

## ДРЖАВА И ОПШТИ ИНТЕРЕС У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Под утицајем бројних чинилаца људско друштво се од свог настанка непрестано мења. Те промене утичу на устањена друштвена схватања, али не непосредно и одмах, пошто се људска свест релативно споро прилагођава новим реалностима, и по правилу у новим друштвеним условима још увек владају социјална, морална па и правна правила створена у друго време, под другим околностима и за друге прилике. Одређене вредности, које су из објективних разлога друштвене потребе биле врло дуго заштићене и сматране неприкосновеним, па и вечитим, споро и тешко уступају место новим вредностима, пре свега, вероватно, због тога што се човек с муком ослобађа схватања наслеђених из прошлости, нарочито ако су она била идеје водиље низа прошлих генерација. Ова законитост важи, изгледа, за сваку друштвену групу, од микро до макро заједнице, па и за ону најширу — међународно друштво.

Јер, међународна заједница, иако на глобалном плану, одражава исте оне карактеристике својствене и најмањој људској скупуни. И она је, услед, додуше, специфичних фактора социјалне, економске, политичке и друге природе, подложна непрекидним променама. Под њиховим утицајем мења се и међународно право, као скуп правила који регулише односе у тој заједници, но оно — управо из разлога на које је горе указано — прати ове промене са становитим закашњењем. Стварано постепено, од тренутка када се у међународном друштву, осетила потреба да се путем норми утврде односи међу његовим члановима, међународно право је, по природи ствари, вршило функцију „спољног државног права“. Ово зато, што је, у часу када су се почели назирати први обриси једног међународноправног поретка, начело апсолутне суверености држава било владајуће и неоспорно и, ако се тако може рећи, представљало угаони камен који је служио као основ на коме је међународно право требало да почива. И, заиста, оно се врло дуго времена развијало у том правцу регулишући односе између суверених субјеката што је значило: у међусобним односима потпуно независних и који су саобраћали у условима где је сфера примене међународног права била релативно мала и оштро одељена од оне у којој је држава, унутар својих граница, деловала савршено слободно примењујући своје унутрашње право према властитим потребама и нахођењу. У таквој ситуацији једна од најважнијих функција међународног права, ако не и најважнија, била је заштита државе, њених права и интереса, која је ишла тако далеко да је свака држава била власна, баш по међународном праву, да се лати оружја увек када су, по ње-

ној субјективној оцени, таква права и интереси били доведени у питање. На једној замишљеној скали вредности у свести међународне заједнице заштита државе, као јединог субјекта међународног права, налазила се при самом врху.

Овакво схватање, стварано и неговано столећима, у суштини се одржало и до наших дана. Наиме, коликогод сви прихватили да се сама међународна заједница битно преобразила и да је међународно право данас неупоредиво развијенији систем од онога што је оно представљало у освит новог доба, када су Вестфалским миром 1648. ударани његови темељи, заштита националне заједнице отеловљене у држави остала је у свести људи као једна од најзначајнијих, битних вредности које међународно право треба да штити и чију заштиту међународна организована заједница мора да гарантује својим ауторитетом. Ваља додати: — без обзира шта се догодило и колико се услови и околности разликовали у сваком конкретном случају када та вредност стицајем догађаја буде угрожена.

Да су се односи, распоред снага па и сама структура међународне заједнице до те мере преобразили те пружају потпуно другу слику од оне која је постојала пре четврт века, очигледно је. Крај другог светског рата омогућио је мењање социјалне структуре међународне заједнице која је, од једнообразног света у коме су суверено владали капиталистички друштвени односи, постала друштво у коме равноправно коегзистирају два друштвена система — капиталистички и социјалистички. Феномен деколонизације омогућио је стотинама милиона људи да се ослободе колонијалних или других облика зависности и образују десетине независних држава. Те нове чланице међународног друштва, било да се ради о потпуно новим субјектима или пак о земљама које су, променом друштвеног система, прихватиле и нову филозофију и погледе на свет, допринеле су бржем преображају међународног права и одступању од његових класичних норми. Утицај који је на тај процес изазвао изузетан развој науке и технике, у ствари нова „технолошка револуција“ по много чему интензивнија и снажнија од оне која се одиграла у XVIII веку, остаје тек да се истражи.

Изван сваке је сумње, дакле, да је међународно право друге половине XX века квалитативно различито од онога које је важно не само сто година раније, већ и од права које је било прихваћено у времену непосредно после првог светског рата, када се приступило стварању организоване међународне заједнице. Услед нужне и све јаче међузависности држава начело суверености је до те мере сужено да је данас тешко утврдити и ограничити његову садржину. Сфера примене међународног права се значајно проширила и у различитим областима друштвене активности она се у тој мери преплиће са сфером примене унутрашњег права да је скоро немогуће установити где почиње *«domaine réservé»*, тај сада тако ограничени простор у коме држава још увек може да суверено регулише односе не излажући се опасности да на себе навуче међународну одговорност. Државе више нису једини, а још мање искључиви субјекти међународног права, а оно је опет одавно, функционално, престало да буде само „спољно државно право“. Кад је реч о просторној примени, међу-

народно право је изашло из уских оквира европског и америчког региона и оно данас обухвата читав глобус, дошто су збрисане разлике између „цивилизаних“ и „нецивилизаних“ народа и држава. Коначно, рат је стављен ван закона. Од тако рећи природног, односно инхерентног права сваке државе да га започне и води да би обезбедила оно што сматра својим животним интересима; рат је проглашен међународним злочином, и сама примена силе, па и претња да ће она бити употребљена недопустиви су према савременим правним схватањима. Рођени су нови правни институти и појмови, попут, рецимо, „колективне безбедности“, — за које се везују читави подсистеми нових норми, а разрађена су и савим нова начела међународног права. Осим тога, човек, појединац, до скоро потпуно заклоњен на међународном плану државом чији је био поданик и која се увек супституисала у његово име, било да заштити његове интересе, било да преузме на себе одговорност за његове акте, почео је правно да бива савим другачије схваћен. На различитим пољима у складу са новим реалностима, међународно право је постепено почело да признаје субјективитет појединца, и то не само као носиоца међународноправне заштите или непосредне одговорности, већ и као активног чиниоца уруженог у ширу, иако правно неорганизовану људску групу — народ. Прихватање начела равноправности и самоопредељења народа као правне категорије која је у данашње доба чврсто уткана у кодекс норми међународног права, представља, можда, најреволуционарније одступање од класичног међународног права, према коме је народ само кроз организовану државу, која испуњава све правне услове да носи тај атрибут, могао остваривати одређена права у међународним односима.

Ипак, и ове и низ других промена које су преобразиле међународно право нису, међутим, битно поколебале концепт да држава јесте и остаје, не додуше искључиви, али зато најважнији субјект међународног права који ужива неоспорну и најачу заштиту. Овакво је схватање, уосталом, наизглед потврђено и Повељом Уједињених нација која, прогласивши општу забрану претње силом или употребе силе у међународним односима (чл. 2, ст. 4), наглашава како се забрана у првом реду односи на ону силу која би угрожавала „територијални интегритет или политичку независност“ било које државе. У време Конференције у Сан Франциску оваква заштита држава, схваћена безусловно и апсолутно, била је и на праву заснована. Ово правило, подигнуто, могло би се рећи, на степен догме, није црпало своју снагу само из општег правног убеђења држава, већ и из њиховог генералног става, и односа, према вредности која се њиме штити, а који је превазилазио правне оквире и заснивао се на много ширим етичким и моралним осећањима и убеђењима наслеђеним из прошлости. И, бесумње, на чврстој потреби сваке државе да се као јединка заштити, ако икада дође у ситуацију да њена територијална целовитост или постојећи систем власти буду доведени у питање. Овакав однос заснован на ванправним категоријама и општим вредностима остао је код држава и данас, мислимо, исти, али је развој права постепено окрњио безусловно и апсолутни концепт заштите држава. Тај развој, на чије је основне карактеристике горе указано и који се, треба рећи, претежно одвијао у току последње четвртине столећа које нас дели од Конференције

у Сан Франциску, није био непосредно усмерен на слабљење правила о апсолутној заштити држава. Кроз стварање нових правних института, оно је — посредним путем и скоро неосетно — изгубило своју апсолутну вредност и, у својој примени, постало релативно и условљено. До овога је дошло не због тога што су државе свесно деловале у том правцу (напротив, оне, узете појединачно, извесно и нису желеле такав развој), већ зато што су токови опште еволуције друштва условили померање тежишта друштвеног интереса. Није никако незанимљиво указати на смер којим се то тежиште померало.

У условима када се започело са правним регулисањем међународних односа државе су живеде као аутохтоне и према себи окренуте целине, стварно независне у својој самодовољности. Међународно право се састојало из два концентрична круга „права мира“, у коме је са основом био владајући принцип апсолутне суверености, и „права рата“ које је, у крајњој консеквенци, предвиђало побеђеног на милост и немилост победнику. Од стања пуне суверености и формалне једнакости у међусобним односима, које је гарантовало право мира, актом започињања непријатељства прелазило се у стање где, са изузетком правила ратовања, право рата никакве обавезе није наметало победнику у односу на побеђеног, који је у крајњој линији могао бити и избрисан из списка суверених држава. Отуда се већ доста рано почела развијати тенденција у правцу заштите држава и у таквим ситуацијама и то тако, што се са моралног и етичког становишта, оваква пракса проглашавала недопустивом међу цивилизованим државама. Но међународно право ју је признавало и почетком XX века — републике Оранж и Трансвал су, рецимо, актом о капитулацији од 31. маја 1902, анектиране у састав Британске Империје. Потреба да се заштити правна личност државе непрестано је расла и јачала и један од разлога потпуног укидања „права рата“ двадесетих година овога века лежи управо у нужности да се она реализује. То је, уосталом, и смисао система колективне безбедности онако како је он замишљен Пактом Друштва народа, пошто је — према схватању држава — општи интерес био да међународна заједница, институционално организована загарантује својим ауторитетом, у потпуности и до крајњих граница, интересе својих појединачних чланица. По концепцији, Пакт је, отуда, сав усредсређен на државе и он, следећи ту концепцију, треба да „развија сарадњу и гарантује мир и безбедност нацијама“, односно државама, — како је то наглашено у преамбули. Иако би се из преамбуле могао извући закључак да су сарадња и безбедност једнако значајни циљеви, сарадња је у сенци одржавања мира и безбедности и она се скоро искључиво развија у циљу одржавања мира. Само на том пољу постоје извесне обавезе сарадње а читав сложени поступак одржавања мира је тако подешен да се што мање окрње сувереност и добровољност чланица. Из тих разлога су и овлашћења Друштва према државама — нечланицама практично никаква, јер је Пакт за њих *res inter alios acta*. Пакт се скрупулозно чува да нигде не задре у „*domaine réservé*“ државе и она је као ентитет, као јединка уживала далеко већу заштиту у систему Пакта но што ће то касније бити случај у Повељи УН, Питању сарадње, у ширем смислу те речи, Пакт посвећује свега два или три члана при крају текста, истичући недвосмислено

у том погледу начело добровољности држава да је шире и развијају. Међутим, овако схваћен општи интерес према коме би држава била прво и најважније добро које међународно право мора да штити у интересу друштва, међународна стварност је почела да подрива чак и пре но што је створено Друштво народа.

Наиме, са првим почетима стварања индустријског друштва и експанзије међународне размене, свет је из периода расцепканости на аутохтоне и самодовољне јединке постепено ушао у период интеграције. Услови живота терају државе да изабу из затворености и окрену се према свету, а систем комуникација, трговинских, економских, културних и других веза све их чвршће спаја у заједничку целину и укључивање у ту целину постаје питање опстанка сваке државе. Ту лежи прави разлог сужавања, а потом и рушења принципа апсолутне суверености и све већег релативизирања тога појма. Но у свести држава, а и формално гледано — на плану права, државе се тешко мире са таквим стањем и оне се чак упињу да у актима које доносе, сувереност формалноправно остане испромењена. Фигуративно представљено, правни оквири суверенитета знатно се спорије сужавају но што осиромашује стварна садржина која те оквири испуњава.

Но ако су стварни услови институционалног организовања међународне заједнице били сазрели и пре 1919. године, људско друштво није било свесно тога. А када се то убеђење створило и када се на Париској мировној конференцији приступило његовом правном уобличавању, схватања наслеђења из прошлости била су још увек врло присутна. И она су не само нашла своје место у Пакту, већ су битно утицала на његову садржину и њено касније тумачење. Није можда претерано рећи да у тренутку када је донет, Пакт већ није одговарао стварним потребама међународне заједнице. А и онакав какав је био, тумачен је и примењиван више у складу са правним схватањима и мерилима која су припадала XIX веку, но сагласно захтевима модерног доба. Све могућности које је пружио Пакт нису коришћене и развијане само из политичких разлога и услед отпора држава које су се супротстављале новом међународном поретку, већ делимично и зато што и поборници тог поретка, услед робовања превазиђеним концепцијама и класичним правним приступима, нису били у могућности да их искористе.

Ипак, развој међународне заједнице између два рата јасније је но ранији указао на настале промене. У складу са тим реалностима општи интерес се са државе, као заштићене јединке, уочљивије — иако не непосредно, почео померати ка међународној заједници која се штити као целина, дакле од појединачног ка општем. Организација Уједињених нација створена је ради истих циљева као и Друштво народа — развијања међународне сарадње и очувања мира. Пакт и Повеља користе исте или врло сличне изразе, али смисао употребљених појмова је дубоко промењен.

У првом реду Повеља уводи појам „међународног мира и безбедности, што значи недељивог и универзалног мира који обухвата цео свет. Дужност нове организације није да загарантује мир и безбедност државама као јединкама, чланицама пре свега, већ општи мир заједнице као целине, мир и безбедност чланица, као и нечланица. Иако истиче као јед-

но од својих основних начела принцип суверене једнакости, дакле суверености држава, Повеља га — иако то није експлицитно речено — схвата много уже но што је то икада раније био случај. Иако не прецизира појмове као што су „претња миру”, „нарушење мира” или „агресија”, Повеља овлашћује Савет безбедности да самостално и коначно одлучи када таква стања постоје и, сходно томе, делује против суверених држава које се, ако се супротставе, аутоматски стављају у положај кршиоца међународног права. Према Пакту да би се држава сматрала „мирољубивом” било је довољно да не угрожава непосредно суседе оружаном силом. Према Повељи, напротив, услови су много тежи, јер држава, чак и ако никоме директно не прети, може да постане предмет међународних мера уколико међународни орган процени да деловање њене владе, или догађаји који се збивају на њеној територији, представљају претњу миру”. Пре доношења Повеље са становишта међународног права било је ноторно да грађански рат или однос неке владе према њеним грађанима спадају у унутрашњу надлежност такве земље. По Повељи, иако је ово правило начелно у важности, то не мора бити случај ако грађански рат узме такве размере да угрожава безбедност у одређеном делу света, или се ради о грубом кршењу права човека што може имати исте последице. У таквим случајевима, а и низу других, међународна организација има права да интервенише, а изричито је утврђено да држава не може истицати приговор „унутрашње надлежности” да би отклонила мешање светске установе, ако је њен орган утврдио да је реч о питању које дира у међународни мир и безбедност. Шта више у таквој ситуацији Повеља не прави разлику између држава чланица и оних које то нису, пошто се и на ове друге примењују правила Повеље. Очигледно је, дакле, да Повеља интересе држава и њихову заштиту подређује интересима и заштити међународне заједнице, схваћене у својој свеукупности.

С друге стране, Повеља има сасвим другачији однос од Пакта према појму „сарадње” и тај однос само потврђује исправност горњег закључка. Наиме, ако је Друштво народа требало да спречи рат и отклони, кроз разоружање, могућности његовог избијања, Уједињене нације ваља да на врло широком плану уклоне суштинске узроке неслагања и неједнакости у међународној заједници и створе солидне услове за трајно одржавање мира. На тај начин је, практично, читав међународни живот — од питања економског, социјалног, културног и другог развоја преко еманципације зависних народа до поштовања људских права — стављен под контролу друштва. Већ и сам такав приступ проблемима сарадње показује у којој је мери интерес свију стављен изнад интереса појединих држава.

У Сан Франциску, врло вероватно, није свим учесницима било јасно у којој мери Повеља мења положај државе у међународном праву. Још увек под утиском насиља коме су државе биле изложене у другом светском рату, творци Повеље су се трудили да им обезбеде што већу заштиту руководећи се притом, и овом приликом као и 1919, моралним вредностима и категоријама наслеђеним из прошлости. У жељи да задовоље истовремено и нове потребе и нове моралне критеријуме, оснивачи светске установе су, можда и несвесно, условили концепт апсолутне заштите држа-

ва. У том смислу што савремено међународно право заиста и даље у пуној мери штити државу, али не сваку државу, не државу као такву, већ државу која поштује међународно право, која се понаша по његовим правилима како у својим спољним односима тако и на унутрашњем плану. Није се могло ни знати ни предвидети како и у ком смеру ће се развијати међународно право засновано на Повељи. Зато се и у часу доношења Повеље можда и могло тврдити, као што смо и ми учинили на првим страницама овог рада, да је апсолутна и безусловна заштита држава 1945. године била и на праву заснована. У свом развоју током протеклих четврт века међународно право је побило ову концепцију поставивши, у својој укупности и на много очигледнији начин, општи интерес изнад интереса јединке.

Но овакво стање је условило и једну другу појаву. Овако схваћен општи интерес рефлектује се и на јединку, али не на државу већ на појединца, и то на штету државе. Међународна заштита права човека и пуно признање права народа на самоопредељење нужно су још више умањили вредност максиме да је држава „monstre sacré” која свагда мора бити заштићена. У току последње деценије право државе-колонијалне силе показало се слабијим од права колонијалног народа који тежи независности. Последњи догађаји на Индијском потконтиненту као да указују да и у односу који није колонијални између државе и народа који жели да оствари право на самоопредељење, право државе се испољава као слабије од права народа. Потом, регионално међународно право једног дела Европе овлашћује појединца да се у појединим случајевима парнички пред међународним судским органом са државом чији је поданик. Овакве и сличне тенденције сваким даном све више потврђују јачање субјективности појединца, човека. С друге стране, интеграциони процеси у међународној заједници нужно ће и даље истицати општи интерес изнад интереса државе, а такав ће интерес, изгледа, убудуће све више бити схваћен и као потреба да се заштите, признају и остваре права индивидуе не само на генералном плану, већ и у односу на властиту државу. Објективно, улога и положај државе са становишта међународног права изложени су битним променама. Но изгледа да значај тих промена и спознаја о њиховом домашају најтеже продиру у свест људи. Јер и данас, чим се помене право државе, већина правника је склона да рефлексно реагује у прилог заштити тог права. Можда из тих разлога још увек није изграђен прецизан и модеран концепт појма суверености. Од свих начела савременог међународног права понајмање је прилагођено данашњим потребама начело суверене једнакости држава. Узрок је бесумње и у отпору држава да и формално озакоње једну појаву која постепено, али неизбежно, подрива њихов повлашћен положај у међународном друштву.

Константин Обрадовић

## РЕЗЮМЕ

### *Государство и общие интересы в международном праве*

Исходя из положения и роли государства в классическом международном праве — исключительного субъекта того права — автор подвергает рассмотрению эволюцию положения государства параллельно с раз-

витием и преобразованием самого международного права. По мнению автора, интеграционные процессы в международном содружестве постепенно привели к более тесному общению государств, а их взаимозависимость привела к превращению международного содружества в прочно связанное целое. В соответствии с этой реальностью правовая защита государств, признаваемая международным правом прежних времен, постепенно уменьшилась, так как общие интересы — международного содружества требовали новых условиях укрепления защиты интересов содружества, как целого, за счет государств, являющихся частями этого целого. Заканчивая свою мысль, автор отстаивает тезис, по которой указанная тенденция и в дальнейшем будет развиваться, т. е. государства все больше будут уступать места международному содружеству, при чем так понимаемые общие интересы будут выражаться не только глобально, но и будут принимать во внимание права и защиту человека как отдельной личности. Со своей стороны все это окажет влияние на сворачивание роли государства в международном содружестве и на изменение его правового положения.

## SUMMARY

### *State and General Interest in International Law*

Taking that position and role of state are exclusive subject matter of the classic international law, the author considers the evolution of the position of state alongside with the development and transformation of the international law itself. In his opinion, the integration processes in the international community have gradually closely connected states, and this inter-dependence effected transformation of the international community into a firmly linked whole. Conformably with this fact, legal protection of states, acknowledged by international law of earlier periods, gradually was diminished since the general interest of international society imposed in the new conditions strengthening of the protection of community interests as a whole, on account of states as individual units of this whole. Winding up his deliberations the author supports the view that his tendency will continue, that state will be overshadowed by the international community, but the general interest conceived in this way will be manifest not only globally, but care should be taken of the rights and protection of man as an individual, and this would eventually have an impact on the diminishing of the role of state in the international community and on the change of its legal status.

## RÉSUMÉ

### *L'état et l'intérêt général dans le droit international*

En partant de la position et du rôle de l'Etat dans le droit international classique, en tant que sujet exclusif de ce droit, l'auteur examine l'évolution de la position de l'Etat parallèlement avec le développement et la transformation du droit international. Selon son opinion, les processus d'integration dans la communauté internationale ont conditionné progressivement le rattachement de plus en plus étroit des Etats, et cette interdépendance a eu pour conséquence la transformation de la communauté internationale en un tout fortement relié. Conformément à cette réalité, la protection juridique des Etats, que le droit international des périodes antérieures reconnaissait, diminue progressivement, parce que l'intérêt général de la société internationale dans les conditions nouvelles exigeait le renforcement de la protection des intérêts de la communauté en tant qu'un tout, aux dépens des Etats, en tant qu'unités particulières de ce tout. En concluant son exposé l'auteur soutient la thèse selon laquelle une telle tendance continuera à se développer, c'est-à-dire que l'Etat sera de plus en plus à l'ombre de la communauté internationale, par ailleurs l'intérêt général ainsi conçu ne se manifestera pas seulement globalement, mais aussi en tenant compte des droits et de la protection de l'homme en tant que particulier, ce qui aura, de son côté, de même de „l'influence sur l'affaiblissement du rôle de l'Etat dans la communauté internationale et entraînera la modification de sa position juridique.