

*Др БЕЛИБОР ГАВРАНОВ: ПРИНЦИПИ И ПРИМЕНА СИСТЕМА КОЛЕКТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА.* Институт за упоредно право, Монографија 42, Београд 1969.

Институт за упоредно право објавио је монографију са савременом темом чији значај постаје све актуелнији. Реч је о систему колективне безбедности конституисаном после другог светског рата у оквиру Организације уједињених нација и начелима и механизму функционисања тог система.

Полазећи од основне сврхе система колективне безбедности — онемогућавања рата као средстава метода у међународним односима — аутор је свој интерес усмерио према утврђивању ефикасности тог система, у оквиру правног механизма Повеље и плана њене практичне примене.

Инаугурисан први пут у историји међународне заједнице после I светског рата, на нивоу Друштва народа, с претензијом да има универзални карактер, систем колективне безбедности показао се још неопходнији после II светског рата, ради обезбеђења и заштите светског мира.

Повеља Уједињених нација је стога посебну пажњу обратила питању колективне безбедности и у поређењу с Пактом Уједињених народа разликује се нарочито у следећем: Пакт Друштва народа забрањивао је рат као противправно средство у међународним односима под претњом санкције, али је остављао слободу свакој држави-чланици да те санкције примени или не. Пакт је, под одређеним условима, сматрао рат дозвољеним средством у решавању међусобних односа држава. Повеља У. нација, међутим, апсолутно забрањује вођење рата. С тим у вези, у међународноправној теорији поставило се питање није ли чланом 51. Повеље нарушен апсолутни карактер те забране, с обзиром да члан 51. даје право државама на индивидуалну и колективну самоодбрану. Међутим, остварење права из чл. 51. претпоставља већ извршен оружани напад противника. Према томе, сматра аутор, члан 51. има други смисао и не значи изузетак од опште забране вођења рата. Напротив, право на самоодбрану представља елемент система колективне безбедности. Рат, дакле, произилази из повреде забране вођења рата, а не заснива се на чл. 51. Повеље. Значајна разлика у систему колективне безбедности између Пакта и Повеље је у томе што Повеља забрањује употребу силе уопште и знатно проширује основ за остварење међународног мира, обезбеђујући заштиту свих циљева и принципа Повеље кроз систем принудне мера, док су одредбама Пакта гарантовани само територијални интегритет и политичка независност држава.

Сматрајући да је међународни мир недељив, Повеља у чл. 2, тач. 6. одређује да ће Организација настојати да и нечланице Уједињених нација поступају у складу с принципима Повеље, уколико то налажу интереси очувања међународног мира и безбедности. Зато су основни елементи у структури система колективне безбедности Уједињених нација превентивне активности чија је сврха да сведу на најмању меру узроке који могу да доведу до повреде међународног мира и употребе силе у међународним односима. Повеља УН, за разлику од Пакта Друштва народа разрађује појам шире и уже превенције. У ширу превенцију улазе основна начела одржавања међународних односа у циљу очувања међународног мира. Ужа превенција представља систем мера које утврђују мирна средства за отклањање непосредне претње међународном миру и безбедности. Разлика између Повеље УН и Пакта Друштва народа постоји и у регулисању предузимања принудне акције за очување или поновно успостављање међународног мира. Одредбама Повеље прописан је систем за предузимање колективне акције у одређеним случајевима, док Пакт такве одредбе не садржи. И друго, још значајније, Повеља УН утврђује обавезност примене тог система и у односу према овлашћеним органима Уједињених нација и према државама — чланицама које извршавају закључке тих органа.

Одговор на питање да ли је механизам система колективне безбедности Организације УН довољно ефикасан претпоставља детаљну и пажљиву анализу оних одредаба Повеље које регулишу односе и надлежност органа

УН и њихових чланова који су непосредно надлежни за обезбеђење и заштиту међународног мира. Компетенције и структура Савета безбедности, а нарочито механизам гласања, од посебног су интереса. Савет безбедности је на конференцији у Сан Франциску замишљен као представнички орган држава које су најодговорније за међународни мир и осталих чланица Уједињених нација, који као колективни орган делује у име свих чланова Уједињених нација и доноси одлуке које представљају ставове свих држава заинтересованих питањима одржања међународног мира и безбедности.

За оцену функционисања система колективне безбедности од суштинског значаја је проблем гласања у Савету безбедности. С обзиром да се одлука Савета може донети само ако за њу гласа најмање седам чланова, велике и мале државе постигле су компромис на тај начин што су се велике силе оваквим принципом гласања обезбедиле од доношења одлука за које не желе да гласају, а за изгласавање такве одлуке претпоставља се најмање два гласа несталних чланова Савета. Међутим, тешкоће су настале код остварења принципа једногласности сталних чланова Савета безбедности. Већи број амандмана поднет је поводом правила да се одлуке Савета сматрају усвојене, у свим питањима, сем процедуралних, само ако је за њих гласало седам чланова, укључујући гласове свих сталних чланова. Реализација овог принципа ствара посебно проблем тумачења смисла уздржавања од гласања сталног члана Савета безбедности. Иако је на конференцији у Сан Франциску, а и у дискусијама вођеним у Савету безбедности, заузет став да уздржавање од гласања сталног члана Савета, сем изузетка обавезног уздржавања из члана 27 став 3, доводи до немогућности да се донесе одлука, пракса Савета дала је друго тумачење у тзв. шпанском случају, априла 1946. год. Том приликом, совјетски представник уздржао се од гласања уз изјаву да то не треба да спречи доношење одлуке нити да добије значај преседана. Међутим, с обзиром да су се случајеви уздржавања од гласања сталних чланова понављали у пракси више пута, формирало се мишљење да је настао обичај по којем такво уздржавање не треба тумачити као коришћење права вета. Аутор сматра да се не би могло прихватити да уздржавање од гласања не значи противљење одлуци. Аргументу совјетског представника да стални члан Савета безбедности има могућност да се изричито изјасни против, ако жели да онемогући доношење одлуке, аутор приговара да стални члан има могућност и да се изричито изјасни за одлуку. Суштина питања своди се у ствари на покушаје сталних чланова да остану по страни код решавања појединих питања и аутор тачно закључује да се овакво поступање може сматрати „скривеним вето“, али и не мора. Зато је најмеродавније, код случаја уздржавања сталног члана од гласања, његово изјашњење да ли то треба сматрати препреком за доношење одлуке или не.

За остварење система колективне безбедности Повељом је нормирана сарадња неколико органа Уједињених нација. Зато је од посебног интереса разграничење и однос надлежности Савета безбедности и Генералне скупштине, имајући у виду садржину чланова 10. и 24. Повеље. По члану 24. Повеље УН, Савет безбедности је централни орган у систему колективне безбедности с обзиром да је главна одговорност за одржање и безбедност међународног мира у његовој надлежности. Разлог оваквом решењу пре свега је потреба и сазнање да је за очување универзално схваћеног међународног мира неопходно обезбедити јединство акције великих сила. Стога је и правни положај Савета безбедности недвосмислено политички мотивисан.

У дефинисању односа надлежности Генералне скупштине и Савета безбедности формирала су се два супротна мишљења: прво, по којем однос између Генералне скупштине и Савета безбедности треба поставити аналогно односу између извршних и законодавних органа интерног права, дакле поставити Савет безбедности у зависни положај у односу на Генералну скупштину, и друго мишљење, заступано углавном од делегација великих сила о самосталном положају Савета безбедности, по којем овлашћења Ор-

ганизације не проистичу из Генералне скупштине већ из суверено изјављене воље држава-чланица.

Закључујући излагање у овом делу, аутор дефинише надлежност Савета безбедности као „искључиво право тог органа на примену свих мера у име Организације уједињених нација у случајевима који значе непосредну опасност за одржање међународног мира и безбедности или нарушења стања мира.”

У даљем излагању анализира се поратна пракса промењених односа надлежности Генералне скупштине и Савета безбедности насталих услед политичких размимоилажења и нејединственог деловања, у првом реду, великих сила.

Политички карактер Уједињених нација нарочито је испољен код реализације система колективне безбедности који укључује како делатности којима се спречава нарушавање међународног мира тако и акцију када су међународни мир и безбедност угрожени. Од одлучујућег је утицаја политичко уверење овлашћених органа да ли постоје услови у смислу чл. 39. Повеље и одредаба Резолуције „Уједињених за мир”, за интервенцију Организације УН у међусобне односе држава у оквиру система колективне безбедности. Члан 39. Повеље прописује општи услов за примену принудних мера у систему колективне безбедности, дефинишући га као „угрожавање мира, нарушење мира или напад”. Међутим, Повеља не даје ближу квалификацију ових појмова. Стога је аутор сматрао потребним да анализира активности Савета безбедности и Генералне скупштине у случајевима када се сматрало да има места примени чл. 39 и другим одговарајућим одредбама Повеље. При том, аутор није користио метод историјског описивања, већ је поставио себи задатак да уопштавајући праксу примене принудних мера у конкретним случајевима изложи који је политички и правни смисао дат овим одредбама од стране овлашћених органа. Примена чл. 39. претпоставља расправљање неколико сложених питања: покретања поступка за предузимање принудних мера (што укључује два основна проблема: одређивање овлашћених субјеката за покретање и начин покретања поступка) утврђивање чињеничног стања и квалификацију случаја. Полазећи од стилизације чл. 39. по којој Савет безбедности утврђује да ли постоји угрожавање мира или не, што значи да је надлежан и да утврди и квалификује чињенице у смислу садржине чл. 39, аутор је приказао више варијаната приступа у решавању ових претходних радњи и показао сву сложеност и деликатност рада ових органа у оцењивању претпоставки за реализацију чл. 39.

Посебна глава посвећена је колективној акцији Уједињених нација у којој је обрађено неколико основних питања: постојање услова за покретање колективне акције и одређивање надлежности органа УН за покретање те акције, одређивање мандата снага Уједињених нација које спроводе колективну акцију, принципне формирања оружаних снага УН и њихове организације као и питање свршетка и начина завршетка колективне акције. Аутор истиче да је једно од битних питања у систему колективне безбедности завршетак колективне акције. С обзиром да колективна акција представља интервенцију Организације у надлежност суверених држава, ради одржања или поновног успостављања међународног мира, појамно свршетак колективне акције значи да је та сврха и постигнута. Међутим, Повеља ово питање није регулисала нити се међународноправна теорија њиме посебно бавила. Аутор сматра, имајући у виду методолошко схватање поступка за покретање колективне акције, а то је слободна оцена о настајању услова из чл. 39. Повеље од стране Савета безбедности, да је логично прихватити као основно правило да се колективна акција завршава, исто тако, одауком Савета безбедности о ликвидацији узрока који су довели до предузимања колективне акције.

Одређујући као непосредни предмет свог рада утврђивање смисла оних одредаба Повеље које регулишу принудне мере у систему колективне безбедности и анализу практичне примене тих одредаба од надлежних

органа Уједињених нација, аутор је приказао у којој мери пракса Уједињених нација на том плану одступа од правног механизма Повеље и политичких идеја којима је инспирисан систем колективне безбедности, и који су недостаци и непотпуности правних решења тог система. При томе је указао и на фактичку ревизију одредаба Повеље настале услед измена политичких односа у свету као и на потребу да се изврши и формална ревизија усклађивањем принципа и других одредаба Повеље са каснијим развојем правног поретка Организације УН.

Оцењујући на крају досадашњу активност Организације УН на плану примене система колективне безбедности и имајући у виду његову основну идеју — апсолутну забрану рата — аутор долази до закључка да су Уједињене нације, иако у сложеним политичким околностима, оствариле свој основни циљ — одржање и заштиту међународног мира, али да им предстоји озбиљан задатак на усавршавању правних решења и елемената система колективне безбедности.

*Весна Јанковић*