

**Prof. dr. Nežla Borić**  
**Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo**  
**Pravni fakultet / Law Faculty**

**UDK 314.7 (100) + 341.1**

**Stručni članak**

## **MIGRANTSKA KRIZA I DJELOVANJE MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA**

### **THE MIGRATION CRISIS, AND THE OPERATIONS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS**

#### **Sažetak**

*U periodu od 2015. do 2018. godine nastupila je jedna od najvećih savremenih migrantskih kriza sa Bliskog istoka. Potrebno je prisjetiti se djelovanja Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa, koji se od osnivanja, 1863. godine, u okviru svog mandata posebno bavio pitanjima pomoći izbjeglicama i interno raseljenim osobama, te je uspio odigrati značajnu ulogu u nekoliko situacija posebno zabilježenih u međunarodnom pravu te predstavljaju kratki historijat zaštite izbjeglica.*

*U prvom dijelu rada navedeni su osnovni dokumenti međunarodnog prava, u kojima su sadržane odredbe o pravnoj zaštiti izbjeglica i interno raseljenih osoba. Poseban osvrt se daje na pravne dokumente, posebno rezolucije i sporazume koji određuju politiku djelovanja Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa u odnosu na izbjeglice i interno raseljene osobe.*

*U drugom dijelu rada govori se podjeli odgovornosti između Kancelarije visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) i Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa (MKCK). S obzirom na to da postoji paralelna odgovornost ovih dviju organizacija prema izbjeglicama i raseljenim osobama, potrebno je da se njihovo djelovanje usmjeri u cilju što potpunije zaštite izbjeglica u međunarodnom pravu. Savremena izbjeglička kriza kao jedno od do sada najaktuelnijih pitanja međunarodnog prava poprima globalne dimenzije. Naglasak je na rješavanju ove krize iz humanitarnog aspekta.*

**Ključne riječi:** *međunarodno pravo, izbjeglice i interno raseljene osobe, Međunarodni komitet Crvenog krsta/križa (MKCK), Kancelarija visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR), međunarodno humanitarno pravo*

## **Summary**

*From 2015 to 2017 the world witnessed one of the biggest refugee crises from the Middle East because of this there came a need for the action, and the operation of the International Committee of the Red Cross. The ICRC was originally founded in 1863 with a mandate to help refugees, and internally displaced person. The ICRC played a significant role in the assistance of the record number of refugees, that has been recorded in the history of international law.*

*In the first part of the article the focus is on the basic documents of international law, and the articles regarding legal protection of refugees, and internally displaced persons. Specifically, elaborating on the legal documents, resolutions, and agreements that make up the political actions, and operations of the International Committee of the Red Cross with regards to the refugees, and internally displaced persons.*

*Furthermore, the article discusses the division of responsibility between the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), and the International Committee of the Red Cross (ICRC) since parallel responsibility exists between the two organization towards refugees, and internally displaced persons with regards to international law. The latest refugee crisis is today one of the most important, and most talked about issues of international law. It is stretching out to have a global dimension with an emphasis on resolving this crisis in a humanitarian aspect.*

**Keywords:** *international law, refugees and internally displaced persons, UN High Commissioner for Refugees, The International Committee Red Cross, international humanitarian law*

## **Uvod**

Razumijevanje savremene migrantske krize mora se sagledati iz historijskog aspekta i uloge koju međunarodne organizacije imaju prvenstveno u humanitarnom djelovanju.<sup>1</sup> Upravo historijska analiza djelovanja MKCK-a će najbolje objasniti evoluciju i povećanu ulogu organizacije, te će također potvrditi da savremena migrantska kriza nije prva kriza masovnih razmjera. Dovoljno je podsjetiti da su tokom Prvog svjetskog rata milioni ljudi bili raseljeni izvan granica svojih država,<sup>2</sup> ništa manje nisu bile ni posljedice

---

<sup>1</sup> O međunarodnim organizacijama vidjeti više u: Lapaš, Davorin (2008) *Pravo međunarodnih organizacija*, Narodne novine, Zagreb. O odgovoru Evropske unije, naročito pojedinih članica, pri suočavanju sa značajnim porastom broja azilanata i sirijskih izbjeglica, te o „odsustvu jedinstva” pri rješavanju problema migrantske krize, vidjeti: Gasmi, Gordana (2016) *Quo vadis EU? Relevantni pravni i institucionalni faktori*, Institut za uporedno pravo, Beograd.

<sup>2</sup> U tom periodu ukazala se potreba za dugotrajnim aktivnostima u korist izbjeglica i raseljenih lica. Organizacija Crvenog krsta/križa preuzela je inicijativu za saradnju sa tada novoformiranom međuvladinom organizacijom odnosno Ligom naroda u vezi sa problemom

Drugog svjetskog rata, a migracije značajnog broja osoba nastavljene su i tokom palestinske krize.

Tokom ovih brojnih kriza MKCK je imao značajnu ulogu koja se nastavlja sa sve većim brojem aktivnosti koje su potrebne radi efikasnog upravljanja savremenim migrantskim krizama. Osim humanitarnog aspekta savremene migrantske krize karakteriziraju i neki drugi aspekti – pravni, sigurnosni, politički, samo su neki od njih. Izričito orijentiranje ka sistemu zaštite može dovesti kako do sprečavanja brojnih posljedica savremenih migrantskih kriza tako i do ostvarenja jasnog cilja u odgovoru na ove izazove u okviru povjerenog mandata.

Organizacija MKCK je nezavisna humanitarna organizacija koja posjeduje međunarodni pravni subjektivitet, te djeluje širom svijeta u smislu zaštite i pomoći žrtvama oružanih sukoba i unutrašnjih nemira. Poštivanjem osnovnih principa nezavisnosti, nepristrasnosti i neutralnosti kojima se rukovodi, MKCK je bez sumnje jedina humanitarna organizacija koja je prisutna u skoro svim oružanim sukobima u svijetu te u situacijama unutrašnjih nemira i zategnutosti.

Karakteristika djelovanja organizacije MKCK jeste da nastoji omogućiti nesmetan pristup žrtvama sukoba kroz pregovore sa svim stranama u sukobu ili dubokoj političkoj krizi koja postoji u određenoj državi. Upravo sposobnost održavanja kontakata sa svim stranama u sukobu, u cilju realizacije mandata humanitarne zaštite, rezultat je dugogodišnjeg iskustva MKCK-a i jedna je od glavnih prednosti ove organizacije, iako ponekad takav pristup nije u saglasnosti sa stavom međunarodne zajednice prema stanju u toj državi. Organizacija Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa djeluje kroz više od 200 delegacija, poddelegacija i kancelarija širom svijeta. Osoblje MKCK-a broji preko 12 000 ljudi, od kojih preko 11 000 na terenu. Ukupni operativni troškovi organizacije za 2016. godinu iznosili su 1.500.000,000 švicarskih franaka.<sup>3</sup>

---

zaštite izbjeglica i raseljenih lica. Tako je 1921. godine Liga naroda uspostavila funkciju visokog predstavnika za izbjeglice. U toku 1946. godine, odnosno godinu dana nakon završetka Drugog svjetskog rata, približno 1.657.000 ljudi iz Evrope, Afrike i Srednjeg istoka smatrano je izbjeglicama za koje je trebalo obezbijediti smještaj. Oko 320.000 izbjeglica nalazilo se u okviru odgovornosti MKCK-a (izbjeglice iz Njemačke, Austrije i Sudeta, te španske izbjeglice).

<sup>3</sup> ICRC, *Annual Report 2016*, str. 522.

Prilagođavanje djelovanja MKCK-a uslovima savremene migrantske krize, koju karakterizira izuzetno veliki broj osoba koje se nalaze izvan granica svojih država, podrazumijeva i posvećivanje posebne pažnje zaštiti osoba koje ne ispunjavaju uslove za status izbjeglica, prije svega, interno raseljenih osoba.

Prema odredbama međunarodnog prava, prije svega, Konvencije Ujedinjenih nacija o statusu izbjeglica iz 1951. godine, izbjeglicama se definiraju dvije kategorije osoba. Prema članu 1 A (2) Konvencije, prva kategorija su osobe koje bježe *usljed osnovanog straha da će biti progonjene* i koje se nalaze izvan države svog porijekla,<sup>4</sup> i druga, osobe koje napuštaju državu *usljed oružanih sukoba ili unutrašnjih nemira* i koje se isto tako nalaze izvan države svog porijekla.<sup>5</sup>

Prema odredbama međunarodnog humanitarnog prava,<sup>6</sup> prije svega, odredbama članova 44 i 70, paragraf 2, Četvrte ženevske konvencije<sup>7</sup> iz 1949. godine i člana 73 Dopunskog protokola I, definiran je položaj izbjeglica. Osim ovih nekoliko posebnih odredbi, izbjeglice ne uživaju posebnu zaštitu prema međunarodnom humanitarnom pravu,<sup>8</sup> niti postoji bilo kakva specifična definicija izbjeglica kao osoba koje bi prema konvencijama bile zaštićene.

Definicija raseljenih osoba, na koju se međunarodno pravo obično poziva, jeste definicija koju je dao Francis Deng, specijalni predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, u dokumentu „Guiding Principles on Internal Displacement“: „Interno raseljene osobe su osobe ili grupe osoba koje su prisiljene ili obavezane da pobjegnu ili napuste svoje domove ili mjesta boravišta, posebno kao rezultat oružanog konflikta ili kako bi se izbjegli njegovi efekti, situacije općeg nasilja, povrede ljudskih prava ili prirodnih i

---

<sup>4</sup> Čl. 1 A (2) Konvencije vezane za status izbjeglica od 28. jula 1951. godine. Protokol u vezi sa statusom izbjeglica od 31. januara 1967. godine ukida vremenska i geografska ograničenja.

<sup>5</sup> Čl. 1 OAU Konvencije kojom se reguliraju specifični aspekti problema izbjeglica u Africi od 10. septembra 1969. godine.

<sup>6</sup> Rezolucija XVII 25. međunarodne konferencije (Ženeva, 1986) i Rezolucija IV 26. međunarodne konferencije Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca (Ženeva, 1995). Pogledati i Rezolucije 9 i 7 Savjeta delegata (Budimpešta, 1991. i Birmingham, 1993). U: Krill, Franciose (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians“, *International Review of the Red Cross*, Volume 83, Number 843, str. 607.

<sup>7</sup> Više informacija može se pronaći u Refugee Studies Centre, *Forced Migration Review No. 10 – UNHCR and the Convention at 50: fighting fit ~ or in need of a by-pass?*, 2001, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/50c085752.html> (pristupljeno 27. 9. 2018).

<sup>8</sup> Čl. 44 i 70, paragraf 2, Četvrte ženevske konvencije iz 1949. godine i čl. 73 Dopunskog protokola I.

od čovjeka uzrokovanih katastrofa, a koji nisu prešli međunarodno priznatu državnu granicu.”<sup>9</sup>

Ove smjernice, usvojene od Ujedinjenih nacija, reflektiraju sadržaj međunarodnog humanitarnog prava i prava ljudskih prava. Međutim, definicija raseljenih osoba je izuzetno široka te obuhvata osobe čije su potrebe različite u zavisnosti od situacija koje su prouzrokovale raseljavanja, a njihovo zbrinjavanje prevazilazi mogućnosti jedne organizacije kao što je MKCK.

Organizacija MKCK primarno djeluje u situacijama međunarodnog i nemeđunarodnog sukoba, te su joj i same države dale mandat da štiti i pomaže žrtvama takvih situacija, a time i interno raseljenim osobama. U saglasnosti sa principom nepristrasnosti, MKCK pomaže osobama čije je stanje usljed ratnih djelovanja najugroženije. Prema tome, interno raseljene osobe posmatra primarno kao osobe kojima je pružena zaštita u okviru međunarodnog humanitarnog prava. MKCK je u nekoliko navrata naglasio da je međunarodno humanitarno pravo, koje je obvezujuće kako za državu tako i za države koje ne učestvuju u oružanom sukobu, zbog zaštite koju daje, značajno prilagođeno rješavanju većine problema interne raseljenosti uzrokovane tom situacijom.

## **1. Historijski osvrt na djelovanje Međunarodnog komiteta Crvenog krsta / križa**

MKCK je osnovan 1863. godine i tokom 155 godina aktivno je učestvovao u operacijama pomoći kako tokom Prvog i Drugog svjetskog rata tako i tokom građanskih ratova u Španiji i sukoba koji su se desili nakon 1930. van Evrope. Kada je 1947. godine uspostavljena Međunarodna organizacija za izbjeglice (IRO)<sup>10</sup>, aktivnosti MKCK-a i Lige društava Crvenog krsta/križa<sup>11</sup> postepeno su se smanjile.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. Pogledati i: Lavoyer, Jean-Philippe (1998) „Guiding Principles on Internal Displacement”, *International Review of the Red Cross*, br. 324, str. 467–480.

<sup>10</sup> Pored UNHCR-a i MKCK-a, koji su dali izniman doprinos zaštiti žrtava sukoba u postkonfliktnom društvu, značajno je spomenuti i Međunarodnu organizaciju za migracije (IOM) čija je osnovna uloga prikupljanje podataka, formiranje i održavanje izbjegličkih kampova, te pružanje pomoći radnicima migrantima u kriznim situacijama. Vidjeti više u: Bradley, Megan (2017) „The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime“, *Refugee* 33, br. 1.

<sup>11</sup> Sada Međunarodna federacija društava Crvenog križa/krsta i Crvenog polumjeseca.

<sup>12</sup> Schnyder, Felix (1963) *The Red Cross and Refugees*, UNHCR, Ženeva, str. 5, 6. i 11.

Međutim, od iznimnog su značaja i operacije koje je organizacija MKCK poduzimala neposredno nakon Drugog svjetskog rata, operacije pomoći palestinskim izbjeglicama. Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 14. maja 1948. godine imenovala medijatora Ujedinjenih nacija za Palestinu, grofa Folkea Bernadottea, predsjednika švedskog Crvenog krsta/križa.<sup>13</sup>

Na međunarodnoj konferenciji Crvenog krsta/križa, održanoj u Štokholmu 1948. godine, grof Bernadotte je apelirao za pomoć palestinskim izbjeglicama. To je dovelo do rezolucije kojom se od svih vlada i nacionalnih društava traži da, putem redovnih vladinih i kanala Crvenog krsta/križa, učine sve što je u njihovoj moći kako bi se ublažile patnje žrtava tih neprijateljstava, bez obzira na rasu, vjeru ili politički status.<sup>14</sup> Na osnovu ove rezolucije Generalna skupština Ujedinjenih nacija uspostavila je 19. novembra 1948. godine Pomoć Ujedinjenih nacija za palestinske izbjeglice (UNRPR), sa ciljem da se, zajedno sa MKCK-om, Ligo i Američkim komitetom za prijateljske usluge (American Friends Service Committee – AFSC), pokrene neophodni program pomoći širokih razmjera.<sup>15</sup> Zaključeni su sporazumi između Ujedinjenih nacija, sa jedne strane, i MKCK i Lige, sa druge, uz priznavanje nezavisnosti u djelovanju za ove posljednje dvije organizacije od Ujedinjenih nacija, a na raspolaganje su im stavljena sredstva koja su im omogućavala da zadovolje osnovne potrebe izbjeglica. Prema procjenama, nekih 395.000 izbjeglica dodijeljeno je na brigu MKCK-u, 300.000 Ligi, a 245.000 AFSC-u.

8. decembra 1949. godine Generalna skupština Ujedinjenih nacija je uspostavila Agenciju Ujedinjenih nacija za pružanje pomoći i obnovu palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA), sa ciljem direktne implementacije pružanja pomoći te izvođenja radova na obnovi u tom području. Operacija je povjerena UNRWA-u, 1. maja 1950. godine, odmah po okončanju programa MKCK-Lige i AFSC-a na Bliskom istoku.<sup>16</sup>

Odnos koji je od tog vremena uspostavljen između međunarodnih agencija za izbjeglice i različitih komponenti Pokreta imao je značajnu ulogu u svim

---

<sup>13</sup> Baker, Alan (2012) „International humanitarian law, ICRC and Israel’s status in the Territories”, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1511–1522.

<sup>14</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 608.

<sup>15</sup> Maurer, Peter (2012) „Challenges to international humanitarian law: Israel’s occupation policy”, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str.1503–1510.

<sup>16</sup> Prema članu 8 Statuta Pokreta, „međunarodna konferencija je vrhovno savjetodavno tijelo Pokreta. Na međunarodnoj konferenciji se predstavnici komponenti Pokreta susreću sa predstavnicima zemalja potpisnica ženevskih konvencija, pri čemu ovi drugi izvršavaju svoje odgovornosti prema tim konvencijama, a u prilog sveukupnog rada Pokreta.”

aktivnostima na pružanju pomoći izbjeglicama. Posebno je vrijedno, u tom smislu, spomenuti veliku operaciju za pomoć stotinama hiljada izglednijih izbjeglica u Kambodži koje su tražili azil na Tajlandu i pograničnom regionu, a koju su od 1979. godine zajedno provodili MKCK i UNICEF.

Potrebno je spomenuti ulogu Centralne agencije za ratne zarobljenike, danas Centralne službe traženja (CTA) Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa. Primarni zadatak je bio uspostavljanje kontakata između zarobljenika i njihovih porodica; od Prvog svjetskog rata je također pokušavala povezivati osobe razdvojene ratnim djelovanjima.<sup>17</sup> U toku Drugog svjetskog rata Centralna agencija za ratne zarobljenike uspostavila je i sistem kartica sa informacijama o osobama koje se nalaze širom Evrope kao rezultat neprijateljstava, uključujući i hiljade osoba na prinudnom radu i deportiranih osoba – kasnije je uveden termin interno raseljenih osoba i izbjeglica. Na zahtjev savezničkih vlasti, kartični indeks je 1945. godine predat Međunarodnoj službi traženja (SIR), koju su saveznici uspostavili u Arolsensu u Njemačkoj. MKCK je od 1955. godine bio odgovoran za rad SIR-a.<sup>18</sup> Centralna služba traženja Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa zadržava vitalnu ulogu do danas.<sup>19</sup> Tokom 2016. godine MKCK je prikupio 166.471 porodičnih poruka, a distribuirao ih je 143.701, došao je do informacija o 4.751 osobi ili ih pronašao, te je 910 osoba spojio sa njihovim porodicama.<sup>20</sup>

U toku 1945. godine MKCK je uveo i putni dokument koji je i danas u upotrebi. Taj dokument je namijenjen interno raseljenim osobama, osobama bez države ili izbjeglicama koje se, zbog nedostatka odgovarajuće dokumentacije, ne mogu vratiti u državu porijekla ili u državu prebivališta, odnosno ne mogu putovati u državu koju odaberu, a koja je spremna dati azil.

Aktivnosti koje organizacija MKCK provodi u ime interno raseljenih osoba osnova su njegovog mandata. U svom sveobuhvatnom radu vezanom za oružane sukobe MKCK je pružao zaštitu i pomoć cjelokupnom stanovništvu u određenoj državi, uzimajući u obzir posebne potrebe raseljenih osoba, a u saglasnosti sa odgovornostima koje su u tim situacijama povjerile države. Pored širokih operacija koje je MKCK vodio tokom osamdesetih i

---

<sup>17</sup> Bugnion, François (1994) *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, MKCK, Ženeva, str. 947–948.

<sup>18</sup> Isto, str. 904.

<sup>19</sup> Maurer, Peter (2012) „International Tracing Service: Respect for the past, responsibility for the future”, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1557.

<sup>20</sup> Vidjeti više u: ICRC, *Annual Report 2016*, str. 80.

devedesetih u Etiopiji, Sudanu, Angoli i Mozambiku, posebno treba spomenuti operaciju koja je osnovana u Ruandi kako bi se pomoglo broju od jednog miliona raseljenih osoba u 1993. godini i 1.2 miliona u 1994. godini. Organizacija MKCK trenutno pruža pomoć za 5 miliona interno raseljenih osoba u 50 zemalja širom svijeta.<sup>21</sup>

Kratki historijski prikaz djelovanja organizacije Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa ukazuje i na nadležnosti Pokreta, a nadležnost MKCK posebno je vezana uz nadležnost UNHCR-a. Samim tim nije moguće objasniti ulogu MKCK-a bez detaljnijeg pojašnjenja uloge UNHCR-a. Iz navedenog razloga pažnja će se posvetiti različitim pravnim aktima kojima se definira podjela odgovornosti između Kancelarije visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR-a) i MKCK-a. Odgovornosti ovih dviju organizacija prema izbjeglicama i raseljenim osobama koje su žrtve sukoba detaljnije će se pojasniti, kako bi se ukazalo na postojanje paralelne odgovornosti ovih dviju međunarodnih organizacija koje su od izuzetnog značaja za zaštitu izbjeglica i raseljenih osoba.

## **2. Rezolucije i sporazumi Međunarodnog komiteta Crvenog krsta / križa u odnosu na izbjeglice**

Potrebno je naglasiti pravne instrumente koji određuju politiku MKCK-a u odnosu na izbjeglice i interno raseljene osobe. Prije svega, riječ je o sljedećim dokumentima: Rezolucija XXI o „pomoći Međunarodnog Crvenog krsta/križa izbjeglicama”, usvojena na 24. međunarodnoj konferenciji Crvenog krsta/križa u Manili 1981. godine i Sporazum o organizaciji međunarodnih aktivnosti komponenti Međunarodnog pokreta Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca, koji je usvojilo Vijeće delegata u Sevilji 1997. godine.

Od osnivanja Pokreta usvojeno je mnogo rezolucija u ovoj oblasti. Prije svega, riječ je o rezolucijama IX, IV i XXXI, koje su usvojene na 10, 12. i 17. međunarodnoj konferenciji Crvenog krsta/križa, 1921. i 1925. godine u Ženevi i 1948. u Štokholmu. Rezolucija XXI o „pomoći Međunarodnog Crvenog krsta/križa izbjeglicama”, usvojena je na 24. međunarodnoj konferenciji Crvenog krsta/križa u Manili 1981. godine. Konsolidiranjem prethodne prakse i usmjeravanjem budućih aktivnosti ova rezolucija je Pokretu omogućila stvarnu politiku u oblasti pomoći izbjeglicama, interno

---

<sup>21</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 610.



raseljenim osobama i povratnicima. Zahvaljujući pratećem obrazloženju politike, postavljena je jasna razlika nadležnosti između Pokreta i UNHCR-a, sa jedne strane, te između različitih komponenti Pokreta, sa druge.<sup>22</sup>

U Rezoluciji XXI Pokret je naglasio da primarnu odgovornost za zaštitu izbjeglica i pružanje pomoći imaju vlade država u svijetu. U pravnom smislu UNHCR ima primarnu ulogu u pružanju međunarodne zaštite i materijalne pomoći. U Rezoluciji je jasno prikazana dodatna i komplementarna uloga Crvenog krsta/križa.<sup>23</sup>

Obrazloženje politike također podsjeća na potrebu za koordinacijom aktivnosti unutar Pokreta, kao i sa UNHCR-om te vladinim i nevladinim organizacijama koje rade u korist izbjeglica. Konačno, Pokret i UNHCR se pozivaju da redovno vrše konsultacije o pitanjima od zajedničkog interesa, te da koordiniraju svoju humanitarnu pomoć.<sup>24</sup>

Nakon toga su usvajane i druge rezolucije, ali nijedna nije dovela u pitanje politiku za koju je opredjeljenje postojalo još 1981. godine.<sup>25</sup> Na osnovu Rezolucije I donesen je Akcioni plan 2000–2003. koji predviđa mjere za pomoć izbjeglicama i osobama koje traže azil kao i interno raseljenim osobama koje, u saradnji sa UNHCR-om, trebaju poduzeti nacionalna društva, Međunarodna federacija i MKCK, a prema njihovim mandatima i u skladu s međunarodnim humanitarnim pravom.<sup>26</sup>

Sporazum o organizaciji međunarodnih aktivnosti Međunarodnog pokreta Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca, koji je usvojilo Vijeće delegata u

---

<sup>22</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 607.

<sup>23</sup> Tačka 1. Obrazloženja politike naglašava:

„Crveni krst/križ bi u svakom momentu trebao biti spreman da pruži pomoć i da zaštititi izbjeglice, raseljena lica i povratnike, kada se te žrtve smatraju zaštićenim osobama prema Četvrtoj ženevskoj konvenciji iz 1949. godine, ili kada se smatraju izbjeglicama prema članu 73. Protokola I iz 1977. godine, kojim su dopunjene Ženevske konvencije iz 1949, ili sukladno Statutu Međunarodnog Crvenog krsta/križa, posebno kada ne mogu koristiti bilo kakvu drugu zaštitu ili pomoć, kao u nekim slučajevima interno raseljenih lica.”

<sup>24</sup> Posebno je spomenuta i naglašena uloga Centralne službe traženja Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa.

<sup>25</sup> To su već spomenute: Rezolucija XVII 25. međunarodne konferencije (Ženeva, 1986) i Rezolucija IV 26. Međunarodne konferencije Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca (Ženeva, 1995). Međutim, treba spomenuti i Rezoluciju I 27. međunarodne konferencije, koja je 1999. godine održana u Ženevi, a koja stvorila nove osnove prihvatanjem Akcionog plana za period 2000–2003. IRRC, br. 836, decembar 1999, str. 880–895, posebno, str. 890.

<sup>26</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 612.

Sevilji 1997. godine, ima za cilj promoviranje bliske saradnje među komponentama Pokreta u njihovim međunarodnim aktivnostima, te otklanjanje razlika po pitanju definicije i organiziranja njihovih međunarodnih aktivnosti i odgovornosti.<sup>27</sup> Općenito govoreći, Sporazum utvrđuje ulogu svake komponente kao vodeće organizacije s obzirom na određenu situaciju.<sup>28</sup> MKCK će djelovati kao glavna agencija u situacijama oružanih sukoba, unutrašnjih nemira i zategnutosti. Poseban dio mandata MKCK-a predstavlja sprečavanje direktnih posljedica oružanih sukoba na izbjeglice i interno raseljene osobe. U slučajevima prirodnih nepogoda ulogu vodeće organizacije imat će Federacija. Analiza pojedinih odredbi Sporazuma dovodi do daljnjeg preciziranja djelovanja MKCK-a. Prema članu 5.1 a) i d) „termin 'direktni rezultat konflikta' će se primjenjivati i u situacijama kada se žrtve konflikta nalaze na teritoriji države koja nije učesnik u konfliktu, ili je u njoj došlo do unutrašnjih razdora, a posebno nakon većih pomjeranja izbjeglica.”<sup>29</sup>

Posebno je važno napomenuti da će Nacionalno društvo informirati Federaciju i/ili MKCK o svim pregovorima koji bi mogli dovesti do formalnog sklapanja sporazuma sa UNHCR-om, a koji bi se trebao poduzeti zajedno sa Federacijom i/ili MKCK-om.<sup>30</sup>

Neophodno je naglasiti značajnu ulogu koju su nacionalna društva Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca odigrala u operacijama pružanja pomoći izbjeglicama. Sljedeća poglavlja ovog članka će se fokusirati na podjelu odgovornosti između UNHCR-a i MKCK-a.

---

<sup>27</sup> Sporazum za organiziranje međunarodnih aktivnosti komponenti Pokreta Međunarodnog Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca, datiran 26. novembra 1997. IRRC, br. 322, mart 1998, str. 159–176.

Tekst Sporazuma je objavljen u Reviji MKCK-a pod nazivom Sporazum za organiziranje međunarodnih aktivnosti komponenti Pokreta Međunarodnog Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca, datiran 26. novembra 1997. *International Review of the Red Cross*, br. 322, mart 1998, str. 159–176.

<sup>28</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 607.

<sup>29</sup> Isto, čl. 5.1. slova A), d). Prema članu 5.9 Sporazuma precizira se da „kako bi se među komponentama održao koherentan pristup kojim bi se očuvalo jedinstvo i nezavisnost Pokreta, Nacionalno društvo koje želi da zaključi sporazum sa specijaliziranom agencijom Ujedinjenih nacija informirat će Federaciju i/ili MKCK o tome.“

<sup>30</sup> Isto, čl. 5.8.

### **3. Podjela nadležnosti između MKCK-a i UNHCR-a u odnosu na zaštitu izbjeglica**

Prema rezoluciji iz Manile, postoji nekoliko vrsta odgovornosti: konkurentna ili paralelna odgovornost UNHCR-a i MKCK-a, za koju bi trebalo pretpostaviti da je u duhu komplementarnosti; zatim supsidijarna ili čak komplementarna odgovornost što se tiče izbjeglica; te primarna i supsidijarna odgovornost koje su vezane za interno raseljene osobe i žrtve sukoba.<sup>31</sup>

#### **3.1. Paralelna odgovornost MKCK-a i UNHCR-a**

UNHCR, kao specijalizirana agencija Ujedinjenih nacija, prvenstveno ima mandat za pružanje međunarodnopravne zaštite i humanitarne pomoći za izbjeglice. Iako se mandat UNHCR-a ne odnosi na migrante generalno, tražitelji azila i izbjeglice često su dio mješovitih migracionih kretanja, zahtijevajući na taj način djelovanje UNHCR-a.<sup>32</sup> Osnovni mandat UNHCR-a pokriva samo izbjeglice, odnosno sve osobe izvan svoje države porijekla, koje su je napustile zbog straha od progona, sukoba, općeg nasilja ili drugih okolnosti koje su ozbiljno narušile javni red i kojima je zbog toga potrebna međunarodnopravna zaštita.

U zavisnosti od države u kojoj djeluje, mandat UNHCR-a je proširen i na to da obuhvati osobe koje su povratnici, kao i osobe bez državljanstva, uključujući i raseljene osobe kojima se pruža određena zaštita i humanitarna pomoć. Uloga UNHCR-a u odnosu na usklađenost država sa svojim međunarodnim obavezama prema izbjeglicama, tražiocima azila i osobama bez državljanstva sastavni je dio osnovnog mandata i direktno je vezana za osiguravanje principijelne primjene međunarodnog režima zaštite. Obrazloženje ove uloge jeste u tome da je pojačani nadzor od međunarodne organizacije neophodan za predviđanje okvira međunarodne saradnje i osiguranje pravilnog funkcioniranja takvog sistema.<sup>33</sup> U okviru izvršavanja svojih nadležnosti UNHCR saraduje sa vladama određenih država ali i sa drugim međunarodnim organizacijama, kao i sa nevladinim organizacijama.

Nadzorna odgovornost UNHCR-a navedena je izričito u njegovom statutu, kao i članu 35 Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i članu 2 Protokola iz 1967. godine, te zahtijeva da sve države ugovornice saraduju sa

---

<sup>29</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 614.

<sup>32</sup> Mandate of the High Commissioner for Refugees and His Office: Executive Summary. Dostupno: <https://www.unhcr.org/5a1b53607.pdf> (pristupljeno 17. 1. 2019).

<sup>33</sup> Ibid.

UNHCR-om u obavljanju svojih dužnosti. UNHCR je na osnovu Statuta i međunarodnog ugovornog prava nadležan nadgledati provedbu svih instrumenata koji se odnose na zaštitu izbjeglica.<sup>34</sup> Što se tiče funkcija, UNHCR je dužan da vrši različite aktivnosti koje se odnose na pružanje pomoći izbjeglicama i raseljenim osobama. Ostale standardne funkcije uključuju distribuciju humanitarne pomoći, mogućnost hitnog djelovanja, specijalne humanitarne aktivnosti, kao i registraciju, određivanje statusa i izdavanje dokumenata za osobe koje su obuhvaćene mandatom UNHCR-a.<sup>35</sup>

Organizacija MKCK-a je mandat dobila od država da štiti i pomaže žrtve kako međunarodnih tako i nemeđunarodnih oružanih sukoba. Osobe koje imaju pravni status izbjeglice mogu potražiti utočište u susjednim državama koje su već bile izložene ratnim razaranja usljed međunarodnog sukoba ili u državi koja je otpočela međunarodni sukob sa državom iz koje potječu izbjeglice, a nakon što su je napustili. U takvim okolnostima neophodno je da se MKCK zainteresira za probleme izbjeglica, koje su u isto vrijeme i civilne žrtve rata. U spomenutim situacijama zaštitu im pruža izbjegličko pravo kao i međunarodno humanitarno pravo. Dvije organizacije imaju paralelnu odgovornost, te zadatke dodjeljuju, u duhu komplementarnosti, prema potrebama i različitim kriterijima.<sup>36</sup>

Po završetku Drugog svjetskog rata izbjeglice je štitila Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i stoga su potpadale pod mandat UNHCR-a. Nakon što su pronašli utočište u Iraku, zatekao ih je sukob koji je izbio između Irana i Iraka, te su iz navedenog razloga postali i žrtve međunarodnog sukoba. Potpadaju pod zaštitu Četvrte ženevske konvencije i samim tim pod mandat MKCK-a. Tako su nastale paralelne odgovornosti, ali podjela nadležnosti nije predstavljala problem, s obzirom na to da iračke vlasti nisu podržavale da Ujedinjene nacije interveniraju u korist izbjeglica. Nakon konsultacija sa UNHCR-om MKCK je preuzeo nadležnost u području zaštite izbjeglica. U tom smislu, upoznao se sa određenim izazovima u mandatu koji mu je dodijeljen, s obzirom na to da zaštita izbjeglica u logorima potpada pod okvir tradicionalnih aktivnosti UNHCR-a,

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Naprimjer, MKCK je pružio pomoć za 25.000 Iranaca kurdskog porijekla koji su potražili utočište u Iraku i bili internirani u logor Al Tash u blizini Ramadije. Na zahtjev iračkih vlasti MKCK je također nastojao pronaći države koje bi prihvatile Irance koje je MKCK redovno posjećivao u logorima u Shomeli i Ramadi MKCK (godišnji izvještaji od 1983. do 1988. godine, str. 59, 62, 68, 77–78. i 79).

a naročito kada je riječ o posjećivanja zarobljenika. MKCK je stoga činio izuzetak prihvativši da provede preseljenje tih izbjeglica u treće zemlje.<sup>37</sup>

Izbjeglice imaju pravo na zaštitu MKCK-a, ali u principu mora biti riječ o žrtvama unutrašnjeg ili međunarodnog sukoba. Pripadanje kategoriji zaštićenih osoba nije isključiv preduslov za ostvarenje zaštite prema međunarodnom humanitarnom pravu, jer pravo na vlastitu inicijativu u djelovanju dozvoljava da MKCK intervenira i u situacijama koje nisu predviđene Ženevskim konvencijama. MKCK igra supsidijarnu ulogu, bilo zbog toga što se već nalazi na teritoriji države bilo da su potrebe ogromne, a MKCK ima mogućnost da odgovori na njih dok UNHCR ne preuzme aktivnosti; ili ako je MKCK jedina organizacija koja može poduzeti akciju ako je UNHCR spriječen da to učini (naprimjer, ako država nije potpisala i ratificirala Konvenciju iz 1951. godine ili odbija uključivanje Ujedinjenih nacija u rješavanje sukoba; ili ako Izvršni odbor UNHCR-a ne želi djelovati, kao što je to bio slučaj sa Južnom Afrikom zbog njene politike *aparthejda*).

Naprimjer, MKCK je, kao što je to već spomenuto, zajedno sa UNICEF-om vodio operaciju za pomoć izbjeglicama iz Kambodže, u područjima koja graniče sa Tajlandom koji se protivio intervenciji Ujedinjenih nacija.<sup>38</sup> Nakon konsultacija sa UNHCR-om i uz saglasnost tajlandske vlade, MKCK je koristio pravo inicijative koje mu dozvoljava Statut.<sup>39</sup> U slučaju oružanih

---

<sup>37</sup> Kao primjer možemo navesti situaciju sa stanovnicima Liberije i Sijera Leonea koji su potražili utočište u Gvineji: od momenta kada se sukob, 2000. godine, proširio i na državu u kojoj su potražili azil, šttilo ih je izbjegličko pravo, preciznije Konvencija OAU o izbjeglicama i međunarodno humanitarno pravo. Od tada su UNHCR i MKCK imali konkurentne odgovornosti. S obzirom na to da je UNHCR bio zainteresiran i u mogućnosti da provodi svoj mandat za izbjeglice, MKCK se koncentrirao na zaštitu i pomoć raseljenim civilima unutar Gvineje.

<sup>38</sup> Možemo dati još nekoliko primjera:

- MKCK je privremeno djelovao umjesto UNHCR-a za izbjeglice iz Ruande u sjevernom i južnom Kivu jula 1994. godine, te za izbjeglice iz Tanzanije u Keniji, u blizini Mombase, tokom 2001. godine. U početku je, pošto je već bio prisutan na licu mjesta, pružao pomoć dok UNHCR nije mogao intervenirati, ali uz njegovu saglasnost.
- Nakon što je vlada Paname odbila odobriti specijaliziranoj agenciji Ujedinjenih nacija da direktno djeluje, MKCK je pomogao rad Nacionalnog društva na pružanju pomoći kolumbijskim izbjeglicama smještenim u regionu Dariena u Panami.
- Pošto je MKCK već bio na licu mjesta sa zalihama pomoći za vanredne situacije, UNHCR je izričito tražio od njega da brine o albanskim izbjeglicama koje su iz Makedonije pristigle na Kosovo u martu 2001. godine. MKCK je u toku jednog mjeseca pružio pomoć za nekih 8.000 izbjeglica. Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 617.

<sup>39</sup> Pogledati čl. 5, paragraf 3 Statuta Pokreta: „Međunarodni komitet može poduzeti bilo kakvu humanitarnu inicijativu koja je u okviru njegove uloge kao specifično neutralne i

napada na izbjegličke logore, MKCK ima pravo da intervenira i prema međunarodnom humanitarnom pravu.<sup>40</sup>

U slučajevima kada UNHCR može izvršavati svoj mandat, MKCK ostaje na raspolaganju za djelovanja kod kojih se može računati na njegove specifične mogućnosti koje su predviđene u okviru mandata. Pridržavajući se tako dugogodišnje prakse, u saglasnosti sa tačkom 9 Obrazloženja politike koja prati rezoluciju iz Manile donesenu 1981. godine, MKCK uvijek može ponuditi usluge svoje Centralne službe traženja.

U toku operacije pružanja pomoći žrtvama genocida u Ruandi MKCK je 27. juna 1994. godine, u saradnji sa UNHCR-om, UNICEF-om i Federacijom, objavio zajedničku deklaraciju naglašavajući značaj očuvanja integriteta porodica i neophodnosti vođenja evidencije o evakuiranoj djeci iz razdvojenih porodica.<sup>41</sup> U periodu od 1994. do 1997. godine oko 150 organizacija je uzelo učešća u ovom ogromnom programu kojim se na neki način pokušao riješiti problem djece koja su bila evakuirana bez pratnje. MKCK je, zajedno sa UNHCR-om, UNICEF-om i nekoliko drugih nevladinih organizacija, pripremio dokument koji bi predstavljao sažetak općih principa djelovanja u pogledu djece bez pratnje roditelja.<sup>42</sup>

U Siriji, nakon arapsko-izraelskog rata, MKCK nastavlja sa održavanjem kontakata između razdvojenih članova porodica prenošenjem porodičnih poruka za građane Sirije i palestinske izbjeglice sa druge strane. U saradnji sa UNHCR-om izdao je i putne dokumente za izbjeglice koje su prihvatile treće zemlje, a koje za put do tih zemalja nisu imale potrebnu identifikacijsku dokumentaciju.

MKCK također omogućava izbjeglicama zdravstvenu zaštitu i, što je posebno važno, mogućnost hirurškog liječenja, bez obzira na to da li je riječ o ratnim povredama ili ne, tako što im na raspolaganje stavlja mogućnost osiguranja zdravstvene zaštite preko međunarodne organizacije.<sup>43</sup>

---

nezavisne institucije i posrednika i može razmatrati bilo koje pitanje koje zahtijeva razmatranje od takve institucije.”

<sup>40</sup> Kosirnik, René (1984) „Droit international humanitaire et protection des camps de réfugiés”, u *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles, in Honour of Jean Pictet*, MKCK/Martinus Nijhoff Publishers, Ženeva, str. 387–393.

<sup>41</sup> Dubois, O., Marchall, K., McNamara, S. (2012) „New technologies and new policies: the ICRC evolving approach to working with separated families”, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1455–1480.

<sup>42</sup> ICRC, *Inter-agency Guiding Principles on unaccompanied and separated children*, Ženeva, 2004.

<sup>43</sup> MKCK je osigurao zdravstvenu zaštitu za izbjeglice iz Kambodže u Tajlandu i afganistanske izbjeglice u Peshawaru i Quetti (Pakistan), a i danas to radi u mjestu

Repatrijacija izbjeglica predstavlja sastavni dio aktivnosti u koje je uključen MKCK kao međunarodna organizacija. Iako generalno nije uključen u operacije repatrijacije, MKCK smatra da države i međunarodne organizacije uključene u operaciju moraju pažljivo procijeniti uslove za povratak izbjeglica. Dobrim poznavanjem države odakle izbjeglice potječu mogu se razmotriti svi aspekti situacije i konačno preporučiti izbjeglicama siguran i održiv povratak. U nekoliko slučajeva, kada je riječ o povratku izbjeglica u Kambodžu,<sup>44</sup> Afganistan, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu ili Ruandu, MKCK je upozoravao na rizik prijevremene repatrijacije u nestabilna i često minirana područja, odnosno područja sa uništenom infrastrukturom.<sup>45</sup>

Problem repatrijacije često je otežan i prisustvom protupješačkih mina, kojima je posebno izloženo civilno stanovništvo. Pored toga što predstavljaju mogući uzrok raseljavanja stanovništva u miniranim područjima, istovremeno u značajnoj mjeri usporavaju obnovu zemalja i sprečavaju povratak izbjeglica i raseljenih osoba. Usvajanjem Sporazuma iz Ottawe, 1997. godine, i potpunom zabranom upotrebe protupješačkih mina ostvaren je napredak u ovoj oblasti. Međutim, značajan je broj mina koje još nisu uklonjene, a pojedina minska polja nisu ni obilježena uprkos potpunoj zabrani. Prema odredbama međunarodnog prava MKCK provodi programe koji su usmjereni na podizanje svijesti o problemu postojanja minskih polja.<sup>46</sup>

Izazov za MKCK predstavlja i prisustvo boraca unutar izbjegličkih logora, posebno u Africi, bilo da je to u Zairu i kasnije Demokratskoj Republici Kongo, u Tanzaniji, Zambiji ili Liberiji. MKCK je uvijek zauzimao stav da, prema Haškoj konvenciji (V) iz 1907. godine,<sup>47</sup> vlade država koje prihvataju borce na svoju teritoriju same snose odgovornost za njihovu identifikaciju i razoružavanje, kao i njihovo odvajanje od civila. To je preduslov za posjetu MKCK-a borcima koji, prema Trećoj ženevskoj konvenciji iz 1949. godine,

---

Lokichoggio (Kenija) za ranjene i oboljele osobe koje dolaze iz Sudana, među kojima ima i izbjeglica.

<sup>44</sup> Što se tiče Kambodže, memorandum MKCK-a od 14. novembra 1990. godine dijelom je reproduciran u publikaciji: Maurice, Frédéric, Courten, Jean de (1991) „ICRC's activities for refugees and displaced civilians”, IRRC, br. 280, januar – februar, str. 9–22.

<sup>45</sup> Lavoyer, Jean-Philippe (1995) „Refugees and internally displaced persons: International humanitarian law and the role of the ICRC”, IRRC, br. 305, mart – april, str. 162–180.

<sup>46</sup> Vidjeti više: Williams, Jody (1995) „Landmines and measures to eliminate them”, *International Review of the Red Cross*, br. 307. Također vidjeti sljedeća pravila međunarodnog humanitarnog prava: Pravilo 81 (ograničenja upotrebe mina); Pravilo 82 (označavanje mjesta na koja su mine postavljene) i Pravilo 83 (uklanjanje ili neutralizacija mina).

<sup>47</sup> Haška konvencija (V) o pravima i dužnostima neutralnih sila i osoba u slučaju rata na kopnu, donesena 18. oktobra 1907. godine, formalno se primjenjuje u kontekstu međunarodnih sukoba; analogijom se može primjenjivati i na unutarnje sukobe.

imaju pravo, ne na status ratnih zarobljenika, već jednak tretman i repatrijaciju po okončanju neprijateljstava.<sup>48</sup>

U situacijama kada su osobe interno raseljene ili na drugi način postale žrtve sukoba, MKCK poduzima sve neophodne mjere s ciljem pružanja pomoći navedenim osobama u mjeri u kojoj sukobljene strane, sigurnosna situacija i raspoloživi resursi to dozvoljavaju. Ističući da primarna odgovornost počiva na nacionalnim vlastima, članice *Interagencijskog stalnog komiteta* (IASC) na sastanku u Rimu, aprila 2000. godine, ponovo su usmjerile pažnju na specifični mandat koji MKCK ima u pogledu interno raseljenih osoba koje su žrtve oružanog sukoba, odnosno unutrašnjih nemira i tenzija. MKCK u okviru svog mandata pruža pomoć interno raseljenim osobama bez obzira na mjesto na kojem se nalaze u toj državi. U presudi Međunarodnog suda za ratne zločine u Hagu u slučaju Tadić, koncept oružanog sukoba je proširen i na područja koja graniče sa onima u kojima se odvijaju oružani sukobi.<sup>49</sup>

Operacije MKCK-a usmjerene su kako na raseljene osobe tako i na civilno stanovništvo općenito. MKCK nastoji omogućiti da pogođena zajednica adekvatno prihvati raseljene osobe, istovremeno radeći na rješavanju problema raseljenih osoba i sprečavanju stvaranja i produbljivanja jaza među različitim dijelovima stanovništva. Nesmetan dotok pomoći i sprečavanje korupcije su još samo neke od aktivnosti MKCK-a.

Zagovaranjem dosljednije primjene međunarodnog humanitarnog prava MKCK nastoji očuvati uslove koji bi omogućili civilnom stanovništvu da ostane u državi, te zaštititi osobe koje su morale napustiti svoje domove i omogućiti njihov povratak u trenutku kada budu ostvareni uslovi za to. U tom smislu, nedostatak pristupa međunarodnih humanitarnih organizacija žrtvama ozbiljno usporava implementaciju međunarodnog humanitarnog prava i provođenje humanitarnih aktivnosti. Nedostatak pristupa može biti uzrokovan: namjernom opstrukcijom strana u sukobu, neadekvatnom sigurnošću za humanitarne radnike i prisilnim premještanjem civilnog stanovništva kao vojnom strategijom.<sup>50</sup>

Organi Ujedinjenih nacija (generalni sekretar, Generalna skupština) ovlašteni su da, u određenim situacijama, zahtijevaju od UNHCR-a da pomogne raseljenim licima, kao što je to bio slučaj u Bosni i Hercegovini 1992. godine.

---

<sup>48</sup> Civilni karakter azila – odvajanje naoružanih boraca od izbjeglica, stav MKCK na prvom sastanku Globalnih konzultacija UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti, održan 8–9. marta 2001. godine.

<sup>49</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 621.

<sup>50</sup> Ibid.



Ponekad takve zahtjeve postavljaju države koje žele, da bi izbjegle daljnji porast broja osoba koje već borave na njihovoj teritoriji i traže azil, da se kao preventivna mjera raseljenim osobama pomoć pruža u državi njihovog porijekla.

UNHCR se također može, ako postoji razlog za zabrinutost, zainteresirati za situaciju povratnika u državu iz koje dolaze, koja je povezana sa situacijom interno raseljenih osoba. Pored UNHCR-a, izniman doprinos zaštiti žrtava sukoba u postkonfliktnom društvu daje i Međunarodna organizacija za migracije (IOM), koja je pružala pomoć pri formiranju i održavanju izbjegličkih kampova, posebno u Keniji gdje je smješten jedan od najvećih izbjegličkih kampova.<sup>51</sup> Naprimjer, MKCK i UNHCR na terenu su se usaglasili oko podjele nadležnosti u procesu pružanja pomoći afganistanskim izbjeglicama koje su repatriacijom vraćene u nestabilna područja Afganistana.<sup>52</sup> U kontekstu izbjegličke krize iz 2015. godine, od januara do marta 2017. godine UNHCR je učestvovao u transferu 1252 osobe te pomogao u pronalasku smještaja izbjeglica na grčkom otoku Lesbos.<sup>53</sup>

Kada govorimo o nadležnostima MKCK-a, značajno je ukazati i na njegove prednosti, bez obzira na to da li je riječ o tek okončanom sukobu ili sukobu koji se trenutno odvija. MKCK svoju nadležnost za interno raseljene osobe zasniva na povezivanju kroz postizanje dogovora, dok UNHCR svoje djelovanje u suštini zasniva na Smjernicama o principima u radu sa raseljenim osobama. Navedeni principi nisu obvezujući i na njih se mogu pozvati sve institucije Ujedinjenih nacija.

U vezi s navedenim bitno je naglasiti da MKCK može provoditi svoj mandat u što većem obimu, jer bi se u suprotnom interno raseljene osobe mogle suočiti:

- sa operacijom UNHCR-a zasnovanom na „mekom pravu” ili pozivanju na međunarodno humanitarno pravo bez ekspertnog poznavanja, baš kao i da MKCK koristi izbjegličko pravo bez poznavanja njegovih kompliciranih detalja;

---

<sup>51</sup> Za više informacija o djelovanju Međunarodne organizacije za migracije i njenom doprinosu postkonfliktnim društvima posjetiti veb-stranicu <https://www.iom.int/21st-century>.

<sup>52</sup> Kao primjer navedenog može se navesti situacija kada povratnici i interno raseljene osobe koegzistiraju u istom području. U Gvineja Konakri, naprimjer, UNHCR se brine o onima koji su tu potražili utočište prije izbijanja sukoba, dok MKCK brine o civilnom stanovništvu, posebno o onima koji su interno raseljeni usljed sukoba.

<sup>53</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Weekly Report for Europe*, 12. 3. 2017, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/58c7e5904.html> [pristupljeno 27. 9. 2017].

- da njihove potrebe budu zadovoljene samo na teritoriji pod kontrolom države;
- sa time da nadležna vlada ograničava aktivnosti MKCK-a uz obrazloženje da o potrebama raseljenih civila već brine UNHCR.<sup>54</sup>

MKCK ima operativnu prednost, jer sa svojim osobljem od približno 10.000 članova istovremeno pruža kako zaštitu tako i pomoć, s obzirom na to da se ovo posljednje ne realizira putem podugovora, kao što je to slučaj kod UNHCR-a.

Zahvaljujući iskustvu, načinu rada i blizini žrtvama, MKCK je u najboljoj mogućnosti da zadovolji specifične potrebe stanovništva koje je zahvaćeno sukobom, uključujući i interno raseljene osobe.

Konačno, MKCK može brzo djelovati, jer mu za to nije potrebno odobrenje generalnog sekretara ili Generalne skupštine. Nakon identificiranja i procjene potreba MKCK može djelovati odmah uz očiglednu pretpostavku da zaraćene strane daju svoju saglasnost. Kao međuvladina organizacija, UNHCR je snažnije pozicioniran od MKCK-a.<sup>55</sup>

Realno gledajući, u velikim državama u kojima su područja na kojima se odvijaju borbena djelovanja i područja u kojima prevladava mirnodopsko stanje udaljena jedna od drugih i gdje ne postoji opasnost za proširenje sukoba, MKCK neće uvijek biti u mogućnosti da sâm djeluje na cjelokupnoj teritoriji.

Ako se na terenu ne postigne sporazum između UNHCR-a i MKCK-a o podjeli nadležnosti, razgovore bi trebalo nastaviti na nivou glavnih kancelarija ovih dviju organizacija, počevši od operativnog nivoa pa do, ako je to potrebno, najvišeg institucionalnog nivoa prilikom godišnjih sastanaka između visokog predstavnika za izbjeglice i predsjednika MKCK-a.

---

<sup>54</sup> Krill, Françoise (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians”, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 623.

<sup>55</sup> Naprimjer, UNHCR je svojim ogromnim iskustvom u vezi s legislativom uspio da savjetuje vladu Kolumbije u pogledu donošenja njihovog zakona o interno raseljenim osobama.

## Zaključak

Kratki historijski pregled rada MKCK-a, zajedno sa pravnom osnovom djelovanja, također pokazuje u kolikoj su mjeri savremena migrantska kriza i potrebe izbjeglica te raseljenih osoba, čiji se broj u ovom periodu iskazuje u milionima, osnova djelovanja i mandata Pokreta Međunarodnog Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca. Historijski aspekt rada pokazao je u kojoj su mjeri MKCK, sa jedne strane, i Liga naroda, potom Ujedinjene nacije, pa konačno i UNHCR, sa druge, djelovali da se poboljšaju humanitarni uslovi te da se ublaže patnje miliona izbjeglica i raseljenih osoba u migrantskoj krizi.

Nastojanja MKCK-a za uspostavljanje različitih međuvladinih agencija za pomoć izbjeglicama, od kojih je UNHCR najnovija, izražavana su u apelima državama nakon izbjegličke krize uzrokovane, prije svega, I i II svjetskim ratom, potom onom na Bliskom istoku, te početkom 90-ih na području bivše Jugoslavije ali i Ruande. Iz navedenih razloga nije moguće govoriti o konkurenciji između UNHCR-a i MKCK-a. Mada povremene divergencije na terenu između ovih dviju organizacija mogu dovesti do situacija paralelnog djelovanja, u većini situacija se dijeli odgovornost. Ova paralelna djelovanja su moguća i u budućnosti, imajući u vidu sve veću kompleksnost situacija u kojima učestvuju ove dvije organizacije. Takvi slučajevi će se morati ograničavati što je to više moguće, jer nisu u interesu izbjeglica i raseljenih osoba, a ni u interesu donatora s obzirom na operativnu efikasnost i troškove.

Kada se od UNHCR-a zatraži da intervenira u situacijama oružanog sukoba kako bi pružio pomoć interno raseljenim osobama i slično tome, kada god MKCK namjerava intervenirati kako bi pomogao izbjeglicama, neposredna reakcija obje institucije je u suštini započinjanje dijaloga s ciljem razmjene informacija o aktivnostima koje su već u toku ili tek trebaju biti organizirane.

U zaključnim razmatranjima o odnosu između ovih dviju organizacija, MKCK-a i UNHCR-a, kao specijalizirane agencije Ujedinjenih nacija, moramo navesti dvije osnovne pretpostavke koje se odnose na izbjeglice i raseljene osobe u područjima oružanih sukoba – potrebno je:

- raditi na očuvanju interesa interno raseljenih osoba,
- djelovati da se garantira efikasnost pomoći.

U operacijama odgovora na migrantske krize koje su sve kompleksnije postaje teško uspostaviti granicu između prisilnih i dobrovoljnih migracija, te je nužno zadržati jasnu politiku i njenu vezu s ljudskim pravima i humanitarnim principima.

Od najvećeg je značaja osigurati da izbjeglice i raseljene osobe ne budu ostavljene bez zaštite ili humanitarne pomoći međunarodne organizacije koja

djeluje u svijetu i u čijem mandatu se nalazi zaštita izbjeglica i raseljenih osoba. Kod efikasnosti pomoći odgovornost treba povjeriti organizaciji sa najviše komparativnih prednosti, uzimajući u obzir njen primarni mandat, te operativni kapacitet da odgovori na potrebe zaštićenih kategorija osoba.

## Literatura

1. Akcioni plan za period 2000–2003, decembar 1999, IRRC (836). Dostupno na: <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/614/iraqexternalsap-final.pdf> [4. 12. 2018].
2. Baker, A. (2012) „International humanitarian law, ICRC and Israel’s status in the Territories“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1511–1521.
3. Brownlie, I. (2008) *Principles of public international law*, Oxford University Press, Oxford.
4. Bugnion, F. (1994) *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, MKCK, Ženeva.
5. Dubois, O., Marchall, K., McNamara, S. (2012) „New technologies and new policies: the ICRC evolving approach to working with separated families“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1455–1479.
6. Gasmı, Gordana (2016) *Quo vadis EU? Relevantni pravni i institucionalni faktori*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
7. Guterres, A. (2012) „Forced displacement and the role of the ICRC: perspectives for the twenty-first century“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1239–1241.
8. Haška konvencija (V) o pravima i dužnostima neutralnih sila i osoba u slučaju rata na kopnu, donesena 18. oktobra 1907. godine.
9. Henckear, J.-M., Doswald-Beck, L. (2009) *Customary International Humanitarian Law*. ICRC, Ženeva; Cambridge University Press.
10. ICRC, *Geneva Conventions and Commentaries*. Dostupno na: <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions>.
11. ICRC, *Inter-agency Guiding Principles on unaccompanied and separated children*, Ženeva, 2004.
12. ICRC (2012) „ICRC: 150 years of humanitarian action“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888).
13. ICRC, *Annual Report 2016*. Dostupno na: [www.icrc.org/en/annual-report](http://www.icrc.org/en/annual-report) [13. 12. 2018].
14. Ki-moon, B. (2012) „The ICRC and the changing humanitarian landscape“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1251–1254.
15. Konvencija o status izbjeglica iz 1951. godine. Dostupno na: <http://msb.gov.ba/dokumenti/medjunarodni/?id=2666> [10. 11. 2018].
16. Krill, F. (2001) „The ICRC policy on refugees and internally displaced civilians“, *International Review of the Red Cross*, 83 (843), str. 607–627.

17. Lapaš, D. (2008) *Pravo međunarodnih organizacija*, Narodne novine, Zagreb.
18. Lavoyer, J.-P. (1995) „Refugees and internally displaced persons: International humanitarian law and the role of the ICRC“, *International Review of the Red Cross*, (305), <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jmf3.htm> [10. 11. 2018].
19. Mackintosh, K. (2004) „Humanitarian organisations and international tribunal“, *International Review of the Red Cross*, 86 (853), str. 131–146.
20. Maurer, P. (2012) „Challenges to international humanitarian law: Israel’s occupation policy“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1503–1510.
21. Maurer, P. (2012) „International Tracing Service: Respect for the past, responsibility for the future“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1557–1561.
22. Maurice, F., Courten, J. de (1991) „ICRC's activities for refugees and displaced civilians“, *International Review of the Red Cross*, 31 (280), str. 9–21.
23. Rezolucija XVII 25. Međunarodne konferencije 1986. i Rezolucija IV 26. Međunarodne konferencije Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca 1995. Dostupno na: [www.un.org/en/sc/documents/resolutions/](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/) [11. 11. 2018].
24. Rezolucije IX, IV i XXXI, usvojene na 10, 12. i 17. Međunarodnoj konferenciji Crvenog Krsta/križa, 1921. i 1925. godine u Ženevi i 1948. u Štokholmu. Dostupno na: [www.un.org/en/sc/documents/resolutions/](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/) [11. 11. 2018].
25. Schmale, M. (2012) „Reflections on the ICRC’s present and future role in addressing humanitarian crises“, *International Review of the Red Cross*, 94 (888), str. 1263–1267.
26. Schnyder, F. (1963) *The Red Cross and Refugees*, UNHCR, Ženeva.
27. Shaw, M. (2008) *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
28. Sporazum za organiziranje međunarodnih aktivnosti komponenti Pokreta Međunarodnog Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca, datiran 26. novembra 1997, 1998, IRRC (322).
29. UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. Dostupno na: [www.un.org/en/sc/documents/resolutions/](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/) [23. 10. 2018].
30. UNHCR, *Annual Reports*. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/search?comid=3b4f07fd4&cid=49aea93a20&scid=49aea93a16&tags=UNHCR%20Annual%20Reports%20General%20Assembly> [23. 10. 2018].
31. Williams, J. (1995) „Landmines and measures to eliminate them“, *International Review of the Red Cross*, (307). Dostupno na: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jmm9.htm> [23. 10. 2018].