

la réglementation, des causes de cet état, et détermination imprécise des buts que l'on désire atteindre. c) Le fait de basser les modifications sur les impressions générales ou sur le matériel recueilli ad hoc, au lieu des les fonder sur les observations systématiques de l'application des prescriptions. d) Négliger de recourir préalablement à des consultations nécessaires, ou bien de les pratiquer d'une manière inadéquate et omettre de demander l'opinion des autres au sujet des prescriptions qu'on a l'intention d'adopter. e) Critiques tardives des prescriptions de la part des organisations intéressées et des groupes sociaux, qui ne sont faites qu'après leur entrée en vigueur, au lieu d'être formulées pendant la phase préparatoire de ces prescriptions. f) Le fait d'adopter purement et simplement les textes étrangers et de prendre exemple sans aucun esprit critique sur les modèles venant de l'étranger, sans procéder à la vérification s'ils correspondent au nouveau milieu et sans contrôler si ces textes sont appliqués dans leur propre pays et quels sont les résultats obtenus. g) Insister sur la mise en pratique de certaines principes théoriques, politiques et juridiques, sans considération à leur collision avec les réalités de la vie. h) Nécessité de régler certaines questions par étapes ou pour des raisons diverses recourir seulement à des expédients provisoires. i) Attitude apologétique des hommes de science à l'égard du droit positif et j) Simple négligence, qui ne peut être aucunement justifiée, de la part des organes à l'occasion de la préparation des prescriptions etc.

L'auteur attire l'attention sur deux conséquences négatives des changements fréquents des prescriptions: les possibilités de moins en moins grandes et la bonne volonté de plus en plus défailante des organes et des particuliers de connaître à fond les nombreuses prescriptions et de les observer, d'autre part, l'impossibilité d'une planification à long terme de l'activité économique future et des autres activités des organisations et des particuliers.

L'auteur s'est arrêté tout spécialement sur le phénomène de l'inapplication des prescriptions existantes, vu qu'elles sont tombées dans l'oubli, c'est à dire de leur application dans le sens qui n'est pas en conformité avec la texte et il révèle les causes nombreuses et variées d'un tel état de choses.

En ce qui concerne la technique l'auteur fait ressortir la nécessité d'organiser l'instruction d'une manière adéquate pour les personnes chargées de l'élaboration technique des textes, afin qu'elles puissent acquérir les connaissances fondamentales sur ce sujet, il attire l'attention sur les influences positives et négatives des textes des organes supérieurs, c'est à dire des organisations sur les organes et les organisations subalternes et il s'arrête en particulier sur la langue et le style des prescriptions.

ПРАВИЛО *REBUS SIC STANTIBUS* У САВРЕМЕНОМ МЕЃУНАРОДНОМ ПРАВУ

Питање ревизије међународних уговора улази у круг најсложенијих проблема међународног права. Разлоге зато треба тражити пре свега у институционалној неразвијености међународног поретка а затим у двострукој функцији коју имају међународни уговори. С једне стране, у форми уговора међународна заједница доноси апстрактна правна правила и у овом случају уговори имају исту улогу као и закони у унутрашњем правном поретку тј. регулишу одређени круг друштвених односа. С друге стране, уговори се појављују као најподеснији облик кроз који чланице међународне заједнице обављају многобројне правне послове; у овом случају међународни уговори по садржини и облику могу се упоредити са приватноправним

уговорима у унутрашњем праву. Отуда произилази да се проблем ревизије, шире постављено, своди на питање прилагођавања међународног права, садржаног у уговорима, мењајући услове живота; по својој природи питање задире у суштину међународног поретка, његову структуру и правни основ. Уже постављено, проблем се своди на уговорно право тј. проналажење правног основа за ревизију или окончање међународних уговора.

Иако је још класично међународно право повлачило разлику између различитих типова уговора, посебно између напред поменутих уговора, називајући прве легислативним уговорима или уговорима законима а потоње контрактуелним или уговорима погодбама, правна техника као и материјална правила која су регулисала процес закључења уговора била су мање више иста за све врсте међународних уговора. Савремена међународна заједница забележила је тек незнатан напредак у том правцу. Међутим из таквог стања ствари произилази низ тешкоћа. Важење и садржина правних норми није апсолутна; норме важе само у одређеним границама и у односу на одређено стање. У унутрашњем правном поретку ревизија норми, њихово прилагођавање мењајућим условима живота врши се законодавним путем; ревизија приватноправних уговора односно решавање спорова који отуда проишају врши се судским путем. С обзиром да у међународној заједници не постоји централизован законодавни орган, да не постоји обавезно судство, то је и проблем ревизије далеко тежи и сложенији, нарочито у савременим условима веома интензивног саобраћаја између држава и крупних промена до којих је дошло и до којих свакодневно долази.

Да би се бар делимично избегле тешкоће у новије време уобичајено је да се, нарочито у вишестране уговоре, уносе специјалне ревизионе клаузуле које предвиђају могућност периодичне ревизије уговора или ревизије под одређеним условима. Несумњиво да су ове клаузуле унеле извештан еластичитет и допринеле релативизацији уговора али проблем у целини тиме није решен. Уколико постоји споразум странака по питању окончања или ревизије уговора, уколико сам уговор предвиђа могућност једностраног отказа тешкоћа нема. Но проблем се поставља у случају када се промене околности које су условиле закључење уговора при чему једна страна трпи тешку штету или су тиме погођени њени витални интереси а друга или друге уговорне стране одбију захтев за ревизију захтевајући његово стриктно испуњење позивају се на правило *pacta sunt servanda*.

У пракси а и у доктрини постоје потпуно супротни ставови у питању да ли промена околности односно клаузула *Conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus* којом се обично изражава овај проблем представља правно правило или не.

У политичким ставовима многих земаља клаузула се брани а од других опет оштро напада. Представник Румуније у Друштву народа непосредно пре Другог светског рата назвао је клаузулу „тројанским коњем међународне организације“ и сматрао да би признање клаузуле водило декаденцији међународног права (1). Насупрот томе министар иностраних

(1) Coll. Security. A Record of the VII and VIII Int. Studies Conférences. Paris 1934, London 1935, p. 237.

послова САД видео је у клаузули начин да се избегне рат и реши читав низ наизглед нерешивих проблема (2).

На сличну ситуацију наилазимо и у доктрини. Теоретичари нису сагласни ни о пореклу *rebus sic stantibus* а ни о њеној природи. Поједини писци сматрају да је клаузула постојала још у грчком и римском праву (3) Велик број писаца везује појаву клаузуле за новије време. Шеје (Chailley) на пример, тврди да је Гроцијус (Grotius) први пренео клаузулу из унутрашњег права у међународни поредак (4). Међутим овај став тешко је прихватити. О промењеним околностима и о њиховом деловању Гроцијус говори у вези мисије амбасадора а не окончања уговора (5). Нусбаум (Nussbaum) пориче постојање клаузуле у античком свету и њену појаву у међународном праву везује за делатност и дела Ђентилија (Gentili) (6). Овај став је најприхватљивији, имајући нарочито у виду околност да је први јавни документ у области међународних односа у коме се промена околности узима као правни основ окончања уговора изјава енглеске краљице Елизабете I чији је правни саветник био сам Ђентили. У вези важности уговора од 1585, закљученог са Удруженим провинцијама Холандије, енглески суверен је изјавио: „[...] свака конвенција, мада заклетвом потврђена мора бити схваћена као важећа само док постоји исто стање ствари“ (7).

Што се тиче природе *rebus sic stantibus* савремена доктрина креће се у распону од потпуног порицања као правила међународних права, па до објашњења *rebus sic stantibus* као једне уговорне клаузуле, као начела међународног права, као правила међународног права, па чак као правила *ius cogens*.

Келсен, на пример, одлучно одбија *rebus sic stantibus* као правило међународног права, истичући да је њен смисао и циљ у суштини у супротности са међународним поретком. Случајеве у којима је ово правило примењено писац тумачи као кршење међународног права а не доказ постојања позитивног правног правила (8).

Де Вишер (De Visscher) посматра *rebus sic stantibus* тј. промену околности у једном сасвим специфичном светлу. Пре свега, по његовом схватању *rebus sic stantibus* не покрива све промене околности; њена примена је често извитоперавана мешавином правних и политичких аргумената. На питање утицаја промењених околности по Де Вишеру треба појединачно гледати и у највећем броју случајева проблем испитати не у светлости неких начела него у светлости чињеница сваког конкретног случаја (9).

(2) J. F. Dulles: Conditions de la Paix, Paris, 1939.

(3) Phillipson: The International Law and Custom of ancient Greece and Rome, London, 1911, p. 409—410; сличан став заступа и Cattand: La clause „Rebus sic stantibus“ du Droit Privé au Droit Int., Paris, 1929.

(4) P. Chailley: La Nature juridique des Traités Int. selon le Droit contemporain, Paris, 1932, p. 30.

(5) H. Grotius: De Jure Belli ac Pacis, Book II, chap. XVI, O XXV, p. 424.

(6) A. Nussbaum: A concise History of the Law of Nations, p. 78.

(7) R. Zouche: Juris et Judicii Feccialis sive Juris Inter Gentes et Quaestionum de Eodem Explicatio, Washington, 1911, Sec IV, p. 10a.

(8) H. Kelsen: Principles of Int. Law., New York, 1952. pp. 359—360.

(9) Ch. de Visscher: Théories et Réalités en Droit International Public, Paris, 1953, p. 374—375.

По схватању познатог стручњака за међународно уговорно право Мек Нир (Mc Nair) *rebus sic stantibus* појавило се у међународном праву у време када спорови између држава нису решавани арбитражом или је то представљало сасвим ретке изузетке; у таквој ситуацији клаузула је служила као нека врста руководства за акцију дипломатима и државницима а не судијама и адвокатима. Данас, међутим, међународна атмосфера је измењена и међународно право постало је много „легалније“. Писац дозвољава примену клаузуле на основу аналогије са приватним правом односно аналогно *doctrine of frustration* у британском праву, али само за контрактуалне уговоре и то не само контрактуалне по својој форми него и садржини. Међутим писац одбија примену клаузуле и на легислативне уговоре. Код контрактуалних уговора промена околности захтева примену судског процеса, док код легислативних уговора примену законодавног процеса а ту је немогуће било каква анологија са начелима унутрашњег облигационог права (10). Сличан став заузима и Каваре (Cavare); по његовом схватању клаузула *rebus sic stantibus* не представља обичајно правно правило јер јој недостаје материјални елемент који чини срж обичајних правила тј. дуготрајно, једнообразно понављање а такође и психички елемент — свест о обавезном карактеру правила. Каваре сматра да клаузула у међународном праву представља примену теорије непредвидљивости (*la théorie de l'imprévision*), добро познату у унутрашњем праву (11). У нашој литератури овај правац следи професор Андраши (12).

Повлачење аналогије између унутрашњег и међународног права у питању *rebus sic stantibus* могуће је само делимично. Нема никакве сумње да се ово правило развило у међународном поретку под утицајем приватног права. Стоји исто тако чињеница да би се његова примена у конкретном случају евентуално могла засновати на чл. 38, ст. с, Статута Међународног суда правде, другим речима да би се евентуално могло испитати да ли *rebus sic stantibus* улази у категорију општих правних начела која признају просвећени народи *in foro domestico*. Међутим развојни пут овог правног института указује да се клаузула *rebus sic stantibus* у међународном поретку постепено прилагођавала специфичним условима међународног живота и да се данас развила у објективно правно правило.

Највећи број савремених теоретичара признаје нормативни карактер *rebus sic stantibus*. Русо (Rousseau) сматра да је у питању правно правило на основу кога су „уговори закључени под условом да ствари остају у првобитном стању — *rebu sic stantibus*“, одакле опет изводи закључак да обавезност уговора престаје уколико околности које су постојале у време закључења уговора претрпе битне измене (13).

По Опенхајм-Лаутерпахту (Oppenheim-Lauterpacht) сви уговори су закључени уз пређућан услов: *rebu sic stantibus*. Уколико дође до непредвиђене промене околности, при чему би даље испуњење уговора угрозило постојање уговорног партнера или његов даљи развој, уговорна страна, погођена том променом, има право да захтева ослобођење од уговорних оба-

(10) Mc Nair: The Law of Treaties, Oxford, 1961, p. 682, 747—749.

(11) Louis Cavare: Le Droit Int. Public Positif, Tom II, Paris 1951, p. 141.

(12) Andrassy: Међународно право, Загреб, 1961, с. 209.

(13) Ch. Rousseau: Droit Int. Public approfondi, Paris 1958, p. 73.

веза (14). Објашњење правила *rebus sic stantibus* у смислу прећутног услова је неприхватљиво. Прећутан услов, како је то констатовала и Комисија за међународно право, у ствари је једна фикција помоћу које се жели помирити правило *pacta sunt servanda* са променом околности. Међутим фикције отварају увек могућност субјективног тумачења и злоупотреба па је отуда опасно засновати једно објективно правило на тако клизавом терену.

За разлику од класичне немачке доктрине која је у правилу *rebus sic stantibus* видела основу целокупног међународног права, правни основ за једнострано ослобођење од уговорних обавеза у тренутку када су у супротности па ма и са тренутним интересима државе (15), савремена немачка доктрина много умереније прилази овом питању. Бербер признаје *rebus sic stantibus* као свеопште правно правило али ограничава његову примену само на објективну промену битних околности и искључује могућност субјективних промена, на пример, промена мотива које су странке имале у виду приликом закључивања уговора или промена у односима снага. По схватању писца промене морају бити тако темељите, тако битне, тако обимне да дође до неравнотеже у остварењу уговорних обавеза и да „стварни узајамни однос више не постоји.“ Бербер одлучно одбија аутоматско дејство правила а такође могућност једностраног окончања уговора на основу промењених околности. У случају да промена околности тешко погађа једну уговорну страну а друга страна одбија захтев оштећене стране, писац дозвољава суспензију уговора до коначног решења спора који најчешће престаје бити спор искључиво правне природе (16). Дам (Dahm) анализирајући праксу, указује да *rebus sic stantibus* као правни основ за ревизију или окончање уговора долази у обзир само у сасвим уским и одређеним границама. Само темељите и веома тешке промене околности могу доћи у обзир; то су у првом реду промене „чињеничног стања у животним односима“ али не могу бити искључене ни промене „уговорног основа кроз темељиту промену правних схватања.“ По схватању писца клаузула *rebus sic stantibus* не може да послужи као правни основ за једностран отказ уговора него даје само „право на консултовање.“ Уколико то не доведе до жељених резултата, странка је дужна да се обрати неком међународном форуму. Једнострана акција долази у обзир само као *ultimo ratio* и то у сличају изузетно тешке ситуације (17).

Совјетска доктрина у периоду између два светска рата признавала је промену битних околности као правно правило али је садржински везала правило за једну једину околност — социјалистичку револуцију. По схватању Коровина, када се један правни поредак замењује другим, квалитетно различитим, на пример, када социјалистички поредак долази после поретка грађанске демократије, падају нужно сви правни односи између

(14) L. Oppenheim — H. Lauterpacht: International Law, Vol. I, Eight ed., London, 1955, p. 939—940.

(15) Kaufmann: Das Wesen des Völkerrechts und die Klausula Rebus sic stantibus, Tübingen, 1911; O. Koellreuter: Grundriss der Allgemeinen Staatslehre, Tübingen, 1933.

(16) F. Berber: Lehrbuch des Völkerrechts, I Band, Berlin, 1960, S. 459—466.

(17) G. Dahm: Völkerrecht, Band 3, Stuttgart, 1961, S. 143—155.

држава (18). Савремена совјетска доктрина пребацује проблем на други колосек; ревизија уговора може да уследи по правилу само „сагласношћу свих уговорних страна“, и само „уколико је у интересу мира, права и правичности или уколико су потребне допуне“ (19).

Професор Радојковић посматра *rebus sic stantibus* као самостално правно правило чији основ лежи у „друштвеном циљу.“ Наиме, по речима писца, уговорне стране могу се обавезати само у границама општег друштвеног интереса; тај исти друштвени интерес захтева да се уговор ревидира или оконча уколико наступе нове околности које странке нису имале у виду приликом закључења уговора. Странка која је погођена непредвиђеним догађајима „може захтевати разрешење или ревизију уговора“; при решавању сваког конкретног случаја, по схватању писца, мора се водити рачуна о општој међународној солидарности која захтева да мање важан интерес уступи важнијем и значајнијем. Основ те солидарности нису никакви морални обзире већ хијерархија интереса (20).

По схватању професора Бартоша *rebus sic stantibus* представља данас у модернизованом облику правило међународног права, на основу кога може доћи до престанка међународних уговора који не одговарају наступелим променама. Међутим, по речима писца, правило *rebus sic stantibus* „не смемо сматрати као правну конструкцију него као полуку помоћу које осигуравамо спровођење нових начела, нових идеја и нових ситуација на светској позорници“ (21). Говорећи даље о *rebus sic stantibus* као правном правилу, професор Бартош сматра да оно по концепцији Комисије за међународно право ништи права и киристи чије је уговарање било дозвољено, па чак можда и нормално у време закључења уговора „али које не одговара, не само техничкој интенцији воље сауговарача и њиховој сагласности, него ни општим политичким и историјским збивањима два света, од којих је један прошао а други тек иступа или се тек афирмише на међународној позорници.“ — Овако широко тумачење правила по нашем уверењу је апсолутно неприхватљиво и у прошлости доводило је до тешких злоупотреба, нарочито од стране осовинских сила у периоду између два светска рата. То су били разлози због којих је овом правном правилу пружен тако жесток отпор од стране појединих теоретичара, због чега су сви напори савремене доктрине усмерени у правцу веома прецизног ограничавања правила.

Погрешно је правило *rebus sic stantibus* везати за целокупну област међународног права, па не само то него и за дати политички курс. Промене на које указује професор Бартош а које су последица „историјских збивања“, „смене двају светова“ итд., имају потпуно различите изворе и савремено међународно право им налази ослонац у другим правним начелима и правилима која су нашла своје место у данас већ обогаћеном међународ-

(18) E. A. Korovin: *Das Völkerrecht der Uebergangszeit*, Berlin, 1929, S. 109.

(19) Академија Наук СССР, Институт права. *Международное право*, Москва, 1957, с. 273.

(20) M. Radojkovitch: *La Revision des Traités et le Pacte de la Soc. des Nat.*, Paris, 1930, pp. 174—175.

(21) М. Бартош: Утицај промене околности на важење међународних уговора. „Летопис Матице српске“, Нови Сад, јануар 1964, с. 55.

ноправном поретку, на пример у начелу самоопредељења, у правилима која регулишу процес деколонизације или у начелима активне мирољубиве коегзистенције; отуда је неправилно везати све то за једну сасвим специфичну правну категорију као што је *rebus sic stantibus* чије је поље примене и дејство ограничено на међународне уговоре, дакле сасвим одређене правне акте. Коначно треба истаћи да *rebus sic stantibus* није једино правно правило на снову кога се може приступити ревизији уговора.

Насупрот колебањима којих, као што се из горњег излагања може закључити, још има у савременој доктрини, најновија пракса унела је много светла у проблематику ревизије уговора. Истина питање ревизије или само правило *rebus sic stantibus* не помиње се изричито у Повељи УН, нити Повеља садржи одредбу аналогну одредби чл. 19 Пакта Друштва народа која је Скупштини ставио у надлежност да „с времена на време позове чланове Друштва да приступе новом испитивању уговора који су постали неприменљиви, као и међународних ситуација које могу довести у опасност светски мир.“ На први поглед то је несумњиво изненађујуће, имајући у виду основне поставке од којих се пошло приликом стварања нове светске организације. На првој пленарној седници конференције УН у Сан Франциску 1945, болиvisки делегат је истакао: „Мир за којим ми тежимо не сме имати за циљ успостављање друштвеног *status-quo-a* јер би био нечовечан и немогуће би га било доследно спровести, то би представљало нову форму тираније која би довела до фаталног завршетка начела на којима желимо да градимо човечанску хармонију. То мора бити динамичан мир у жељи да се нађу решења социјалних и економских проблема света“ (22). Међутим, и поред јасно истакнуте и усвојене концепције о динамичној међународној организацији, Велике силе пружиле су отпор уношењу специјалне одредбе у Повељу која би регулисала проблем ревизије међународних уговора. По речима совјетског делегата одредбе о ревизији уговора могле би бити злоупотребљење од стране непријатељских држава да би избегле обавезе које ће им бити управо наметнуте. На тај начин „конференција би могла уздрмати зграду која је саграђена са тако много напора и крви“ (23). Међутим мале земље нису поклекнуле пред овим аргументима. Бразилиски делегат, на пример, предложио је да се у Повељу унесе специјална одредба на основу које би Генерална скупштина имала право да двотрећинском већином гласова позове уговорене стране да приступе ревизији уговора. „Уколико би ма која уговорна страна одбила ревизију или поништај, друга или више уговорних страна биле би овлашћене да се обрате Међународном суду правде с циљем да овај одлучи да ли је уговор изгубио у целости или делимично обавезну снагу, пошто су се услови који су битни за његово извршење изменили или је уговор постао неправедан и опасан за једну или другу страну“ (24).

Сличан предлог потекао је и од Египта с том разликом, што је Египат предлагао Савет безбедности као орган који би коначно пресудио спор (25). Низ других земаља подржавало је ове ставове. При таквој ситуацији било

(22) Doc. 20, P/6, UNIO/I, p. 186.

(23) Doc. 771, II/2/41.

(24) Doc. 2, G/7 (e), p. 8.

је очигледно да проблем ревизије не може бити мимоиђен ни овога пута. Као компромисно решење усвојен је чл. 14 Повеље на основу кога се овлашћује Генерална скупштина да може препоручити „мере у циљу мирног изглађивања сваке ситуације, без обзира на њено порекло, за коју сматра да би могла бити од штете по опште благостање или пореметити пријатељске односе међу нацијама, подразумевајући ту и ситуације које настану услед повреда оних одредаба Повеље које излажу циљеве и начела Уједињених нација.“ Иницијатор и аутор овог компромисног решења, амерички делегат сенатор Ванденберг, образлажући овај члан истакао је да се Генерална скупштена неће бавити уговорима *per se* већ поравнањем услова који могу угрозити мир и добре односе међу народима. Имајући у виду опште благостање може се догодити, додао је говорник, да Генерална скупштина препоручи „поштовање уговора пре него ревизију. Реченица мирно поравнање ма које ситуације, без обзира на њено порекло, не може бити тумачена тако да предмет ревизије уговора буде забрањен Скупштини. Ако уговори доведу до ситуације за коју Скупштина сматра да угрожава опште благостање или пријатељске односе међу народима, она може чинити препоруке у погледу ревизије“ (26).

Имајући у виду злоупотребе правила *rebus sic stantibus* у прошлости, посебно околност да су Осовинске силе у периоду између два светска рата користиле чл. 19 Пакта Друштва народа као основ својих територијалних захтева, творци Повеље, руковођени жељом да се избегну чести захтеви за ревизијом уговора, нису *expresis verbis* поменули у Повељи промену околности као правни основ за ревизију уговора нити ревизију уопште али нису ни порицали правило као такво. То потврђује и досадашња пракса Уједињених нација.

Када је египатска влада јула 1947 изнела пред Савет безбедности свој спор са Великом Британијом по питању важности уговора о савезу од 1936, британски делегат стао је на становиште да се цео проблем своди на ревизију уговора на основу промењених околности (27). Генерални секретар УН позвао се 1950 на правило *rebus sic stantibus* да би доказао престанак важности уговора о мањинама, закљученим после Првог светског рата. Тим поводом Генерални секретар је у свом извештају истакао: „да су се општи политички услови међународног света и специјални услови држава променили тако радикално да је примена *rebus sic stantibus* могућа“ (28).

Нормативни карактер *rebus sic stantibus* признаје и Комисија за међународно право Уједињених нација али, да би се избегли евентуални неспоразуми, посебно да би се подвукао објективни карактер правила, Комисија је одбацила уобичајену терминологију *rebus sic stantibus* и определила се за израз „суштинске промене околности“. У чл. 44 нацрта уговорног кодекса, усвојеног од стране Комисије на 18 заседању, одржаном од 6 маја до 12 јула 1963, констатује се да битне промене околности „која се догодиле

(25) Doc. 2, G/7, (21).

(26) Doc. 748/II 12/39.

(27) Sec. Council, Offic. Rec., No. 70, 175, 176 meetings, pp. 1771—1779.

(28) E/CN, 4/367, 7 avril 1950, pp. 36—38.

у погледу чињеница или ситуација која је постојала у време закључења уговора, може послужити као основ за окончање или повлачење уговора уколико је:

„а) Постојање ове чињенице или ситуације представља битни основ споразума уговорних страна; и

б) уколико дејство промене у битном погледу мења карактер уговорних обавеза.“

Ст. 3 истог члана дозвољава могућност и само делимичне измене уговора уколико промена околности погађа само поједине одредбе уговора (29).

Несумњиво да је став једног тако високог правничког ауторитета као што је Комисија за међународно право отклонио многе сумње у вези карактера промењених околности. Али треба ипак указати да је формулација поменутог члана уопштена и да не садржи све елементе за пресуђење једног спора уколико би се он евентуално појавио. То је уосталом био случај и са свим покушајима дефинисања овог правног правила у прошлости. Постоје зато оправдани разлози; основни елемент правила су промењене околности а оне могу уследити у најразличитијим видовима па би било немогуће обухватити то једном дефиницијом. Живот рађа увек нове, до тада непознате околности и њиховим евентуалним прецизирањем и стежањем у одређене оквире правило би изгубило свој динамизам а самим тим и свој смисао. Лењин је једном приликом учинио врло интересантну опаску указујући да :„Закон узима оно што је мирно и зато закон, сваки закон је узак, непотпун, приближан“ (30). А у случају правила *rebus sic stantibus* немогуће је пронаћи оно „мирно“. Отуда су и настојања да се пронађе чврст правни облик, како би се избегле злоупотребе, остала безуспешна. Доктрина и пракса настојале су да ипак ограниче подручје њене примене и предвиде услове под којима може бити употребљена. Доктрина је јединствена, а с њом се слаже и старија и новија пракса, да промена битних околности може да послужи само као основ захтева једне уговорне стране а не као основ за једностран отказ уговора. Када је Русија 1870 покушала једнострано да се ослободи обавеза Париског уговора од 1856 у погледу неутрализације Црног мора на основу промењених околности, остале државе потписнице уговора Велика Британија, Аустрија, Француска, Италија, Немачка и Турска, на конференцији у Лондону, 17 јануара 1871, прокламовале су: „да је основно начело међународног права да се ни једна сила не може ослободити уговорних обавеза, нити мењати његове одредбе, изузев уз сагласност уговорних страна, средствима пријатељског споразумевања.“ Исто начело потврђено је и у резолуцији Савета Друштва народа од 17 априла 1935, донетој поводом отказивања неких одредаба Версајског уговора од стране Немачке. Генерални секретар УН у раније поменутом извештају одлучно се изјаснио против аутоматског дејства *rebus sic stantibus* или једностраног ослобођења од уговорних обавеза уз позивање на ово правило. Комисија за међународно право, о чему ће бити речи

(29) Report of the Int. Law Commission, Offic. Rec.: Eighteenth Sess., Supl. No 9 (A.5509), p. 20.

(30) Лењин: Философске свеске, Москва, 1947, с. 126.

касније, предвидела је процес примене овог правила како би се спречиле злоупотребе или самовољна акција једне уговорне стране. Пракса је дакле одлучно стала на становиште да промена битних околности не доводи *ipso facto* до престанка уговора него може једино да послужи као основ захтева једне стране да се приступи ревизији или окончању уговора, у зависности од тога да ли промена околности доводи у питање само неке уговорне одредбе или пак погађа уговор у целини.

Друго спорно питање у вези промене околности своди се на чињенично стање тј. на питање које промене околности могу послужити као основ захтева једне стране. Нацрт уговорног кодекса Комисије за међународно право УН говори о „суштинским“ променама околности и то околности које су постојале у време закључења уговора, другим речима које су условиле закључење уговора. При томе кодекс поставља два услова: а) да је одређено чињенично стање, које је претрпело промене, представљало основу споразума уговорних страна и б) да су промене погодиле и измениле суштински карактер уговорних обавеза. То је став који преовлађује и у доктрини а он логично проистиче и из самог циља уговора. Преузимањем одређених обавеза странке су имале у виду одређено стање ствари при којем је могуће остварење одређеног циља; уколико дође до промене тог стања, до промене околности при којима је немогуће остварење циља без тешке штете по једну уговорну страну, другим речима, уколико нестане потпуно или делимично материјалне основе уговора, мења се однос између формално преузетих обавеза и правила стриктног испуњења уговора *pacta sunt servanda* на основу *omnis conventio intelligitur rebus sic stantibus*. Претпоставка уговора које државе закључују у доба мира је равнотежа и еквивалентност, схваћена у смислу сразмере између права и обавеза уговорних страна. Међутим, уколико је та сразмера нарушена суштинском променом околности, неминовно се намеће потреба усклађивања раније преузетих обавеза и новонасталог стања на основу успостављања нове равнотеже и уношења еквивалентности у уговорни однос. Ту правило *rebus sic stantibus* налази свој пуни смисао и својо снов, па коначно ту налази и своју органску везу са основним начелом међународног права, сувереном једнакошћу држава.

Када је реч о промени околности треба коначно нагласити да промене морају наступити ван воље уговорних страна. Уговор настаје сагласношћу воља; воља дакле представља конститутивни елемент уговора. Али од тренутка ступања на снагу, уговор постаје независан у односу на само једну вољу — *pacta sunt servanda*. Уговорне стране дужне су да уговор извршавају *bona fide*. Отуда би и самовољно мењање околности, које би негативно утицале на даље испуњене уговора, представљало противправан акт, представљало би кршење уговора те не може да послужи као основ за ревизију или окончање. Промене околности морају наступити независно од воље уговорних страна; тај момент даје правилу карактер објективног правног правила. Дозволити примену правила и у оним случајевима где су ту промену свесно и намерно извршиле саме странке значило би довести у питање стабилност целокупног правног поретка. Па чак ни друга уговорна

страна која није изазвала нити учествовала у тој промени не може, позивом на правило *rebus sic stantibus*, тражити ревизију или окончање, већ накнаду на бази кулпног неизвршења уговора.

Међутим с тим у вези поставља се питање политичких промена у свету и у појединим државама и њиховог утицаја на уговорне обавезе. Питање није ново; оно се појављивало неколико пута у историји, обично када су се догађале крупне промене. Опште је познато да је приликом стварања буржоаских држава у Европи нова класа одбила да призна династичке обавезе старих режима. Питање је много дискутовано после Првог светског рата када је СССР, позивајући се на промену околности до којих је дошло победом Октобарске револуције, отказао читав низ уговора које је закључила царска Русија.

У доктрини тим питањем бавио се још Вател (*Vattel*), указујући да се уговори склапају између држава а не између државних органа, па према томе да не зависе од облика владавине. У Комисији за међународно право појавила се иста тенденција. Неки чланови захтевали су да се у чл. 44 кодекса унесе изричита одредба на основу које промене политике или владе у једној земљи никад не могу бити основ за примену правила промењених околности. Други су опет заузели став да промене политике једне владе не могу нормално бити основ за примену правила али да би констатација да промене политике никад не могу послужити као основ за примену правила била сувише оштра. Уколико би се, на пример, догодиле радикалне политичке промене, један уговор о политичком савезу могао би постати неприхватљив за обе стране. Отуда се Комисија задовољава само дефиницијом „суштинских промена околности“ сматрајући да то онемогућује злоупотребе у правцу окончања уговора на основу само обичних промена у политици једне земље.

Фундаментална промена околности као правни основ за ревизију или окончање уговора има један сасвим изузетан карактер, што значи да ће се применити само ако не постоји ни један други начин за окончање или ревизију уговора. Следствено томе неће се применити на уговоре који предвиђају могућност ревизије или отказа у свако време; затим неће се применити на уговоре где је престација извршена него само на оне чије је извршење у току или које се извршује сукцесивно. Правило промењених околности делује само *ex nunc*.

Комисија за међународно право изричито је искључила граничне уговоре од примене правила (§ 3, чл. 44, кодекса). Међутим, овај је став очевидно сувишан; гранични уговори извршују се једним актом и самим извршењем нестаје уговорних обавеза, па је логично да се на њих не може применити ни правило промењених околности. Евентуална ревизија стања створеног тим уговорима може се вршити по другом основу али не позивом на правило промењених околности. Отуда би било логичније да је Комисија тај параграф заменила једном широм формулацијом која би обухватила све извршене уговоре.

Један део доктрине сматра да је правило промењених околности могуће применити само на тзв. „вечне“ уговоре, тј. на уговоре који не садрже одредбе о свом престанку. Комисија за међународно право оправдано је:

одбацила овај став; уговори са роком трајања од 5, 10, или 20 година могу такође бити погођени „суштинском променом околности“, нарочито у савременим условима катаклизмичких појава.

Има писаца који заступају став да при оцени и примени правила треба водити рачуна о различитим типовима уговора; легислативни уговори били би по овом схватању искључени од дејства промењених околности, док на тзв. контрактуалне уговоре правило промењених околности не само да је примењиво него и нужно. Ове примедбе немогуће је без резерве прихватити. У начелу „суштинска промена околности“ представља објективно правно правило, један од начина за ревизију или окончање уговора. И ту је немогуће повлачити разлику с обзиром да међународно право, како је то констатовано већ раније, садржи једнообразна правила која регулишу процес закључења и престанка уговора без обзира на њихову садржину. Сем тога веома је тешко повући оштру граничну линију између легислативних и контрактуалних уговора јер се често елементи једних и других преплићу. Међутим, ипак не треба изгубити из вида да питање ревизије вишестраних уговора који садрже апстрактна правна правила у целини, посебно на основу промењених околности, јесте веома сложено услед промена политичке карте света тако да се често догађа да оригиналне уговорне стране нису у потпуности истоветне са странама које су позване да изврше ревизију. Ти проблеми обично се решавају на међународним конференцијама којима се ставља у задатак ревизија одређених правила и у новије време те конференције сазивају се под окриљем међународних организација.

Када се у једном конкретном случају стекну услови за примену правила промењених околности, поставља се питање којим путем остварити захтев једне стране. Уколико друга страна да свој пристанак, као што је био случај престанка уговора од 2 новембра 1907 закљученог између Немачке, Велике Британије и Француске који је споразумно окончан 1924 на основу промењених околности, тешкоћа нема. Али ако се догоди да сауговарач одбије захтев за ревизију, поставља се питање како и ко да реши спор. Недостатак обавезног судства на међународном плану даје овом проблему нарочиту тежину. У прошлости нису били ретки случајеви да су се спорови ове врсте завршавали ратом. Повеља није до краја решила овај проблем. Као што је раније напоменуто, Генералној скупштини дато је право на основу чл. 14 Повеље да у склопу мера којима је циљ мирно „изглађивање“ ситуације које би могле пореметити пријатељске односе или штетити општем благостању препоручи евентуално и ревизију уговора. Циљ дакле „мера“ у које би улазиле и препоруке за ревизију је „изглађивање“ ситуација. Садржина и значај овог термина у доктрини је споран. Поједини теоретичари сматрају да је то један правни и истовремено политички процес, други да је у питању само политички процес. Имајући у виду управо те тешкоће поједини делегати на конференцији УН у Сан Франциску 1945 предлагали су да се уместо речи „изглађивање“ употреби реч „решавање“ јер је она јасније. Међутим, преовладало је схватање да реч „изглађивање“ боље одговара намени; „решавање“ укључује у себи нешто коначно док „изглађивање“ пружа могућност доношења решења претходне при-

роде (31). Генерална скупштина може дакле да у виду препоруке предложи државама ревизију уговора, но препоруке ове врсте, донете овим поступком имају само моралну снагу. Према томе питање ревизије уговора у крајњој линији и Повељи препушта самим уговорним странама.

Комисија за међународно право, имајући у виду опасности и могућност злоупотребе које отуда могу произаћи, имајући исто тако у виду да би било нереално у садањем тренутку поставити као правило обавезну надлежност Међународног суда правде, мада је то у начелу сматрала као најидеалније решење, у чл. 51 нацрта кодекса усвојила је једно веома еластично решење, ослањајући се при томе на чл. 2, ст. 3, Повеље УН који намеће обавезу државама чланицама да све своје спорове решавају мирољубивим средствима, како не би били угрожени међународни мир, безбедност и правда. Наведени члан кодекса намеће обавезу страни која захтева ревизију или окончање уговора да о томе обавести другу уговорну страну. У noti морају бити назначене мере које намерава да предузме страна погођена „суштинском променом околности“, као и један разуман ток у коме је друга страна дужна да достави свој одговор. Изузев у случају крајње нужде, период не може бити мањи од три месеца. Друга фаза овог процеса зависи од примедба супротне стране; уколико у предвиђеном року она не одговори на поднесак оштећене стране, ова је слободна да предузме предложене мере. Уколико пак друга страна стави своје примедбе, § 3, чл. 51, намеће обавезу спорним странама „да потраже решење питања средствима која предвиђа чл. 23 Повеље УН“, тј. путем „преговора, анкете, посредовања, измирења, арбитраже, судског решавања, прибегавања регионалним уставима или споразумима или другим мирним начинима по свом сопственом избору.“ Међутим, ако се ни тим путем не постигне решење, владе у спору ће саме ценити ситуацију и поступити *bona fide*. Ценећи реалне политичке односе у савременом свету, Комисија је дошла до закључка да у решавању процесне стране правила „суштинске промене околности“ не може ићи даље од чл. 33 Повеље, дакле свесно је изоставила принудно решавање.

Из горњег произлази да процесна страна правила ни у нацрту уговорног кодекса до краја није решена али је Комисија недвосмислено истакла да окончање или ревизија уговора не може бити произвољна ствар ма које уговорне стране. Посматрано у процесу историјског развоја овог питања, не може се оспорити да и ово скромно решење представља корак напред. Комисија је то недвосмислено истакла. Циљ чл. 51 није успостављање обавезне надлежности него постављање извесних баријера против самовољног мењања обавеза у које су државе слободно ушле.

*
* * *

Conventio omnis intelligitur rebus sic stantibus, или да употребимо савремену терминологију „суштинска промена околности“ представља данас објективно правно правило са ограниченим подручјем примене. Иако савре-

мено међународно право признаје ово правило као објективно правно правило независно од правних фикција, као што је на пример пређутан споразум странака, ипак приликом примене не може се у потпуности занемарити воља уговорних страна. То произилази и из формулације чл. 44 нацрта уговорног кодекса који предвиђа да само она промена околности чини садржину правила која је представљала основ споразума уговорних страна. Другим речима, приликом решавања конкретног спора потребно је испитати услове под којима је дошло до сагласности воља закључења спорног уговора. Међутим, то није једини елемент нити вољу можемо означити као основ правила. Решење треба тражити у проналажењу равнотеже између воље уговорних страна и њихових узајамних права и обавеза, у успостављању сразмере у правима и обавезама уговорних страна у промењеним околностима.

Значај правила суштинске промене околности је огроман управо у савременим условима снажног технолошког напретка и социјалних покрета у свету који су и у међународни живот унели много више динамизма но што је то било у претходним периодима. У прошлости, употреба силе у међународним односима била је дозвољена па су и уговори најчешће мењани силом тј. ратом. Савремени међународни поредак обележавају покушаји да се рат елиминише као средство националне политике односно да се пронађу путеви за мирно решавање спорова. У склопу тих напора правило суштинске промене околности представља једно од средстава за остварење тог циља у једној сасвим одређеној материји, у међународном уговорном праву.

Смиља Аврамов

R É S U M É

La règle „rebus sic stantibus“ dans le droit international contemporain

L'auteur traite la question de la complexité de la révision des conventions internationales, eu égard aux limites étroites du développement institutionnel de l'ordre international d'une part et à la double fonction que possèdent les conventions internationales d'autre part; la communauté internationale adopte sous forme de convention les règles de droit abstraites et dans ce cas les conventions jouent le même rôle que les lois dans l'ordre intérieur, c'est à dire elles réglementent un cercle déterminé de rapports internationaux. En même temps les conventions internationales apparaissent aussi en tant que forme la plus directe par l'intermédiaire de laquelle les membres de la communauté internationale réalisent de nombreux actes juridiques. Dans ce cas les conventions internationales quant à leur contenu et à leur forme peuvent être comparées aux contrats de droit privé dans le droit interne. Cependant, la technique juridique tout aussi bien que les règles matérielles qui régissent le processus de la conclusion des contrats sont plus ou moins les mêmes pour toutes les sortes de conventions internationales. De cet état des choses s'ensuit toute une série de difficultés en relation avec la révision des conventions internationales.

En analysant l'attitude de la doctrine contemporaine relativement à la question rebus sic stantibus l'auteur considère qu'il est impossible de construire cette règle sur la base de l'analogie avec le droit interne, vu que cette

règle, comme il l'a souligné, s'est développée dans l'ordre international sous l'influence du droit privé, mais au cours de son développement elle s'est adaptée progressivement aux conditions spécifiques de la vie internationale et aujourd'hui elle représente une règle indépendante, objective, dont le caractère normatif est reconnu de même par la Commission de droit international de l'ONU. Quant à la question quels sont les changements de circonstances qui peuvent servir de base à la règle *rebus sic stantibus* l'auteur analyse en détail la pratique contemporaine et l'attitude prise par ladite Commission et il conclut que le changement de circonstances doit atteindre et modifier le caractère substantiel des obligations contractuelles, de sorte que l'état déterminé qui a subi les changements représenterait la base de l'accord des parties contractantes. En acceptant les obligations déterminées les parties avaient en vue l'état de choses déterminé, dans lequel il est possible de réaliser le but du contrat. Si les changements se produisent dans cet état, en d'autres termes s'il arrive que les bases matérielles du contrat disparaissent entièrement ou partiellement, alors le rapport change entre les obligations formellement acceptées et la règle de l'accomplissement strict du contrat *pacta sunt servanda*, sur la base *omnis convention intelligitur rebus sic stantibus*. L'hypothèse des conventions que les Etats concluent en temps de paix est l'équilibre et l'équivalence, conçue dans le sens de la proportion entre le droit et les obligations des parties contractantes. Si cette proportion est altérée par le changement substantiel des circonstances, la nécessité s'impose de coordonner les obligations contractées auparavant et l'état de choses nouvellement formé sur la base d'un nouvel équilibre et de l'équivalence dans le rapport contractuel. Cette règle *rebus sic stantibus* trouve ici toute son acception et finalement elle trouve là son lien organique avec le principe fondamental du droit international, l'égalité souveraine des Etats. En outre, selon la conception de l'auteur, le changement de circonstances doit se produire sans que la volonté des parties contractuelles soit engagée. Le contrat prend naissance une fois que les volontés se sont mises d'accord et la volonté représente l'élément constitutif du contrat. Mais dès le moment que le contrat entre en vigueur il devient indépendant par rapport à une seule volonté — *pacta sunt servanda*.

Le changement de circonstances en tant que base juridique pour la révision ou la réalisation du contrat a un caractère tout à fait exceptionnel, ce qui signifie qu'il sera appliqué seulement dans le cas qu'il n'y a pas d'autres moyens pour la réalisation ou la révision du contrat; le changement des circonstances essentielles ne doit pas entraîner *ipso facto* la cessation de la validité du contrat, mais il peut seulement servir de base à la requête d'une partie de procéder à la réalisation du contrat, ce qui est en fonction du fait si le changement de circonstances ne met en question que certaines dispositions contractuelles ou bien s'in porte atteinte au contrat dans son ensemble.

РАЗВОЈ И ОДЛИКЕ САВРЕМЕНОГ ПРИВРЕДНОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

Савремено кривично право придаје посебан значај привредним деликтима тако да се све више говори о привредном кривичном праву као посебној грани кривичног права (1). Међутим, иако карактеристични за

(1) Vriij: Le droit pénal social-économique, „Revue internationale de droit pénal“. No. 3/1953, s. 726.