsko ustrezajo biltenu generalnega sekretarja, napravi zavezujoče za vse člane nacionalnega kontingenta in da zagotovi, da bodo člani kontingenta z njimi seznanjeni.

²⁸⁷ Ten Rules..., pravilo 4; We Are..., 6. odst. 7. tč..

²⁸⁸ Ten Rules..., pravilo 5; We Are..., 2. odst.

²⁸⁹ Ten Rules..., pravilo 8; We Are..., 5. odst. 4. tč.

²⁹⁰ Ten Rules..., pravilo 9; We Are..., 6. odst. 3. tč.

²⁹¹ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 20.

²⁹² Ibid., para. 25.

²⁹³ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session, op. cit., para. 8.

²⁹⁴ GA Res. 59/300, 2. odst.

Neodvisno od navedenih pravnih virov je potrebno omeniti, da so vojaki, pripadniki nacionalnih kontingentov, kadar se nahajajo v situacijah oboroženega boja, tj. kadar gre za operacije z elementi prisilnega ukrepa uporabe vojaške sile po 42. čl. Ustanovne listine ali za primere upravičene samoobrambe, vezani z določbami biltena generalnega sekretarja ZN *Spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava s strani sil ZN*.²⁹⁵

5.2.4 Prostovoljci Združenih narodov

Prostovoljci ZN so vezani z lastnim sklopom disciplinskih pravil.²⁹⁶ Med predvidenimi sankcijami za njihovo kršitev je tudi takojšnja odstranitev iz mirovne operacije.²⁹⁷ Od maja 2005 so pravila, smiselno enaka tistim iz biltena generalnega sekretarja *Posebni ukrepi za zaščito pred spolnim izkoriščanjem in spolnimi zlorabami*, vsebovana v splošnih pogojih sporazuma o imenovanju, ki ga podpiše vsak prostovoljec ZN ob začetku dela.²⁹⁸

5.2.5 Individualni sopogodbeniki

Administrativno navodilo *Svetovalci in individualni sopogodbeniki*²⁹⁹ določa, da se morajo svetovalci in individualni sopogodbeniki v času svojega dela za ZN vzdržati vseh ravnanj, ki bi lahko imela negativne posledice za ZN, in vseh ravnanj, ki so nezdržljiva s cilji Organizacije.³⁰⁰ Sankcija za kršitev navedenih zahtev je ukinitve pogodbenega razmerja.³⁰¹

V skladu s predlogom iz *Poročila princa Zejda*, da naj se za vse različne kategorije pripadnikov mirovnih operacij ZN uvedejo enotni standardi za preprečevanje pojavljanja spolnega izkoriščanja in zlorab, je bilo marca 2006 izdano administrativno navodilo, ki dopolnjuje administrativno navodilo *Svetovalci in individualni sopogodbeniki*.³⁰² Z uveljavitvijo te spremembe je vsem individualnim sopogodbenikom ob sklenitvi pogodbe izročen tekst biltena generalnega sekretarja *Posebni ukrepi za zaščito pred spolnim*

²⁹⁵ Glej zgoraj, pogl. 2.7.

²⁹⁶ A comprehensive strategy..., op. cit., para.16.

²⁹⁷ Ibid., para. A.38.

²⁹⁸ Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at its 2006 substantive session, op. cit., para.65.

²⁹⁹ Consultants and individual contractors, op. cit..

³⁰⁰ Ibid., odst. 5.5 in 8.1.

³⁰¹ Ibid., odst. 5.16.

³⁰² Consultants and individual contractors (Administrative instruction amending administrative instruction ST/AI/1999/7, UN Doc. ST/AI/1999/7/Amend.1 (2006).

izkoriščanjem in spolnimi zlorabami, vsak sopogodbenik pa mora s podpisom sprejeti obveznost spoštovanja standardov iz biltena.

5.3 PREISKOVALNI SISTEM

Nesporno je, da mirovne operacije ZN na terenu potrebujejo učinkovit sistem preiskovanja domnevnih nedopustnih dejanj. Če se preiskave izvajajo neprofesionalno, odgovornosti za kazniva dejanja ne more biti, ne glede na to, kako kvalitetna so materialnopravna pravila.³⁰³ Sistem preiskovanja lahko služi disciplinskemu ali administrativnemu postopku, odločitvi o odreku imunitete ali pa zbiranju dokazov za začetek kazenskega postopka, bodisi v državi gostiteljici operacije, bodisi v državi pošiljateljici v primeru izključne jurisdikcije.

Preiskovanje domnevnih nedopustnih dejanj je trenutno za različne kategorije pripadnikov mirovnih operacij urejeno različno. Dokument Oddelka za mirovne operacije z naslovom *Smernice za disciplinske zadeve, ki zadevajo civilne policijske uslužbence in vojaške opazovalce*³⁰⁴ ureja dvostopenjski postopek. Ob pojavu suma, da je prišlo do nedopustnega dejanja, vodja operacije ustanovi predhodno preiskavo (preliminary investigation),³⁰⁵ katere cilj je ugotoviti dejstva primera. Predhodna preiskava je praviloma sestavljena iz uslužbencev operacije, k sodelovanju pa lahko pritegne tudi lokalno policijo. Poroča vodji operacije, ki v primeru, da rezultati preiskave kažejo, da je sum nedopustnega dejanja utemeljen, vzpostavi poizvedovalni odbor (board of inquiry).³⁰⁶

Poizvedovalni odbor sestavljajo najmanj trije nepristranski višji uslužbenci, ki jih imenuje vodja mirovne operacije. Naloga odbora je raziskati dejstva ter ugotoviti vzroke in odgovornost za dejanje. Posebej je določeno, da poizvedovalni odbor ni sodno telo, ampak je njegova funkcija v tem, da služi vodji operacije pri izpolnjevanju njegovih obveznosti. Poizvedovalni odbor se ne ukvarja z vprašanji pravne odgovornosti in povračila škode.

³⁰³ Miller, op. cit., str. 83.

³⁰⁴ Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers, UN Doc. DPKO/CPD/DDCPO/2003/001, DPKO/MD/2003/00994 (2003).

³⁰⁵ Ibid., para. 11-14.

³⁰⁶ Ibid., para. 15-22.

Njegovo končno poročilo je lahko podlaga za odločitev o disciplinski sankciji³⁰⁷ ali pa o odreku imunitete pripadniku civilne policije ali vojaškemu opazovalcu.³⁰⁸

Postopek, ki je vsebinsko enak pravkar opisanemu, velja tudi za pripadnike nacionalnih vojaških kontingentov, v skladu z dokumentom *Smernice za disciplinske zadeve, ki zadevajo vojake, pripadnike nacionalnih kontingentov*.³⁰⁹ Seveda pa je njegova vloga manjša, ker so pripadniki nacionalnih vojaških kontingentov pod disciplinsko jurisdikcijo države pošiljateljice. V okviru ZN gre kvečjemu za odločitev o repatriaciji.

Za osebje ZN je v uporabi podoben, a ne identičen, sistem preiskovanja. Administrativno navodilo *Revidirani disciplinski ukrepi in postopki*,³¹⁰ ki konkretizira X. poglavje *Pravil za osebje* in velja za vse uslužbence ZN, nalaga vodji urada oz. odgovornemu uradniku dolžnost, da v primeru suma nedopustnega dejanja izvede predhodno preiskavo (preliminary investigation). Če njeni rezultati kažejo, da sum utemeljen, poroča pomočniku generalnega sekretarja (Assistant Secretary-General) v Urad za upravljanje s človeškimi viri (Office of Human Resources Management). Ta odloči o izvedbi disciplinskega postopka.³¹¹

Poročilo princa Zejda je izpostavilo pomembnost kvalitetne izvedbe predhodne preiskave in kritiziralo obstoječ sistem. Priporočilo je vzpostavitev stalnega preiskovalnega organa pri Oddelku za mirovne operacije, ki bi si z njim delil nekatere administrativne strukture, a pri svojem delu ostal neodvisen. Nov preiskovalni organ bi bil organiziran po regijah, ker vzpostavitev posebnega preiskovalnega mehanizma za vsako mirovno operacijo ni izvedljiva zaradi omejenih sredstev, bi pa imel vrsto upravičenj v razmerju do posamične mirovne operacije, predvsem bi bila ta dolžna v popolnosti sodelovati s preiskovalci in jim nuditi svoje zmožnosti.³¹²

³⁰⁷ Ibid., para. 23.

³⁰⁸ Ibid., para. 28.

³⁰⁹ Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents, op. cit.

³¹⁰ Revised disciplinary measures and procedures (Administrative instruction), UN Doc. ST/AI/371 (1991).

³¹¹ Ibid., para. 2 in nasl.

³¹² A comprehensive strategy..., op. cit., para.32.

Poročilo princa Zejda je predvidelo tri različne namene, za katere bi bil uporaben tak sistem preiskovanja: izvedba disciplinskega ali administrativnega postopka, odločitev o odreku imunitete in pridobivanje informacij za odločitev o izvedbi kazenskega postopka pred sodišči države pošiljateljice, kadar gre za vojake, pripadnike nacionalnih vojaških kontingentov. V ta namen je tudi predlagalo, da bi država pošiljateljica imenovala vojaškega preiskovalca, ki bi sodeloval pri preiskavah v okviru ZN.³¹³ Ta predlog pa je bil v razpravah, ki so sledile v Posebnem odboru za mirovne operacije, že zavrnjen, tako da preiskovalna postopka v okviru mirovne operacije ZN in organov države pošiljateljice ostajata ločena.³¹⁴

Čeprav se je *Poročilo princa Zejda* ukvarjalo s problemom spolnega izkoriščanja in zlorab in svojih priporočil ni postavljalo v kontekst izgradnje splošnega sistema za zagotavljanje odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij ZN za kazniva dejanja, se na tem mestu, zanimivo, pojavita dve izjemi. Najprej poročilo pravi, da naj se nov preiskovalni organ ustanovi »za primere spolnega izkoriščanja in zlorab in tudi za druge primere nedopustnega ravnanja podobno hude narave,«³¹⁵ malo nižje pa še, da je ključno sodelovanje države pošiljateljice pri preiskovanju obtožb, da je pripadnik njenega kontingenta storil dejanje »spolnega izkoriščanja in zlorabe ali kak drug hud prestopek.«³¹⁶

5.4 VODSTVENA IN POVELJNIŠKA ODGOVORNOST

Vodstvena in poveljniška odgovornost se kot posebna kategorija pojavlja le v kontekstu odgovornosti za kazniva dejanja v okviru sistema OZN, kar pa ne pomeni, da ne obstaja individualna kazenska odgovornost pred nacionalnimi sodišči ali pred MKS.³¹⁷ Čeprav se vodstvena in poveljniška odgovornost v materialnem kazenskem pravu razlikuje od odgovornosti neposrednega storilca, glede relevantnih pravil mednarodnega prava veljajo vse ugotovitve, zapisane na ustreznih mestih.

³¹³ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 33.

³¹⁴ Glej zgoraj, pogl. 3.2.3.

³¹⁵ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 32: »...for cases of sexual exploitation and abuse, and indeed for other cases of misconduct of a similar grave nature...«

³¹⁶ Ibid., para.33: »...sexual exploitation and abuse or similarly grave offences.«

³¹⁷ Glej Rome Statute..., nav. delo, 25. čl., 3. odst., tč. (b).

Poročilo princa Zejda je poudarilo, da morajo civilni vodstveni delavci in vojaški poveljniki imeti jasno določeno nalogo izvajati programe in politiko OZN za izkoreninjenje spolnega izkoriščanja in zlorab, njihovo delo pa mora biti ustrezno ovrednoteno. Tisti, ki izvajajo predvidene ukrepe, bi morali biti nagrajeni, tisti, ki jih ne, pa odstranjeni z vodilnih funkcij.³¹⁸ Bilten generalnega sekretarja *Posebni ukrepi za zaščito pred spolnim izkoriščanjem in spolnimi zlorabami* je že pred nastankom *Poročila princa Zejda* določil, da so vodstveni delavci (vodje oddelkov, uradov in operacij) odgovorni za vzpostavitev in vzdrževanje okolja, ki preprečuje spolno izkoriščanje in zlorabe in za sprejetje primernih ukrepov v primeru kršitev standardov iz biltena.³¹⁹

Prenovljeni vzorčni memorandum o razumevanju med ZN in državo pošiljateljico sledi priporočilom iz *Poročila princa Zejda*³²⁰ in določa, da je dolžnost države pošiljateljice, da poveljniku nacionalnega kontingenta naloži obveznost popolnega sodelovanja s preiskavo v okviru ZN za katerokoli domnevno kršitev pravil s strani pripadnika kontingenta.³²¹ ZN imajo pravico, da odredijo repatriacijo poveljnika, za katerega bi preiskava ugotovila, da ni sodeloval s preiskavo ZN ali da ni podvzel učinkovitih ukrepov v primerih domnevnih kršitev.³²² Na drugi strani je država pošiljateljica obvezana pod enakimi pogoji kot za primerljiva domača dejanja odločiti o izvedbi morebitnega kazenskega ali disciplinskega postopka proti takemu poveljniku.³²³

³¹⁸ A comprehensive strategy..., op. cit., para. 65.

³¹⁹ Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, op. cit., odst. 4.1 in 4.2.

³²⁰ A comprehensive strategy..., op. cit., para.61.

³²¹ Revised draft model memorandum of understanding..., op. cit., čl. 7 quater, 2. odst.

³²² Ibid., 3. odst.

³²³ Ibid., 4. odst.

6 ZAKLJUČEK

Učinkovit sistem odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij ZN za kazniva dejanja ta trenutek ne obstaja. Države gostiteljice mirovnih operacij so nesposobne učinkovito preganjati taka dejanja, obenem pa so tudi omejene s pravili o imuniteti pripadnikov mirovnih operacij. Države pošiljateljice nočejo ali pa dejansko ne morejo izpeljati kazenskega postopka proti njihovim vojakom, ki so bili obdolženi storitve kaznivega dejanja. Mednarodno kazensko sodišče ni zasnovano na ustrezen način, da bi lahko zapolnjevalo nastalo luknjo, a tudi pri ozkem krogu dejanj, kjer bi njegova jurisdikcija prišla v poštev, je omejeno s političnimi interesi nekaterih držav, ki ga želijo onemogočiti. Nazadnje, ZN niso država, nimajo lastnih kazenskih sodišč, njihova disciplinska in administrativna pravila pa so zapletena, fragmentirana in nepopolna.

Obstajata dva razloga za nujnost ureditve tega vprašanja. Prvič, iz temeljnih predstav pravičnosti in potreb življenja v skupnosti izhaja, da morajo vsi ljudje biti podvrženi vsaj enemu kazenskopravnemu redu. Utemeljevanje nujnosti obstoja kazenskega prava nasploh in dokazovanje njegove učinkovitosti daleč presega obseg in namen te diplomske naloge; zadošča ugotovitev, da je nenavadno in nedosledno, da obstajajo položaji, v katerih posamezniki brez razloga uživajo odsotnost kazenskopravne prisile.

Drugič, za doseganje ciljev mirovnih operacij je, predvsem na dolgi rok, nujno, da so njihovi pripadniki, ki storijo kazniva dejanja, ustrezno kaznovani. Bistven element delovanja mirovnih operacij je njihova kredibilnost in uživanje zaupanja v lokalnem okolju. Čeprav tisti pripadniki mirovnih operacij, ki storijo kazniva dejanja, predstavljajo izjemo in s svojimi dejanji ne izvajajo politike operacij, je učinek pojavljanja kaznivih dejanj in predvsem razširjanja vesti o njih negativen za celotno operacijo. Zniža se ugled vseh in vsakega, ki deluje v okviru mirovnih operacij, kar zmanjša pripravljenost držav, da bi sprejele mirovno operacijo na svojem ozemlju ali v njej kakorkoli sodelovale.

Zdi se, da kakršenkoli poskus vzpostavljanja učinkovitega sistema odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij za kazniva dejanja prinaša probleme. Za zagotovitev občutka pri lokalnem prebivalstvu, da je pravici zadoščeno, in s tem učinkovitosti operacije

je potrebno pripadnike mirovnih operacij čimbolj izenačiti z lokalnim prebivalstvom – kaznovani morajo biti za enaka dejanja in pod enakimi pogoji. Jasno je, da to v državah, v katerih delujejo mirovne operacije ZN, ni splošno mogoče, saj je možna predpostavka, da sodišča in organi pregona v teh državah ne delujejo v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic. Zato se položaj pripadnikov mirovnih operacij varuje z institutom izključne jurisdikcije ali s tako razlago KPI, po kateri ne pride do odreka imunitete, če je pričakovati, da ne bo poštenega postopka. Taki dvojni standardi pravice pa spet zmanjšujejo zaupanje pri lokalnem prebivalstvu, kar zmanjšuje izgleda za uspešno delovanje mirovne operacije.

Odločitev v primerih, ko bi odrek imunitete pomenil, da bi se pripadnika operacije izpostavilo kazenskemu postopku, ki ne bi bil izveden v skladu z minimalnimi mednarodnimi standardi človekovih pravic, vztrajanje pri imuniteti zaradi interesov ZN (varovanje človekovih pravic) pa popolno zaščito osumljenega pripadnika operacije pred kakršnokoli odgovornostjo, ni lahka. Splošno je možno ugotoviti le, da je v mirovnih operacijah, kjer imajo ZN tudi pristojnosti v pravosodju, položaj lažji, saj ZN lahko vplivajo na kvaliteto delovanja institucij kazenskega pregona v državi in s tem zvišajo izgleda za odrek imunitete. Kjer takih pooblastil ni, se zdi najbolj smotrno iskanje nadomestnih rešitev v jurisdikciji države izvora pripadnika mirovne operacije ali tretjih držav kot je predlagala skupina pravnih strokovnjakov v svojem poročilu avgusta 2006. A vzpostavljanje jurisdikcije z nacionalnimi pravi ali preko mednarodne konvencije je dolgotrajen političen proces, odvisen od interesov posamičnih držav, temeljev kazenskopravne miselnosti v njihovih pravnih kulturah in stopnje (politične) občutljivosti za kazniva dejanja pripadnikov mirovnih operacij. Še bolj pogumno pa je pričakovati, da bodo države vzpostavile svojo jurisdikcijo za vsa kazniva dejanja, saj že osnutek zadevne konvencije vsebuje omejitev le na ožjo skupino težkih deliktov.

Ostale alternative iz zadevnega poročila skupine pravnih strokovnjakov je potrebno oceniti kot neprimerne, bodisi zaradi visokih stroškov (hibridna sodišča, ki naj nadomestijo nacionalna kazenska sodišča v vseh državah, kjer delujejo mirovne operacije ZN), bodisi zato, ker bi pripadnike mirovnih operacij in lokalno prebivalstvo postavile v neenak položaj

(pomoč ZN nacionalni državi pri obravnavanju kaznivih dejanj pripadnikov mirovnih operacij, s ciljem, da se zagotovi postopek v skladu s standardi človekovih pravic), kar bi imelo neugodne posledice v odnosu lokalnega prebivalstva do mirovne operacije nasploh.

Ni možno oporekati dejstvu, da OZN v zadnjem času pospešeno išče rešitev. Če je še pred nekaj leti veljalo, da so bile spremembe le refleksi na večje izbruhe obtožb, da so pripadniki mirovnih operacij storili kazniva dejanja, se zdi, da je danes drugače. Predvsem *Poročilo princa Zejda* je dalo podlago za vseobsežen, sistematičen in predvsem praven pristop k reševanju problema. Še vedno pa obstajajo pomanjkljivosti.

Prva izmed njih je, da še ni prišlo do premika od strategije za preprečevanje spolnega izkoriščanja in zlorab do strategije za zagotovitev splošne odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij za kazniva dejanja. Res je, da je imel pojav spolnih deliktov v medijih večjo udarno moč in da strategija za odpravo tovrstnih deliktov najbrž prej naleti na odobravanje, a relevantne vsebinske razlike med spolnimi in ostalimi kaznivimi dejanji ni. Sistem odgovornosti za kazniva dejanja mora biti zastavljen splošno.

Drugič, OZN morajo pri uveljavljanju sprememb vedno upoštevati interese držav, ki dejansko ali potencialno prispevajo v mirovne operacije. Ne gre za pomanjkljivost, ki bi jo bilo potrebno odpraviti, nasprotno, zavedanje odvisnosti ZN od prispevajajočih držav in pripravljenost sodelovanja z njimi je pogoj za uspešen razvoj koncepta mirovnih operacij. Vseeno so interesi posameznih držav članic, predvsem instinktivno varovanje nacionalne suverenosti, določena zavora pri razvoju prava odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij za kazniva dejanja. Trenutno je ključno vprašanje, kako bodo potencialne države pošiljateljice nacionalnih kontingentov sprejele spremembe vzorčnega memoranduma o razumevanju, ki posegajo v doslej nedotaknjeno izključno jurisdikcijo nad vojaki, pripadniki njihovih nacionalnih kontingentov.

Tretjič, vloga in obseg odgovornosti za kazniva dejanja v sistemu OZN še nista v celoti razjasnjena. Trenuten proces nastajanja posebnih disciplinskih norm, ki prepovedujejo dejanja spolnega izkoriščanja in zlorab in se v svoji strukturi približujejo kazenskopравnim

pravilom, ne prinaša ničesar revolucionarnega. Velja namreč, da so vsa tovrstna dejanja že prepovedana s splošnimi pravili *Uredb in Pravil za osebe*. Prav tako se tu še enkrat kaže pomanjkljivost osredotočanja na spolne delikte – zdi se, da ostala kazniva dejanja niso prepovedana, saj ne obstajajo posebne norme, ki bi vsakega od njih definirale in prepovedale. Nesmiselno je tudi pričakovati, da bi OZN lahko vzdrževala sistem prepovednih norm za cel spekter kaznivih dejanj. Ključno področje delovanja OZN bi moralo biti odkrivanje in preiskovanje domnevnih kaznivih dejanj. Pri tem je dobrodošlo, da predlagane spremembe upoštevajo dejstvo, da je učinkovita in poštena preiskava v okviru OZN ne samo pogoj za pravilno odločitev o disciplinski sankciji ali administrativnem ukrepu, ampak tudi za postopke pred organi države gostiteljice ali države pošiljateljice.

Splošno je potrebno spremembe, ki so se na področju odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij ZN za kazniva dejanja zgodile ali pa se obetajo, oceniti pozitivno. Obdobje romantičnega navdušenja nad idejo mirovništva, v katerem je bilo nepredstavljivo, da bi modre čelade sploh lahko bile sposobne storiti karkoli drugega kot vestno opravljati svoje naloge, je mimo. Končno je jasno, da nobena človeška družba ni imuna na kriminaliteto in začenja se razvijati sistem pravnih pravil s ciljem vzpostaviti učinkovito odgovornosti pripadnikov mirovnih operacij ZN za kazniva dejanja. A zavedati se je potrebno, da bo vsaka končna rešitev vprašanja nujno vsebovala kompromis med tradicionalnim pojmovanjem (kazenske) odgovornosti za kazniva dejanja, državno suverenostjo in političnimi cilji mirovne operacije.

LITERATURA

MONOGRAFIJE

1. Andrassy, Juraj: Međunarodno pravo, 10. izdaja, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
2. Bavcon, Ljubo in Šelih, Alenka: Kazensko pravo, splošni del, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2003.
3. Denis, Catherine: Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies, Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselj, 2004.
4. Durkheim, Emile: Regeln der soziologischen Methode, Suhrkamp, Frankfurt na Majni, 1991.
5. Ipsen, Knut: Völkerrecht, 4. izdaja, C.H. Beck, München, 1999.
6. Kirsch, Stefan (ur.): Internationale Strafgerichtshöfe, Nomos, Baden-Baden, 2005.
7. Ku, Charlotte in Jacobson, Harold K. (ur.): Democratic Accountability and the Use of Force in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
8. Martenczuk, Bernd: Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats, Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof, Duncker & Humblot, Berlin, 1996.
9. Sands, Phillippe in Klein, Pierre: Bowett's Law of International Institutions, Sweet & Maxwell, London, 2001.
10. Schabas, William A.: An Introduction to the International Criminal Court, 2. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
11. Schermers, Henry G. in Blokker, Niels M.: International Institutional Law: Unity within Diversity, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden, 2003.
12. Shaw, Malcolm: International Law, 5. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
13. Simma, Bruno (ur.): The Charter of the United Nations, A Commentary, C.H. Beck, München, 2002.
14. Triffterer, Otto (ur.): Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article, Nomos, Baden-Baden, 1999.
15. Wolfram, Rüdiger (ur.): Handbuch Vereinte Nationen, C.H. Beck, München, 1991.

16. Zgonec-Rožej, Miša: Meje pristojnosti Varnostnega sveta Združenih narodov (doktorska naloga), Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2006.
17. Zygojannis, Philipp A.: Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, Humanitäre Intervention und internationale Übergangsverwaltung unter Berücksichtigung einer Verpflichtung des Intervenienten zur Nachsorge, Duncker & Humblot, Berlin, 2003.

PERIODIKA

1. Akande, Dapo: The Jurisdiction of the International Criminal Court over Nationals of Non-parties, Legal Basis and Limits, Journal of International Criminal Justice, letnik 1 (2003), str. 618-650.
2. Bialke, Major Joseph P. »Dutch«: United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflict, Air Force Law Review, letnik 50 (2001), str. 1-63.
3. Bloom, Evan T.: Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, American Journal of International Law, letnik 89 (1995), str. 621-631.
4. Coulée, Frédérique: Sur un état tiers bien peu discret : Les États-Unis confrontés au statut de la Cour pénale internationale, Annuaire français de droit international, 2003, str. 33-70.
5. Cox, Katherine E.: Beyond Self-defense: United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force, Denver Journal of International Law and Policy, letnik 27 (1999), str. 239-273.
6. El Zeidy, Mohamed: The United States Dropped the Atomic Bomb of Article 16 of the ICC Statute: Security Council Power of Deferrals and Resolution 1422, Vanderbilt Journal of Transnational Law, letnik 35 (2002), str. 1503-1544.
7. Harrington, Alexandra R.; Victims of Peace: Current Abuse Allegations Against U.N. Peacekeepers and the Role of Law in Preventing them in the Future, ILSA Journal of International and Comparative Law, letnik 12 (2005), str. 125-151.
8. Hemmert, Steven G.: Peace-keeping Mission SOFAs: U.S. Interests in Criminal Jurisdiction, Boston University International Law Journal, letnik 17 (1999), str. 215-239.

9. Jain, Neha: A Separate Law for Peacekeepers: The Clash between the Security Council and the International Criminal Court, *European Journal of International Law*, letnik 16 (2005), str. 239-254.
10. Lee, Roy S.: *United Nations Peacekeeping: Development and Prospects*, *Cornell International Law Journal*, letnik 28 (1995), str. 619-627.
11. Miller, Anthony J.: Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in U.N. Peacekeeping Operations, *Cornell International Law Journal*, letnik 39 (2006), str. 71-96.
12. Orakhelashvili, Alexander: The Legal Basis of United Nations Peace-keeping Operations, *Virginia Journal of International Law*, letnik 43 (2003), str. 485-524.
13. Shraga, Daphna: UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-related Damage, *American Journal of International Law*, letnik 94 (2000), str. 406-412.
14. Stahn, Carsten: The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002), *European Journal of International Law*, letnik 14 (2003), str. 85-104.
15. Tittlemore, Brian D.: Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations, *Stanford Journal of International Law*, letnik 33 (1997), str. 61-117.
16. Zappalà, Salvatore: Are Some Peacekeepers Better than Others? UN Security Council Resolution 1497 (2003) and the ICC, *Journal of International Criminal Justice*, letnik 1 (2003), str. 671-678.
17. Zappalà, Salvatore: The Reaction of the US to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UN SC Resolution 1422 (2002) and Article 98 Agreements, *Journal of International Criminal Justice*, letnik 1 (2003), str. 114-134.

ENCIKLOPEDIJA

1. Suy, Erik: *United Nations Peacekeeping System*, v Bernhardt, Rudolf (ur.): *Encyclopaedia of Public International Law*, North-Holland, Amsterdam, 1983, zv. 4, str. 258-265.

MEDNARODNE POGODBE

1. Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of their Forces (1951), United Nations Treaty Series, zv. 199, str. 67.
2. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (1946), United Nations Treaty Series, zv. 1, str. 15.
3. Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel (1995), General Assembly Resolution 49/59, aneks.
4. Rome Statute of the International Criminal Court (1998), UN Doc. A/CONF.183.9.
5. Ustanovna listina Združenih narodov in Statut meddržavnega sodišča (1945), Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1992.
6. Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), United Nations Treaty Series, zv. 1155, str. 331.

DOKUMENTI ZDRUŽENIH NARODOV

1. A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations, UN Doc. A/59/710 (2005).
2. Consultants and individual contractors (Administrative instruction), UN Doc. ST/AI/1999/7 (1999).
3. Consultants and individual contractors (Administrative instruction amending administrative instruction ST/AI/1999/7, UN Doc. ST/AI/1999/7/Amend.1 (2006).
4. Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers, UN Doc. DPKO/CPD/DDCPO/2003/001, DPKO/MD/2003/00994 (2003),
[http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library/Disciplinary%20Package%20-full%20version%20\(4%20March%202005\).pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library/Disciplinary%20Package%20-full%20version%20(4%20March%202005).pdf) [15.2.2007].
5. Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents, UN Doc. DPKO/MD/03/00993.
6. General Assembly Resolution 76 (I).
7. General Assembly Resolution 377 (V).
8. General Assembly Resolution 998 (XI).
9. General Assembly Resolution 1000 (XI).

10. General Assembly Resolution 1001 (XI).
11. General Assembly Resolution 1752 (XVII).
12. General Assembly Resolution 2006 (XIX).
13. General Assembly Resolution 2659 (XXV).
14. General Assembly Resolution 44/49.
15. General Assembly Resolution 52/12 B.
16. General Assembly Resolution 57/306.
17. General Assembly Resolution 59/300.
18. General Assembly Resolution 60/289.
19. Model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation], UN Doc. A/51/967, annex in Corr.1 ter 2 (1997).
20. Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations, UN Doc. A/45/594 (1990).
21. Observance by United Nations forces of international humanitarian law (Secretary-General's Bulletin), UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999).
22. Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials, and Experts on Mission, UN Doc. ST/SGB/2002/9 (2002).
23. Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations, UN Doc. A/60/980 (2006).
24. Report of the Group of Legal Experts on making the standards contained in the Secretary-General's bulletin binding on contingent members and standardizing the norms of conduct so that they are applicable to all categories of peacekeeping personnel, UN Doc. A/61/645 (2006).
25. Report of the Office of Internal Oversight Services on the investigation of sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa, UN Doc. A/57/465 (2002).
26. Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305, S/2000/809 (2000).
27. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2005 substantive session, UN Doc. A/59/19 (2005).

28. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2005 resumed session, UN Doc. A/59/19/Add.1 (2005).
29. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2006 substantive session, UN Doc. A/60/19 (2006).
30. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group on the 2006 resumed session, UN Doc. A/60/19/Add.1 (2006).
31. Revised disciplinary measures and procedures (Administrative instruction), UN Doc. ST/AI/371 (1991).
32. Revised draft model memorandum of understanding between the United Nations and [participating State] contributing resources to [the United Nations Peacekeeping Operation], UN Doc. A/61/494 (2006).
33. Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (Secretary-General's Bulletin), UN Doc. ST/SGB/2003/13 (2003).
34. Status, basic rights and duties of United Nations staff members (Secretary-General's Bulletin), UN Doc. ST/SGB/2002/13 (2002).
35. Supplement to and Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, UN Doc. A/50/60, S/1995/1 (1995).
36. Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets, http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/Conduct/ten_in.pdf, [19.2.2007].
37. Security Council, 4803rd meeting, 1 August 2003, UN Doc. S/PV.4803.
38. Security Council, 4568th meeting, 10 July 2002, UN Doc. S/PV.4568.
39. Security Council, 4568th meeting (Resumption 1), 10 July 2002, UN Doc. S/PV.4568 (Resumption 1).
40. Security Council Resolution 50 (1948).
41. Security Council Resolution 143 (1960).
42. Security Council Resolution 435 (1978).
43. Security Council Resolution 629 (1989).
44. Security Council Resolution 743 (1992).
45. Security Council Resolution 745 (1992).
46. Security Council Resolution 748 (1992).

47. Security Council Resolution 770 (1992).
48. Security Council Resolution 814 (1993).
49. Security Council Resolution 1244 (1999).
50. Security Council Resolution 1272 (1999).
51. Security Council Resolution 1410 (2002).
52. Security Council Resolution 1422 (2002).
53. Security Council Resolution 1487 (2003).
54. Security Council Resolution 1497 (2003).
55. We are United Nations Peacekeepers,
http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/Conduct/un_in.pdf [19.2.2007].
56. Working paper on the accountability of international personnel taking part in peace support operations submitted by Françoise Hampson, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/42 (2005).

DOKUMENT SVETA EVROPE

1. Risks for the Integrity of the Statute of the International Criminal Court, Parliamentary Assembly Resolution 1300 (2002).

SODBI MEDDRŽAVNEGA SODIŠČA

1. *Certain Expenses of the United Nations (advisory opinion)*, ICJ Reports 1962.
2. *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, ICJ Reports 1992.

SPLETNE STRANI

1. <http://derstandard.at>
2. <http://news.bbc.co.uk>
3. <http://www.diepresse.com>
4. <http://www.forces.gc.ca>
5. <http://www.slovenskavojska.si>
6. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>

7. <http://www.un.org/documents/>
8. <http://www.unmikonline.org>
9. <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>