

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XI

Јануар — Јун 1963

Бр. 1—2

ПРАВО ДРЖАВА НА ПРИСТУПАЊЕ МУЛТИЛАТЕРАЛНИМ УГОВОРИМА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА*

1. — Међународно право нема свог ствараоца који би на основу власти или ауторитета прописивао правила међународног законодавства. Оно се још увек одражава било у правним обичајима неписаног карактера било у низу међународних уговора који садрже скуп правних правила али који имају контрактуални карактер. По себи је разумљиво да то одговара данашњем степену развоја односа између држава, које су суверене и не признају било какву власт изнад себе. Велико је питање да ли је виши степен развоја међународног права у обичајном праву или у закључивању великог броја конвенција општег карактера и нормативне природе. Технички обичајно право је на нижем степену, јер пружа мање сигурности у погледу доказивања своје садржине и облика. Историски и социолошки посматрано, оно представља сигурнији пут стварања правних извора, јер проистиче непосредно из потреба и праксе међународних односа. Чим се створи нова врста односа, државе између којих се ти односи стварају, нужно долазе до потребе да установе правила за њихово регулисање. То је природна последица задовољења потреба. Ми не бисмо смели да са сигурношћу тврдимо да се таква правила формирају на основу неке изразите заједничке правне свести у међународној заједници, као што не бисмо смели ни тврдити да се до тих правила долази као до норми чију општу обавезност непобитно признају све државе које ступају у такве односе и које у пракси примењују та правила. Однос између рутинске примене ових правила и свести о њиховој обавезности је процес који не настаје ни тренутним стварањем тих правила нити једновременим њиховим уношењем у систем позитивног међународног права самом чињеницом њихове примене.

* Питање које је предмет овога чланка је додирнуто у нашем чланку објављеном у „Аналима“ бр. 1/2 за 1962. У том чланку изнели смо главне линије правних проблема расправљаних на XIV заседању Комисије ОУН за међународно право које је одржано у Женеви у времену од 24 априла до 29 јуна 1962. У њему смо напоменули да себи задржавамо право да се детаљније вратимо на поједине проблеме који имају шири теориски и већи практични значај. По нашем уверењу у ред таквих питања на првом месту долази право држава на приступање међународним мултилатералним уговорима од општег интереса. То је разлог због чега се враћамо на ово питање.

Као изворе непосредног сазнања користили смо извештај Комисије са наведеног заседања — документ ОУН — А/СН. 4/148 од 3 јула 1962. записнике са одговарајућих седница овог заседања (који су засад издати само као привремено издање за употребу чланова Комисије, и који ће добити коначни облик тек кад их учесници у раду Комисије одобре, па се зато засад не могу цитирати), као и моје личне белешке са тог заседања.

Као опште изворе о овим проблемима треба видети Милан Вартош: Међународно јавно право, III књига, Београд, „Култура“, 1958, гс. 248 и даље, као и литературу која је цитирана у томе делу на с. 260—275, а нарочито на с. 248—256.

Сва та правила имају низ практичних недостатака, несигурност њихове садржине, могућност неједнаког разумевања и тумачења од стране различитих држава, спор у којој су мери та правила обавезна, питање о њиховом универзалном карактеру — тј. о кругу држава које их признају, итд. Али ипак данашње међународно право добрим делом се ослања на правила обичајног карактера као на норме позитивног права и у пракси се не само говори него и рачуна са општим признањем њихове апсолутне обавезности (тзв. универзалне опште освештане норме међународног позитивног права).

С друге стране, државе као суверене у својим односима стварају низ норми путем склапања међународних уговора. Несумњиво је данас да су међународни уговори непосредни извор позитивног међународног права, бар између држава које у њима учествују. Све већи број таквих уговора и све шири њихова садржина указују на појаве са којима се раније није много рачунало, а то је да се ти уговори у међународним односима деле на две категорије које одражавају њихову карактеристику. С једне стране стоје уговори-договори (*traité-contrat*) чији је задатак да реше непосредна питања постављена између страна-уговорница. Правила из таквих уговора немају карактер правних норми од општег значаја него се ограничавају само на странке-уговорнице за решавање њихових међусобних односа. Такви уговори примењују се само на оне случајеве који су предмет решавања између странака и имају тзв. релативни карактер, важе само између странака уговорница (*inter partes*). — Другу категорију чине, теориски, они међународни уговори којима је циљ да одреде општа правна правила за регулисање међународних односа. Модерна наука такве уговоре назива уговорима-законима (*traité-loi*), а у пракси се покушава да се ова врста уговора сматра не само као непосредни извор за решавање одређених конкретних односа него и као правила нормативног карактера, помоћу којих се долази до међународних прописа, који чине позитивно међународно законодавство. Ипак је тешко са сигурношћу овој другој групи уговора признати да они чине опште норме међународног права ван круга оних држава које су их међусобно склопиле и које су им признале обавезни карактер. На данашњем степену развоја међународног права и овакви уговори-закони правно имају само релативни карактер, обавезују само државе које у њима учествују и без утицаја су на обавезе осталих држава, које упорно тврде да се њих не тиче оно што су други уговарали и да је плод таквог уговарања за њих *res inter alias acta*, јер акције других држава не могу стварати ограничење њихове суверености без њиховог претходног и добровољног пристанка. Отуда спор да ли карактер уговора даје нарочиту важност уговорима као нормама позитивног права и да ли уговори-закони представљају посебни тип извора правних норми. У овом погледу несумњиво је да уговори-закони имају специфичну улогу у формирању међународног права, али у исто време да се њихов универзални карактер ставља у питање. Међународна заједница није још постигла такав степен да би ти уговори представљали међународно законодавство, добили строго нормативни карактер и ослободили се свог контрактуалног обележја. То у исто време представља и питање њиховог универзалног или релативног дејства.

Сигурно је да су правни обичаји и међународни уговори данас основни правни извори међународног права. Али ипак то су извори различитог карактера и различите правне снаге. Док правни обичаји везују државе као норме које намеће позитивно међународно право, дотле прописи из међународних уговора обавезују само уговорне стране и дејствују искључиво између њих. Али било би сувише шаблонско решење ствари ако би се тврдило да су то две одељене категорије и да се свака од њих мора само и искључиво посебно посматрати. Искуство нас учи да се ове две категорије међусобно прожимају. Понављањем решења кроз међународне уговоредоговоре ствара се пракса која својим уопштавањем прелази у међународни правни обичај. Чак и уговори-закони, иако чувају свој контрактуални карактер, усвајањем од великог броја држава временом добијају универзални значај као освештани правни обичаји међународне заједнице и своју обавезну снагу после тога процеса не заснивају само на свом уговорном карактеру него и на схватањима да су то опште обавезне норме међународног позитивног обичајног права. Ипак ово схватање наилази у пракси на отпор извесних држава које не признају да њих могу обавезивати уговори закључени између трећих, којима они нису у потпуности и обавезно приступили. Процес уздицања правила таквих уговора на степен обавезног обичајног права и поред тога иде напред.

Као специјалну појаву у савременом међународном животу треба подвући схватање, које долази до израза и у јуриспруденцији, да се оне конвенције које имају карактер уговора-закона и које је прихватио велики број држава, сматрају као збир опште усвојених начела међународног права. По том схватању она су обавезна не само за државе уговорнице у тим конвенцијама него и за све остале државе-чланице међународне заједнице, јер су све државе без разлике дужне да поштују и примењују општа правила међународног права. Претпоставимо да је то тачно и да је то природни пут развоја међународног права док не буде створен законодавни орган међународне заједнице, чије ће одлуке бити обавезне за све државе и који ће имати власт да своја правила намеће државама. Међутим, ако пођемо од те претпоставке долазимо у јасну противречност између два схватања: да су то у суштини правила контрактуалног карактера која стварају обавезе и овлашћења само за уговорне странке с једне стране, док с друге та правила представљају обавезне норме и оне државе које нису уговорне странке. У том случају државе које су уговорне странке долазе у повлашћени правни положај према државама које то нису. Државе-уговорнице узимају на себе улогу међународног законодавца — оне утврђују и прописују међународна правила; оне имају све обавезе али и сва права из таквих конвенција; оне су у уговорном односу само према другим уговорним странкама и најзад оне полажу право да су тако утврђена правила обавезна и за друге државе као правна начела, иако оне немају никакве уговорне обавезе према тим трећим државама. На тај начин, с једне стране државе-уговорнице оснивају своју обавезу на правилима које оне саме постављају — оне представљају активне ствараоце позитивног међународног права. С друге стране остале државе, ако се прими та концепција, добијају положај пасивних субјеката, оних који треба да свој суверенитет потчине нор-

мама створеним од стране држава које су израдиле уговор општег карактера. По том схватању оне су дужне да се потчињавају нормативном карактеру правила из таквих уговора као објективно постављеним прописима међународног права али не и да истичу нека права из таквих уговора, јер та права припадају само странкама-уговорницама. На тај начин долазимо до неравноправности у положају држава. Државе које нису чланице уговора морају да трпе, да одговарају за евентуалне повреде начела из таквих уговора, али да буду изложене ситуацији која их доводи у немогућност да правно остварују поштовање тих истих норми према државама-чланицама уговора.

2. — Оваква ситуација посматрана кроз призму општих начела Повеље УН указује да се поставља питање да ли треба задржати схватање да су уговори-закони ствар која се тиче само странака-уговорница. Или напротив таква ситуација упућује да треба бранити тезу да самим тим што такви уговори одражавају опште норме међународног права треба да буду инструменти за остваривање универзалне међународне сарадње и да се мора одбацити неравноправност држава која их дели на државе факторе оваквих уговора-закона и на државе које треба и мора да их примењују иако у њима не учествују као уговорне стране. Да би се отклонила та неравноправност све се више поставља питање да ли треба дозволити спречавање појединих држава да приступе овим уговорима. Износи се теза да то спречавање не одговара тенденцијама савременог међународног права. Напротив, тенденција прогресивног развоја међународног права и жеља за његовим универзалним поштовањем оправдавају захтеве свих држава да им се омогући учествовање у оваквим уговорима.

Тај проблем изазвао је одмах у својој појави сукоб са правилима тзв. класичног међународног права. Оно је делило уговоре на отворене и затворене. Државе ствараоци једног уговора имале су једине право, по класичном схватању, да одлуче да ли ће склопљени уговор дејствовати само између њих (затворени уговор) или ће се допустити и под којим условима и другим државама да му могу приступити (отворени уговор). Ово се правдало схватањем о добровољности склапања уговора и праву држава да бирају с воје уговорне партнере. По томе схватању ниједна држава која није учествовала у стварању уговора или за коју није предвиђено унапред у самом тексту уговора да му може приступити, — нема право да се прикључи уговору, да му приступи без претходне сагласности свих уговорних странака, јер приступање (*adhésion*) није право трећих држава него могућност која им се може дати, али која им се не мора дати. Уосталом, по томе схватању, ако поједине државе не морају одржавати дипломатске односе са трећим државама, оне још мање морају да приме за своје уговорне партнере државе са којима не желе да буду у уговорним односима. Насупрот томе поставља се друго схватање које полази не само од циља уговора општег карактера (да ти уговори утврђују општа правила владања у међународној заједници) него и од претензије држава уговорница да оне тим уговорима постављају општа правила и услове међународне сарадње. Ти уговори су — по њиховом схватању — обавезни за све државе уопште, одраз правног схватања тзв. цивилизованих нација којих се морају држати

све државе чланице међународне заједнице ако не желе да врше повреду објективног међународног правног поретка. Отуда се долази до закључка да би спречавање трећих држава да приступе оваквим уговорима представљало спречавање заинтересованих држава да према себи осигурају примену објективних правила позитивног међународног права. То би у исто време значило њихово искључење из међународне сарадње која треба да буде уневерзална а не ограничена и довело би до повреде равноправности држава и до дискриминација између њих.

Овај сукоб две тезе дашао је јасно до изражаја на XIV заседању Комисије ОУН за међународно право приликом израде кодификованих правила о међународном уговорном праву. Несумњиво је да су се показале као преовлађујуће разне варијанте тенденције да уговори од генералног интереса, помоћу којих се данас врши кодификација и осигурава прогресивни развој међународног права, не буду монопол само неких од држава, истакнута је потреба да се што више повећава круг држава које ће учествовати у тим уговорима и тако постигне у што потпунијој мери основни циљ кодификације да кодификована правна правила постану општеобавезна и што пре замене обичајна правила међународног права. Браниоци ове тенденције упорно доказују да се не да замислити на данашњем степену развоја међународног права да се извесне државе спречавају да приступе одређеним међународним уговорима од општег интереса.

Схватање упорних бранилаца старог тј. класичног система да државама-уговорницама припада право да изабере и одреде круг својих уговорних партнера сматра се данас више као правничко логицизирање него као нека стварна аргументација. Ипак у Комисији су два врло угледна представника остала упорна у одбрани тога система. Носиоци тог схватања су професори Андре Гро (*André Gros*, Париз) и Роберто Аго (*Roberto Ago*, Рим). Крајње супротно гледиште о потпуном праву свих држава без разлике да приступе сваком уговору од општег значења углавном су заступали професори Григори Тункин (Москва) и Манфред Лакс (*Manfred Lachs*, Варшава). Истичући само гледишта по два основна представника сваке од ових двеју концепција и њихово припадање државама из различитих блокова јасно је да се теориски сукоби, и поред строго правничке форме аргументације, врло брзо претворио у борбу мишљења на линији Исток-Запад.

Кристалисало се и треће, компромисно мишљење. Оно је полазило од начела кооперације и коегзистенције између држава. То томе мишљењу основни циљеви и начела Повеље УН захтевају од држава мирољубиву сарадњу и међусобне односе засноване на начелима и правилима међународног права. С друге стране, Повеља је у надлежности Генералне скупштине ОУН поставила као задатак и охрабрење кодификације и прогресивног развоја међународног права (чл. 13). Ако се жели да се правила међународног права поштују између држава, онда треба поћи од начелне поставке да та правила треба да буду универзална, да не треба спречавати друге државе да приме обавезе по тим правилима и да се користе тако установљеним правним поретком. Према томе, у начелу треба полазити од претпоставке, али не и од апсолутног правила да су сви међународни уго-

вори од општег интереса отворени. По тој претпоставци треба узети да таквим уговорима могу приступити све државе, а нарочито да та претпоставка важи за оне уговоре у којима изрично није постављено супротно правило које би од таквих уговора стварало затворене уговоре и искључивало право трећих држава на приступање. Главни протагонисти овог тзв. компромисног схватања били су професори Антонио де Луна (*Antonio de Luna*, Мадрид), Мустафа Кемал Јасин (*Mustafa Kemal Jasseen*, Багдад), Џилберто Амадо (*Gilberto Amado*, Рио де Жанеиро) и др. Ово компромисно мишљење лагано је повећавало број својих присталица и успело да сакупи солидну већину у Комисији иако је било нападано од представника обеју опречно различитих становишта. На крају дискусије за ово становиште се определио и извештач Комисије сер Хемфри Валдок (*Sir Humphrey Waldock*, Оксфорд). Оно је за сада мишљење Комисије али његови противници са обе стране верују да је то само привремено решење на основу тзв. првог решавања у Комисији и да ће они изгубити сваки смисао кад у току 1963 Комисија буде на другом читању разматрала свој рад на кодификацији уговорног права у светлости примедба влада-чланица ОУН, којима се Пројект доставља на разматрање. Једни верују да ће се државе у великој већини изјаснити за класичну формулу и да неће одступати од свог права на слободни избор уговорног партнера и према томе и права да искључе све или поједине државе од приступања уговорима, кратко речено, они су убеђени да ће државе прихватити старо класично правило међународног права да су међународни уговори, чак и они генералног карактера, затвореног типа ако сам уговорни текст не предвиђа друго решење.

Присталице другог гледишта напротив сматрају да је компромисно становиште нелогично и да треба поћи од апсолутног правила да су сви уговори генералног карактера отворени. По њима свако спречавање појединих држава да приступају оваквим уговорима представља разбијање темеља за међународну сарадњу и према томе угрожава коезистенцију. У непоштедној критици овог компромисног становишта (за које је на крају ипак гласао из тактичких разлога да се дође бар до каквог решења у Комисији) проф. Тункин изнео је да би усвајање овог компромисног становишта у суштини представљало моралну потпору и покриће праксе која се последњих година показује на извесном броју међународних конференција посвећених кодификацији. Из чисто политичких разлога Генерална скупштина ОУН у резолуцијама о сазивању оваквих конференција ограничава учешће на њима на државе-чланице ОУН и на државе које су чланице одређених специјализованих агенција. Исто тако у уговорима који излазе са оваквих конференција обично стоји клаузула да у њима могу учествовати и да им могу приступати само поменуте државе и оне које буде специјалном резолуцијом позване на приступање од стране скупштине ОУН. Проф. Тункин је подвукао да се овакве клаузуле уносе у позиве о сазивању конференција и у саме конвенције из чисто политичких разлога да би се искључило свега неколико држава које нису по вољи већини у ОУН. Тиме се успева да буду изоловане од акције на изради међународног права и од приступања уговорима општег карактера неколико изразито социјалистичких држава, као што су, на пример, НР Кина, Северна Кореја,

Демократска Република Немачка, Вијетнам. Ако се остане при тзв. компромисној клаузули, онда ће се омогућити даље вршење оваквих злоупотреба и дискриминација. Да су то злоупотребе противне начелу Повеље УН о проширењу сарадње међу државама и о универзности примене међународног права, проф. Тункин је цитирао две врсте конвенција. Прву групу чине Женевске конвенције од 1958 о поморском праву. Он се пита на основу чега су сазивачи и учесници на Женевској конференцији од 1958 искључили, користећи већину гласова, наведене државе не само од права учешћа на конференцији за доношење кодификованих правила већ и од права на приступање конвенцијама донетих на тој конференцији, иако је реч о поморским државама, дакле непосредно заинтересованим да се и на њих примењују ова правила. Реч је, по њему, о простој и злонамерној дискриминацији и кршењу начела равноправности држава. Ако је то тачно, онда се проф. Тункин пита да ли су те државе стварно обавезне да се према трећим државама, учесницима у тим конвенцијама, држе правних правила из тих конвенција. Ово тим пре зато што оне имају море, што у њихове морске воде улазе бродови трећих држава, што њихови бродови и рибари пролазе кроз слободно море и сусрећу се с бродовима и рибарима тих трећих држава. Ако дође до сукоба, по којим правилима треба решавати права и обавезе ових држава. Пракса иде на то да се тим државама не признају никаква права из ових конвенција, али да се правила из тих конвенција сматрају међународним стандардима и намећу као обавезе и државама које нису приступиле или којима се не допушта да приступе овим конвенцијама, док у њима могу учествовати и државе које не учествују у поморском саобраћају, које немају бродова, па чак ни својих морских вода. Као други пример проф. Тункин наводи случај Бечке конвенције о дипломатским односима од 1961. Та конвенција представља плод рада ОУН на кодификацији дипломатског права. Правила унета у ту конвенцију претпостављају се као општа правила обавезна за све државе. Према томе, све државе које учествују у међународним односима треба да се управљају по тим правилима. Другим речима, то су правила за све државе, и он се пита по чему поједине од њих не могу да им приступе, да предузму и формално обавезе из тих правила. Ови аргументи проф. Тункина нису добили ни са које стране у Комисији противагументе садржинске природе. Задовољило се да браниоци компромисне тезе објасне да Комисија не треба да иде по линији политичке борбе, да она треба да иде линијом еволуције а не скокова и да треба сматрати као напредак решење да се међународни уговори имају сматрати отвореним уколико их њихов текст не упућује на неко друго решење. Вероватно је по мишљењу већине да је пут који је указао проф. Тункин онај којим ће се ићи убудуће, али да не треба у првој етапи скакати. Што се тиче политичких злоупотреба, које иду на ограничење учешћа појединих одређених држава у уговорима општег карактера, Комисија је прогласила то схватање за политичку ствар, о којој треба да доносе одлуку политички органи ОУН.

Приликом разматрања овог схватања од необичног је интереса схватање које су у дискусији унели правници из држава које су створене после Другог светског рата, а нарочито оне чија независност датира од пре не-

колико година. Велики број тих држава су у немогућности, чак и после добијања независности и примања у чланство ОУН, да приступе многим од уговора од општег интереса и поред своје жеље да буду чланице разних уговора, које би им омогућиле да равноправно учествују у међународном животу. Неки од чланова Комисије из ових земаља подвлачили су готовост влада својих држава да чак пређу и преко чињенице да оне нису биле консултоване приликом стварања тих конвенција, да у тим конвенцијама врло често сусрећемо одредбе које чак и не одговарају у пуној мери њиховим интересима, али да су оне ипак вољне да приступе таквим конвенцијама да би подвукле своје учешће у примени међународног права. Проф. Елијас (*Eliyas*, Лагос) указао је да многе нове државе зато, што нису чланице ових Конвенција и што то не могу постати ако им се не омогући приступање, не могу ни користити могућност из тих конвенција да траже сазивање механизма за њихову ревизију, јер је то право задржано само у корист држава које су чланице конвенције. Још већу нелогичност он и проф. Песу (*Pessou*, Дахомеј) показали су указивањима да су неке од територија, које су добиле статус независних држава, у погледу међународног права у горем положају после своје еманципације, од оног у коме су биле као колонијални поседи. Колонијална сила која их је држала, као чланице конвенција, могла је путем колонијалне клаузуле да осигура њихову примену и на те територије. Еманципацијом нове државе нису увек у стању по правним клаузулама из уговора да задрже да снази у погледу своје територије те уговоре нити да им приступе. Зато је за те новостворене државе од особитог интереса да им се призна право на приступање међународним уговорима од општег значаја. Ако се то не учини, према њима би се чинила дискриминација и оне би биле, и после признате независности, у многоме искључене од могућности примене општег режима међународног права.

Проф. Шабтеј Розен (*Shabtei Rosenne*, Јерусалим) указује на тешкоће које има Израел у овом погледу што се тиче оних уговора који су били закључени под окриљем Друштва народа. Према Резолуцији Генералне скупштине ОУН (Лондон, 1946), нова организација није преузела функције Друштва народа у погледу оних међународних уговора за које није донета посебна одлука Генералне скупштине да их преузима. За низ уговора ОУН није донела никакву одлуку и они су остали на снази између држава које су им приступиле по режиму Друштва народа. Израел је непосредно заинтересован да у многим од тих конвенција учествује јер оне представљају у великом броју позитивна правила међународног права. Да би ушао у уговорне односе по тим Конвенцијама Израелу остаје једина могућност да добије изрични пристанак од свих држава учесница у тим конвенцијама и то непосредним додиром ван сваке међународне организације. Практично, због политичке констелације (на пример, однос са арапским државама) Израелу је немогуће да то оствари. Да ли то треба да значи да је он осуђен да у погледу материја регулисаних тим конвенцијама буде ван правила међународног права?

Као што видимо борба између права на слободно бирање уговорних партнера држава које већ припадају уговору и општег права свих држава,

на приступање конвенцијама од генералног интереса има вишеструки практични значај. Једни бране своје право да не ступају у уговорне односе са оним државама са којима то не желе и тврде да би у противном нестало начело добровољности приступању уговора и слободе обавезивања нарочито ако су ти уговори склопљени ван међународних организација. Други напротив борећи се и захтевајући правило о проглашењу права сваке државе да приступа сваком међународном уговору који има општи карактер, па према томе представља сурогат међународног закона, истичу да оспоравање права на приступање значи спречавање добронамерних држава да се користе институцијама међународног права и да на правилан начин и у што потпунијој мери учествују у међународном животу, остварујући међународну сарадњу по начелу једнакости и међусобног поштовања држава.

Међутим, ипак питање није просто у својој основи оцењивања којма који су то уговори чије се приступање може бранити потребом омогућавања међународне сарадње и неспречавања учествовања у међународном животу од стране држава које таквом уговору нису припадале при његовом стварању. Пре свега није било претензија међу члановима Комисије да су сви уговори отворени већ се питање поставило једино за уговоре који су мултилатерални. Али и ту је тражена нека квалификација која оправдава којој категорији мултилатералних уговора могу приступати треће државе. Дошло се до категорије „општих мултилатералних међународних уговора“. Комисија се сложила да су то они мултилатерални уговори којима се постављају опште нормe међународног права или решавају питања од општег интереса за скуп држава као целине. Али и таква категоризација је врло неодређена. Пре свега је истакнуто да и нормативни уговори категорије уговор-закон, чији је циљ да се поставе међународна права правила, не морају увек представљати инструменте за стварање универзалног међународног права. Питање се поставило да ли је овде од значаја подела на универзално и регионално међународно право. Ако јесте, да ли самим тим регионални карактер оваквог уговора одбацује право трећих држава на приступање таквом уговору, иако држава у питању припада регионалној заједници која таквим уговором поставља правна правила. Доказује се да у таквом случају државама које припадају таквој регионалној заједници треба признати право на приступање по истом основу по коме се претендује да постоји такво право свих држава на приступање генералним уговорима универзалног карактера. Примера ради наводимо да ли Панамеричка унија може спречити неку од америчких држава да приступа уговорима које треба да поставе правна правила за америчке државе у њиховим међусобним односима или да реше питања од општег интереса за све америчке државе као целине. Гледишта су подељена. Ради одбијања позитивног решења позива се чак и на праксу ОУН. Ако ОУН по Повељи не мора да прими у своју средину све државе које постоје у свету и да искључи из учешћа у уговорима који се склапају под њеним оквирима неке од њих, онда по чему то исто не могу да учине у својим оквирима регионалне заједнице? Зар једна таква држава, и поред свог географског положаја или заинтересованости за решење општег проблема, не може да има тако негативне квалитете да је друге државе не примају за свог уговорног партнера?

Иде се и даље. Поставља се питање да ли се мора примити као уговорни партнер од стране сваке државе и она држава којој се не даје признање *de iure* или чијој се влади одриче такво признање.

Друго још важније питање у погледу квалификације уговора од општег интереса на универзалном плану јесте да ли је једно питање решено у уговору стварно нормативног карактера тј. дали се њиме решавају питања од општег значења. Комисија ОУН за међународно право намерно је прешла преко овог питања који има карактер квалификација. То је дошло отуда што се нико није сматрао довољно поузданим да пређе на терен решавања питања како ће се вршити та квалификација и што не постоји у међународној заједници неки опште признати орган овлашћен да ауторитативно решава такво питање путем одлука које би биле општеобавезне за све државе. При томе водило се рачуна да се не може доћи до правне одлуке јер међународно судство још увек зависи од факултативне клаузуле тако да сваки спор ове врсте зависи од добровољног пристанка држава у спору да његово решење повере одређеном суду или арбитражи. Уосталом, данашњи механизам у ОУН који би решавао ове спорове политичким путем може давати само препоруке а не и наметати своје схватање као обавезно решење.

Све ово показује да питање слободног приступања сваке државе сваком уговору општег карактера правно показује низ нерешивих проблема. Почећемо од најважнијег. Ако су државе суверене, и ако изнад њих нема супернационалне власти, онда од њих зависи да саме цене докле досеже начело добровољности склапања уговора — оне могу склопити уговоре са свима државама ако то желе или ако су се на то обвезале добровољним пристанком. Одатле прелазимо на питање признања држава, познате поделе на правило деклараторне и конститутивне теорије признања указује да се питање с ким једна држава улази у уговорни однос још увек своди на политичко а не на правно питање. С друге стране, као што смо истакли, ако би се признало апсолутно право на приступање сваком уговору, значило би фаворизирање држава које још нису у уговорном односу на штету оних које јесу, јер би прве могле слободно бирати хоће ли ступити у уговорни однос, у коме дотле не учествују, док би друге, оне које су у уговорном односу, хтеле не хтеле, морале да признају такав уговорни однос.

Ако овако посматрамо ствари доћићемо до закључка о несавршености међународног права. Међународна заједница још увек нема неки орган коме се признаје право на прописивање правила законодавног карактера обавезних за све државе. Све док не буде било таквог органа међународно право заснива се на одредбама уговорног и обичајног права. Чак ни прожимање ове две врсте извора међународног права не решава проблем. Путем међународних уговора и стварањем конвенција о кодификацији међународног права несумњиво је да се његова садржина богата и да се стварају нове норме које више или мање одговарају историјском развоју друштвене заједнице. Али, ипак правна важност тих норми оснива се на добровољности њиховог прихватања и обичају о релативном дејству контрактуралних обавеза.

Иако је сигурно тачно оно што смо изнели у претходном ставу, на данашњем степену развоја међународне заједнице, ако се ограничимо на позитивне правне норме, ипак у својим тенденцијама развоја међународно право је отишло даље. Основна начела Повеље УН сматрају да постоји као општа обавеза дужност држава да међусобно сарађују, да указују у тој сарадњи пуну трпељивост, да стварају односе нужне за одржавање правде и поштовање обавеза насталих из уговора и других извора међународног права, да развијају између нација пријатељске односе засноване на начелу једнакости права свих нација. Отуда ако скуп држава сматра да извесни међународни уговори представљају општа правна правила и да су та правила допринос развоју међународне сарадње, онда се не може примити да је у духу Повеље да друге државе, које првобитно нису учествовале у склапању таквих уговора, буду искључене од њихове примене. Међународно право треба да буде не само општа тековина човечанства него и основица за регулисање односа између држава. Ако се поједине државе спречавају да се добровољно потчине уговорима генералног карактера као општем извору објективног правног поретка у међународној заједници, онда се те нације одбацују и од могућности учествовања у међународној сарадњи. Ако им се не дозвољава да тим уговорима приступе, онда се такве нације стављају у неједнаки положај према другима и самим тим вређа начело једнакости права нација. Значи, искључење појединих нација од учешћа у правном животу међународне заједнице кроз одбацивање права на приступање генералним уговорима непосредно води не само дискриминацији таквих нација него и негацији међународне сарадње. Искључити једну државу од права да приступи једном генералном уговору представља њено изоловање, умањење круга нација које прихватају да буду везане међународним правом и да траже од других да се поштују њена права. Ај то је у суштини пут у пуну дискриминацију. Ово не значи да скуп појединих држава не може имати своје посебне интересе, али и такви скупови те своје одељене интересе не смеју користити да би преко њих угрожавали друге државе или уништавале основни циљ данашњег међународног права, а то је да се ствара међународна сарадња ради решавања међународних проблема и хармонизирања напора свих нација на остваривању заједничких циљева указаних у Повељи. Значи, ми се не можемо ослободити идеје да право држава на приступање генералним уговорима представља остварење идеје о мирољубивој и активној коегзистенцији држава и народа под претпоставком да државе које остварују своје право приступања оваквим уговорима то чине савесно и у жељи да се стварно потчине објективном правном поретку који се оличава у недостатку међународних закона и међународног законодавног органа у мултилатералним уговорима генералног типа као уговорима-законима.

Маколико да је питање постављено чисто правнички и теоријски у овом тренутку оно није било решавано ван утицаја извесних политичких фактора и околности. Проф. Фердрос (Verdross, Беч) јасно је указао шта су оба крајња крила у Комисији имала пред очима, иако се очито избегавало да о томе говоре они чланови Комисије, који припадају најзаинтересованијим нацијама за примену једног или другог становишта. Проф.

Фердрос указао је да се, насупрот идеји о општој економској интеграцији света, стварају посебне политичке и економске заједнице (ми бисмо рекли блоковске заједнице) које постављају за своје чланове и према својим интересима у мултилатералним уговорима општег карактера генерална правила, своја схватања међународног права и међусобно решавају извесна важна питања, чија се решења тичу читавог скупа одређених држава, али према којим правилима и решењима нису индиферентне ни државе које не припадају тим ужим заједницама. Ако би се свима државама признало право на приступање таквим уговорима, онда би се угрозила солидарност, унутрашња дисциплина и чврстина па самим тим и групни интереси оних држава између којих су такви уговори склопљени. У својој искрености проф. Фердрос је указао чак и на пример стварања Заједнице европског тржишта, као и ужих заједница у оквиру те групације. С једне стране, тенденција одржања затвореног круга, а с друге, страх од компромитовања његових интереса увлачењем нежељених партнера је главни основ на коме се скупила група која брани тзв. класично правило међународног права да су међународни уговори затвореног типа, ако другојачије није речено у самом тексту уговора. Сигурно је да и тзв. компромисно гледиште које смо напред изнели није у суштини водило рачуна о идеји тога психолошког застрашивања да ће у уговорне заједнице нагрнути нежељени партнери. Додуше, у овом другом случају творцима уговора се оставља да не полазе при стварању мултилатералних уговора генералног значења од претпоставке да је у свакоме случају нужно ограничење, већ им се даје могућност да искључе могућност приступања у случајевима кад они то буду сматрали као нарочито потребно. Али, у оба случаја политичка позадина је иста. У оба случаја иде се на ограничење не само права на приступање уговорима него и на ограничење сарадње између држава. Право трећих држава на приступање мултилатералним уговорима је тесно повезано са начелом једнакости третирања држава у међународним односима и дискриминацијом према оним државама које не примамо у уговорну заједницу. Сигурно је да таква пракса није ни пуна међународна сарадња и да не одговара дужности мирољубиве коезистенције између држава. Ако се некој од држава не признаје право да приђе једном мултилатералном уговору од генералног значења и ако се та држава искључује од примене правила међународног права која се сматрају нормалним, онда је то у најмању руку, под видом права на слободни избор уговорних партнера, нетрпељивост према тој држави. Наше је уверење да се та нетрпељивост данас спроводи у међународним односима много више у циљу да се нанесе штета оним државама које се искључују од права да приступају одређеним уговорима него са разлога да се заштите интереси држава које сеprotиве таквом приступању. Прави разлог оваквог схватања је по нашем уверењу у недостатку међусобног поверења између држава. Суштину треба тражити у политичким односима заинтересованих држава. Вероватно је да неће увек и свуда долазити до одбијања признања права држава на приступање мултилатералним уговорима од генералног значења. Вероватно је да ће то бити изузеци и да ће ограничења бити ретка и сведена на одбијање само неких одређених држава. Али је жалосно да се те појаве дешавају чак и на кон-

ференцијама које сазива ОУН и у конвенцијама које се склапају под њеним окриљем (напред смо навели примере конвенција из поморског права и о дипломатским односима). Све ово показује да се и у овом случају, чак и у Комисији ОУН за међународно право, огледа старо правило о неразлучивом браку међународне политике и међународног права. Иако се та Комисија разликује од других органа ОУН и одликује духом толеранције и високим стручним нивоом, иако можемо да тврдимо за наше колеге из те Комисије да су прожети духом међународне сарадње и мирољубиве коезистенције, ипак чак и ово питање није могло бити решавано само по чисто техничким правним критеријумима. То је разумљиво јер је већина у Комисији ишла по линији реалног збивања у међународним односима и тражила оно решење које је вероватно највиши степен прогресивног развоја међународног права до кога се у садањим околностима могло доћи. Ипак, било би неправично рећи да то решење не представља корак напред у развоју међународног права. Од правила да су мултилатерални уговори генералног карактера затвореног типа и да им могу приступити треће државе само ако то допушта њихов текст, прешло се, као на опште правило, да су такви уговори по генералној претпоставци отвореног типа, да им могу приступати све државе ако њихов текст изрично не искључује такву претпоставку. Ми сматрамо да ово решење представља не само корак напред у правној техници него да је оно исто тако озбиљни допринос олакшању међународне сарадње и пут ка генерализацији и универзалном схватању норми међународног права. Али у исто време то решење указује и на законитост у развоју међународног права, наиме да се без великих догађаја и битне промене у међународним односима тешко чине скокови у прогресу. Право на приступање мултилатералним уговорима генералног карактера као нови облик појачања међународне сарадње на правном терену и повећања могућности за мирољубиву коезистенцију држава и народа добило је своје место у међународном праву. Тиме се закорачује у ново схватање ове установе и вероватно је да се појачава одговорност и политичких чинилаца за евентуално ограничавање те сарадње. Раније се полазило од правила да је приступање изузетак, а ново правило, напротив, сматра право на приступање као генерално правило а његово искључење као изузетак за чије установљење морају отворено примити одговорност они који га уписују у текст уговора.

Др. Милан Бартош

RESUMÉ

Le droit des États d'adhérer aux traités multilatéraux d'intérêt général

Les traités-lois au moyen desquels s'établissent des règles générales ayant le caractère universel, bien que ce soient des conventions qui formellement ont le caractère contractuel, jouent un rôle particulier dans le processus de la codification de droit international. Cependant, adoptés par un grand nombre d'États, ces traités-lois prennent un caractère strictement normatif en substance, puisqu'ils deviennent codification des coutumes juridiques consacrés de la

communauté internationale. Mais malgré cela certains États mettent de l'opposition à leur effet vers les parties non-contractuelles. D'une part, les États qui n'y ont pas adhéré ne reconnaissent pas leur force obligatoire, et de l'autre, les parties contractantes conçoivent d'une manière différente les effets de ces traités sur les États tiers c'est-à-dire selon leurs besoins: parfois ils croient qu'ils sont obligatoires aussi pour ces États tiers, parfois ils nient leurs droits de les invoquer, surtout, d'en faire ressortir certains droits.

Encore une question s'est posée dans l'application de la politique de l'universalité de droit international: faut-il appliquer à de tels traités la division en ouverts et clos que comporte le droit international classique et permettre l'adhésion des États tiers seulement dans le cas où il existe une clause de l'adhésion ou bien, vu leur caractère général et normatif, permettre à tous les États d'y adhérer, puisqu'ils sont la manifestation de la conception juridique universelle.

Le conflit de ces deux thèses s'est clairement montré à la session de la Commission de l'ONU pour le droit international lors de l'élaboration des articles de droit international des traités. André Gros et Roberto Ago s'obstinaient à défendre la vieille conception qu'on ne peut adhérer qu'aux traités ouverts ou à ceux pour lesquels les parties contractantes le permettent, tandis que Grigori Tunkin et Manfred Laks défendaient obstinément le droit à l'adhésion de tous les États. Par cela même ceci a pris le caractère de la controverse Est-Ouest.

Le rapporteur de la Commission sir Hamfrey Waldock a formulé une tierce opinion de compromis: les États tiers peuvent librement adhérer aux traités d'intérêt général si le traité même ne contient pas une clause contraire. Cette opinion de compromis a prévalu à la longue dans la Commission, bien qu'on fit remarquer qu'on en réduise à néant le droit des parties contractantes de choisir leurs partenaires et qu'on leur impose comme parties contractantes les États avec lesquels elles ne désirent pas entrer en relation.

Ce fut le professeur Tunkin qui s'opposait particulièrement à cette opinion de compromis et qui a attiré l'attention sur la pratique discriminatoire de l'ONU qui n'est pas en concordance avec l'art. 13 de la Charte sur l'universalité de droit international. L'Assemblée générale de l'ONU a contracté l'habitude de ne pas inviter tous les États aux grandes conférences, mais seulement quelques-uns (membres de l'ONU, membres de la Cour internationale de justice, ceux des Institutions spécialisées, tandis qu'on exclut les autres y intéressés et dont on exige plus tard d'observer les conventions de ces conférences. Tunkin a souligné que c'était la base de la discrimination politique des États socialistes se trouvant toujours hors de l'ONU.

Les États nés après la Seconde Guerre mondiale se sont particulièrement intéressés à cette question. Bien des règles de grande importance de droit international qu'on considère actuellement en vigueur, ont été adoptées sans leur participation et avant leur indépendance. Ils ne peuvent pas y adhérer s'il n'y a pas de clause de l'adhésion sans consentement de tous les États contractants. C'est pourquoi ils ne peuvent pas même exiger revision avant de pouvoir y adhérer, puisque seulement les États participant aux traités ont le droit de mettre en marche le mécanisme de procéder à la revision.

Cependant, certaines difficultés sont surgies même chez les adhérents de l'opinion de compromis. Tous les traités multilatéraux sont-ils en même temps les traités d'un caractère général ou bien ne sont-ils que les règles conventionnelles déterminées à certains États? Existe-t-il les traités-lois de caractère régional et tous les États de cette région peuvent-ils librement y adhérer? La Commission évitait de procéder aux solutions des questions de cette nature ou d'établir de vieilles règles pour trancher des litiges pareils.

Ce problème ainsi posé, on a entamé aussi la question du conflit politique et juridique du choix libre des partenaires contractants d'une part et du prin-

cipe d'égalité de tous les États de prendre part à la communauté de l'application des règles universelles de droit international, de l'autre. Un problème qui ouvre la perspective de l'universalité et de la non-discrimination entre les États dans le domaine de droit international, mais aussi un problème pour faire voir jusqu'à quel point va la liberté des États de choisir leurs partenaires contractants, et même plus — existe-t-il le droit des États tiers d'utiliser l'établissement des normes de caractère général, si cela leur convient.

НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ САМОУПРАВНОГ СИСТЕМА КРАЉЕВИНЕ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

Као резултат настојања хрватских и словеначких политичара, окупљених у Југословенском одбору у Лондону, и српске владе на Крфу — на уједињењу Јужних Словена, дошло је до обостраног споразума и објављивања Крфске декларације (20. VII. 1917), у којој су дати први основи уређења будуће југословенске државе. У декларацији је, поред осталог, тј. поред сагласности да та држава буде „уставна, демократска и парламентарна монархија, са династијом Карађорђевића на челу“, речено и то да ће „устав дати народу и могућност да развија своје посебне енергије у самоуправним јединицама, обележеним природним, социјалним и економским приликама“ (Фердо Шишић: Документи о постанку Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1914—1919, Загреб, 1920, с. 99).

Крфска декларација, међутим, није прихваћена од већине политичара, у првом реду хрватских, који су за време рата остали у земљи и учествовали у Бечком парламенту, наводно највише због неодређености формулација о решењу националног питања. Предпостављали су да, ако би дошло до распада Аустро-Угарске — у шта се до последњег момента, на тој страни, није веровало („Мајском декларацијом“ у Бечком парламенту изјаснили су се за уједињење под Хабзбуршком династијом) — и уједињења са Србијом и Црном Гором, да ће бити сачувана бар целина Хрватске државе у новој заједници, с обзира на „историјско државно право Хрватске“. Исте године, председник Југословенског одбора, др. Анте Трумбић, дао је једну изјаву (Уп. „Bulletin Yougoslave“ од 1 нов. 1917, бр. 26), којом је детаљније објаснио неке поставке Крфске декларације о основама уједињења и уређења југословенске државе. Између осталог нагласио је да се „искључује идеја конфедерације, тј. једног система по коме би се једна држава створила на тај начин, да разни делови приђу њој као самосталне државе. Таква федерација значила би сједињавање више држава, које би имале право да уђу или да не уђу у заједничку државу, а и да из ње изађу кад буду хтеле. То није оно што ми хоћемо“ (тј. политичари из Југословенског одбора у коме је било две трећине Далматинаца, Р.Г.). — „Нама се не ради о сједињавању више држава, него о уједињењу једног истог народа у једну јединствену државу.“ У даљем свом излагању Трумбић је додао и то, да по његовом мишљењу, — „идеја једне државе не повлачи за собом и си-