

ПРИПРЕМЕ ЗА КОДИФИКАЦИЈУ МЕЂУНАРОДНОГ
УГОВОРНОГ ПРАВА

На свом заседању за 1962 годину Комисија ОУН за међународно право претежни део свог времена употребила је на припрему предлога Конвенције о уговорном праву. По замисли Комисије и Генералне скупштине ОУН ова Конвенција треба да буде нека врста уставног прописа о томе како се склапају међународни уговори. Она се ограничава само на уводне одредбе, посвећујући своја правила: способности за уговарање међународних субјеката, овлашћењу за преговарање, склапању уговора, утврђивању аутентичног текста, потписивању, ратификацији, приступању, одобрењу и прихватању уговора, одређивању странака учесника у уговору, праву странака на приступање уговору, правним последицама потписивања уговора, постављању резерви на уговорне текстове, примени и повлачењу резерви, правилима о ступању уговора на снагу, питању регистрација и објављивања уговора, исправци грешака које би се појавиле у текстовима уговора или у несагласности језичних верзија и функцијама депозитара уговора. То значи, ова уводна Конвенција о уговорном праву посвећена је проблемима склапања уговора и проширењу обима уговорних странака и почетном дејству. Рачуна се да ће питање извршења уговора и питање о окончању уговорне снаге бити предмет будућа два пројекта, тако да се кодификација међународног уговорног права уводи у живот по етапама.

У овом прилогу задржаћемо се само на неколико основних установа уговорног права које су изазвале веће тешкоће и несагласности између чланова Комисије. У том погледу сматрамо за дужност да подвучемо следеће: способност субјеката међународног права да склапају међународне уговоре. Дискутовало се да ли је то прерогатива држава или и других субјеката међународног права. После кратких дискусија одлучено је да данашњи степен развоја међународног права не сматра да право на закључење међународног уговора припада једино државама. Признало се да постоје и други субјекти међународног права који имају уговорну способност. Али је била велика подвојеност између чланова Комисије око тога који све субјекти долазе у обзир. Зато је већина Комисије одлучила да се не набрајају појединачно поједине врсте тих субјеката. Једино је признато да међународне организације неоспорно имају способност за закључивање уговора и то како између себе тако и са другим субјектима, нарочито државама.

Велика је била дискусија о *уговорној способности држава-чланица* сложених држава. Дошло се до компромисног становишта да сложеној држави несумњиво припада способност за закључење уговора док је питање држава-чланица постављено као зависно од савезног устава, односно уставног акта којим је створена сложена држава. Ово компромисно мишљење је усвојено с обзиром на данашњу развијену праксу да се код неких федерација признаје право држава-чланица да склапају уговоре са државама изван те исте сложене државе, али да није и правило да се та способност увек односи на сваку материју. С друге стране, постоји низ

федералних држава које не признају својим чланицама право на склапање међународног уговора већ га задржавају само за федерацију. Тако је у овом случају победила теза да се комбинује опште правило међународног права да државе-чланице могу имати способност за склапање међународног уговора и правило да конституциони акти федерације одређују границе коришћења те могућности. Значи, међународно право се није прогласило искључиво надлежним да питање реши већ је усвојило могућност комбиновања прописа међународног и уставног права.

Много теже је било питање одређивања способности међународних организација да закључују међународне уговоре. Компромисна формула објаснила је да то зависи од уставног прописа саме организације. У томе су сви сагласни. Али, остало је оштро отворено питање да ли су све државе дужне да признају ову способност за уговарање или то везује само оне државе које признају постојање и статут организације у питању. Пошто се на томе није могла добити сагласност, остало је питање нерешено. Велики број чланова Комисије су бранили становиште да ова способност не дејствује *erga omnes*.

Појам међународног уговора је дискутован у светлости праксе ОУН, тј. да није важно како се назива један уговор (уговор, конвенција, протокол, споразум, повеља, статут, акт, декларација, конкордат, измена нота или писама, записник о сагласности, меморандум о споразуму, *modus vivendi*, итд.) већ да је важно да је реч о сагласности воља која је писмено констатована. Комисија је оставила јуриспруденцији да реши да ли и усмено постигнути међународни уговори имају правну важност, али је нагласила да је то ван правила ове Конвенције.

Питање овлашћења на преговарање, склапање, утврђивање текста, потписивање, ратификовање, приступање, одобравање или акцептацију уговора, Комисија је углавном поделила на разне фазе ових аката.

Полазећи од Пословника Генералне скупштине ОУН Комисија је признала да шефовима држава, шефовима влада и министрима спољних послова није потребно да докажу да су овлашћени на преговарање, склапање, утврђивање текста или потписивање уговора у име својих држава. Ту је постојала општа сагласност.

Међутим, спор је био да ли шефови дипломатских мисија и сталних мисија при међународним организацијама морају имати пуномоћство за склапање уговора. Стало се на гледиште да они могу без посебних овлашћења склапати ове уговоре са државама и организацијама код којих су акредитовани.

Сви остали пуномоћници морају доказати да су овлашћени.

С друге стране, ова овлашћења не дају право на давање изјава о ратификовању, приступању, одобрењу или прихватању уговора без посебног пуномоћства.

Новост у погледу овлашћења јесте увођење установе претпостављеног пуномоћства. Преговарач који нема пуномоћство може се легитимизовати телеграмом или потврдом шефа дипломатске мисије, односно сталне мисије код међународне организације да је овлашћен на преговарање,

утврђивање текста и потписивање уколико у остављеном року накнадно поднесе формално овлашћење.

Посебан проблем је било питање *прихватања текстова*. Правило је да текстове морају прихватити сви учесници у преговорима. Од тога је Комисија усвојила два изузетка. Ако се уговор усваја у оквирима једне међународне организације, онда се сматра усвојеним тек ако је добио већину коју траже правила организације. Други изузетак су уговори који се доносе на ширим међународним конференцијама. Била је дискусија да ли је за усвајање довољна проста или двотрећинска већина. После дугог колебања усвојено је правило о двотрећинској већини, јер је оно данас нормално у примени на конференцијама које сазивају органи УН.

Скором се није ни дискутовало питање шта се сматра за *усвојени текст*. Постављена су правила да је то текст који су парафирали представници странака, који је унет у завршни акт конференције или у резолуцију међународне организације која га доноси.

Најтеже питање је било споразумети се око тога ко има *право да учествује у уговору*, тј. да ли су уговори отворени или затворени. Комисија је на том питању била потпуно подељена. Пошло се од две тезе. Прва је да се сви уговори сматрају затвореним ако немају изричну одредбу да им могу приступати и државе које нису учествовале у њиховој издати, јер је класично правило да је уговор за треће *res inter alios acta* и да дејствује само *inter partes*. То ће рећи да се државе не морају излагати изненађењу да ће имати као уговорне partnere и оне које оне не желе. Напротив, друга је теза била да треба разликовати уговоре појединачног значења и уговоре од општег интереса. Ови други представљају правила међународног права која треба да поштују све државе и која треба да дају право свим државама да се њима користе као објективним правним правилима. Указивало се да искључење извесних држава од таквих уговора не одговара начелу универзалности и да је противно тенденцији прогресивног развоја међународног права. Зато је на крају прихваћено да се има поћи од претпоставке да су сви уговори од општег интереса отворени, тј. да им могу приступити све државе ако у самом тексту није другојачије речено. Значи, странке могу изричним одредбама искључити и такве уговоре од претпоставке да су отворени.

Ово је питање добило политички карактер. Западне силе су полазиле од претпоставке слободе избора уговорних partnera, а неке друге, нарочито СССР и Пољска, од правила да свака држава може приступати таквим уговорима, јер би иначе она могла бити искључена од коришћења општих правила која улазе у систем међународног права. Пошто је у Комисији постигнут само привидан споразум, очекује се да ће државе у току давања мишљења о Пројекту заузети дефинитивни став.

Док је питање потписивања и парафирања уговора схваћено као техничко, дотле се поставило питање да ли потписивање уговора и прератификовања производи каква дејства. Усвојено је становиште да држава која потпише уговор чак и до ратификације не сме предузимати никакву акцију којом би осујетила циљ потписаног уговора пре него што се одрекне коришћења уговора (тј. изјави да неће уопште ратифико-

вати уговор). Ово је новина у међународном праву која излази из начела поштења и савесности између уговорних партнера. Дуго се дискутовало да ли је међународно право већ сада дошло на степен да потписани уговор представља привремену обавезу уздржавања од акција противних тексту уговора. После дуге дискусије створена је у Комисији већина која је то усвојила али је подвучено да то није уговорна обавеза, јер она не постоји до ратификовања, већ последица акта потписивања која се оснива на правилима међународног права а не на уговору.

Установа *ратификације* била је предмет посебног научног спора, који је имао политички карактер. Већина је прогласила да се претпоставља да уговори ступају на снагу и без ратификације ако су закључени у „упрошћеној форми“, јер је констатовано да се данас највећи број уговора склапа разменом нота. Неки чланови Комисије, углавном из малих земаља, оштро су устали против тога схватања и тврдили да је то намењена правила да активна дипломатија избором форме уговора избегава парламентарну контролу која је од ратификације створила демократску установу и условила да не може активна администрација да преузима обавезе у име државе без сагласности народног представништва. Ако се остане при правилу да уговори у упрошћеној форми ступају на снагу и без ратификације, не водећи рачуна о садржини преузете обавезе, онда се потпуно изигравају правила да је уговор дело народног представништва а не активне дипломатије. Очекује се да ће државе овде имати оштар став против наведеног практичних разлога Комисије да се убрза увођење у живот низа споразума.

Прелазимо преко правила о процедури како се врши ратификација, приступање, прихватање и одобравање уговора јер су то техничка правила око којих није било дискусије.

Највећа борба у Комисији била је о правилима која се тичу *резерви на уговоре*. Ту су се испојила три становишта: да се има очувати интегритет уговора и да се према томе искључују све резерве које уговор унапред не предвиђа; да свака држава има право да ма и непотпуно прихвати уговоре општег карактера, уз резерве, јер то представља делимични прогрес у развоју међународног права, пошто је боље да се ма и у ограниченој мери прихвате општа правила него да се не прихвате; треће становиште је полазило од идеје да се резерве упек могу чинити ако њихово формулисање није изрично искључено по самом уговору (то се зна, уколико се садржина резерве не противи циљу уговора). — После дискусије од неколико дана, констатовано је од стране већине, уз јаку опозицију неких чланова, да треба прихватити латинскоамерички систем, који је победио у саветодавном мишљењу Међународног суда правде у случају совјетске резерве на Конвенцију о геноциду. По томе систему резерве могуће ако их уговор изрично не забрањује, као и ако оне по својој садржини нису у супротности са циљем уговора. Међутим, државе нису обавезне ни у том случају да прихвате уговорни однос са државама које постављају резерве. За случај противљења резерви уговор је на снази између државе која је формулисала резерву и оних држава које су резерву прихватиле или им се нису противиле у одређеном року. То решење не

осигурава јединство уговорног круга држава. Ствара се идеја о уговорним циклусима. Један исти уговор биће на снази између неких држава а неће производити дејство према државама које су се противиле резерви, и то само у односу на државу која је поставила резерву. — Проблем је веома деликатан и обе стране верују да ће се већина држава приликом консултације изјаснити у корист њихове тезе. Значи, борба није завршена.

Комисија није усвојила ни то да су резерве без утицаја на садржину уговорног односа између држава које су их поставиле и држава које им се нису противиле, јер се ишло од поставке да се мора осигурати једнакост уговорних престација. Државе које се нису противиле резервама нису обавезне да врше дужности из уговора према државама које су формулисале резерве, у границама резерви.

Било је спорно и питање о *повлачењу резерви*. Истицане су две тезе: слобода повлачења резерви, без обзира на пристанак држава које су их прихватиле, и захтев пристанка тих држава, јер се прихватањем резерве створио један уговорни однос који се, по тој тези, не може слободно мењати. Већина се изјаснила у корист слободе повлачења резерве, јер се сматрало да се тиме доприноси развоју међународног права, пошто се осигурава пуна примена уговора, али с тим да повлачење дејствује тек од извршене нотификације заинтересованој држави. Дотле она може да не врши дужности које произлазе из реципроцитета.

Питање *ступања уговора на снагу* и његове *регистрације и публикавања* у смислу Повеље није задавало великих тешкоћа. Али је уведена једна нова установа. А то је, прихватање савремене праксе у међународним односима да се уговори могу привремено уводити на снагу с тим да њихова дефинитивна снага зависи од дефинитивне ратификације. Ако се ратификација одбије, и о томе обавести друга страна, престаје привремена примена међународног уговора, али се сматра да је у међувремену међународни уговор био на снази, јер је врло често данас, нарочито у економским односима, да се врши привремена примена уговора у очекивању ратификације. Комисија је сматрала да односи засновани на уговору за време његове привремене примене имају правну основу и да се странке које се тиме користе морају сматрати као савесне.

Посебна правила су прописана о начину *исправки грешака*, и то како у тексту уговора тако и у неслагласности језичних верзија. Иако су ово нова правила која су само делимично заснована на досадашњој пракси, није било великих тешкоћа у њиховом формулисању.

Посебна глава је посвећена *улози депозитара мултилатералних уговора*. Детаљна правила су прописана. Може се рећи да то нису нова правила. Али, на детаљима је инсистирано зато што је констатовано да су многи депозитари злоупотребљавали своју функцију. Комисија је, углавном, при формулисању ових правила полазила од праксе Секретаријата ОУН.

Као што се из свега изложеног види Комисија се трудила да постави техничка и правна правила. У великој мери она је успела да без већих

сукоба формулише та правила. Нажалост, при томе је у духу тражења компромиса избегавала да решава она питања која су стварно спорна. Међутим, остала су као наводно решена спорна питања у којима је створена релативна већина (са много уздржаних гласова) у питањима приступања мултилатералним уговорима и постављању резерви.

Сигурно је да ће до идућег заседања Комисија бити велика акција влада којима се овај Пројекат доставља на мишљење с тим да се после сакупљених мишљења, у току 1963, изради дефинитивни текст ове Конвенције. Ово време, нужно, изазваће огромне доктринарне и практичне дискусије, јер је у питању материја која треба да има уставни карактер у међународном јавном праву.

Дајући овај кратак приказ, задовољавамо се за сада да дамо опште идеје и верујемо да ћемо морати да се вратимо на поједине установе (*).

Милан Бартош

О МОГУЋНОСТИ ЗАСТАРЕВАЊА СВОЈИНСКИХ ТУЖБИ

У нашој теорији и пракси спорно је питање да ли застаревају својинска тужба а специјално реивиндикација. И пре рата и после ослобођења појављују се два супротна мишљења и у теорији и у судској пракси у погледу застарелости својинских тужби — једно за застарелост, друго против ње. Тако, на пример, у *Архиву за правне и друштвене науке* из 1912 (бр. 4.) бивши професор Правног факултета у Београду, Лазар Марковић, заступа мишљење да својинска тужба не застарева. То мишљење износи поводом једне пресуде Касационог суда (бр. 11843 из 1907) која дозвољава застарелост својинске тужбе, дискутујући са бившим професором Драгољубом Аранђеловићем и неким другима који подржавају овакав став пресуде. Међутим, и после ослобођења имамо пресуде које изричу могућност застаревања својинске тужбе, као, на пример, пресуда бр. 588/954 и 165/955 Врховног суда НР Србије (*Збирка судских одлука за 1953–55 год.*, бр. 342 и 343) (1).

У чему је проблем застарелости својинских тужби? Познато је да је застарелост губитак могућности да се право принудно оствари услед протекла времена. Не губи се, дакле, само право већ само „утуживост“. Застарелост се оправдава са два главна разлога. Први је у избегавању неизвесности и у заштити фактичког стања. Ако титулар не остварује за извесно време своје право, он тиме ствара привидност да је право остварено. Докази изгледе, остварење права принудним путем постаје све теже. Установа застарелости има за циљ да спречава скупе, непотребне спорове. Други разлог је у томе да се немарни титулар права подвргне некој санкцији због своје немарности. Ако се он сам не стара да у одређеном року

(*) Видети: Извештај Комисије за међународно право да са њеног XIV заседања. — Докуменат А/СН.4/148 од 3 јула 1962.

(1) Тако, у нашој данашњој теорији гледиште да својинска тужба застарева заступа, између осталих, Драгољуб Петровић (Вид. његов чланак: Застарелост права на својинску тужбу, „Наша законитост“, бр. 5—6/1961).