

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXXIII

јануар — фебруар

Број 1

YU — ISSN 003 — 2565

Изворни чланци

Ласло Валки (László Valki),
професор Правног факултета Универзитета
Eötvös Loránd у Будимпешти

UDK — 341.01

ВРЕДНОСНА САДРЖИНА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА(*)

О улози међународног права у међународним односима мишљења су дубоко подељена. Ову улогу потцењују многи који кажу да право има само скроман утицај на вођење спољне политике држава и да су међународни уговори, истина, више од листе захтева, али без много наде да буду испуњени. Други, међутим, указују на значајан развој међународног права последњих деценија, који је битан за ширење међудржавних односа. Неколицина аутора процењује ову улогу. Доста је интересантно да се прецењивање састоји, не толико у превеликом наглашавању ефикасности правних норми, колико у покушају да се *политички* контекст међународних активности сагледа кроз *правне* наочаре. Ово схватање се може назвати *нормативним приступом међународним односима*, који је веома раширен у јавном мњењу. Исправно или неисправно понашање држава-учесница у међународном сукобу, последице таквог понашања и чак, политички карактер држава, многи процењују према томе да ли је дато понашање у складу са нормама међународног права или није. За многе, дакле, међународно право има улогу *општег стандарда за политичку вредност*.

Има, наравно, добрих разлога за појаву оваквог схватања. Један од разлога треба тражити у обичној духовној потреби. Неки јавни кругови захтевају *објективан, неидеололизован стандард*, који се уздиже изнад дневне политике и не мења због већих или мањих измена у тактици, те стога служи као сигуран путоказ у савременим међународним догађајима растуће сложености.

Други разлог је вероватно повезан са политичком представом света коју стварају *средства масовне комуникације*. Остајући, углавном, на прилично површним анализама, ова средства покушавају да прикажу да је кршење права повезано са скоро свим међудржавним конфликтима

(*) Предавање које је Ласло Валки (Laszlo Valki), професор на Правном факултету Eötvös Loránd универзитета у Будимпешти одржао 4. октобра 1984. године на Правном факултету у Београду у оквиру отворених седница Катедре за међународно право и међународне односе.

и одмах заузимају став о томе која је држава прекршилац. То ће увек бити она коју треба политички дисквалификовати. Стална коинциденција овог двоструког приказивања ствари ствара у јавном мњењу утисак да је право по себи поуздан стандард.

По нашем мишљењу, трећи разлог лежи у томе што је јавно мњење изузетно склоно да просуђује догађаје и сукобе у међународном животу на основу стандарда за *унутрашње* околности. За оне који живе у релативно стабилним политичким системима, сигурност и поредак ће бити вредности које се морају очувати. Људи навикнути на стање у кући, у којој су друштвени конфликти дуже време решени, или бар „смирени“ сасвим мирољубивим средствима, даће, разумљиво, предност таквим вредностима у међународним односима такође, осуђујући кршитеље сигурности и поретка, као што то чине у својој држави. Па ипак, ово схватање је погрешно, јер занемарује околност да је политички систем те државе стабилан зато што је класна борба за дуже време окончана, пошто је једна класа учврстила своју владавину на дужи рок. Под таквим условима, међутим, употребу силе у политичким борбама не одобравају, не само владајућа класа, већ и друге. На међународној сцени, напротив, стабилних околности нема, осим у неким регионима, док се класна борба, комбинована са покретима за национално ослобођење, наставља без тренутка предаха. У таквој ситуацији није сигурно да ће страна која је прекршила право и она коју треба политички осудити бити иста; *није сигурно да међународно право увек штити исту вредност коју и напредне снаге света захтевају и за коју се боре.*

Верујемо да погрешан и обмањујући карактер нормативног приступа међународним односима тешко може издржати проверу управо у овом смислу. Сходно томе, у излагању које следи, усмерићемо се на откривање *стварног вредносног садржаја међународног права.*

Истраживање стварног вредносног садржаја међународног права не може бити аналогно оном у области унутрашњег права. Иако је систем међународних норми, баш као онај унутрашњих норми, резултат низа компромиса, немогуће је да интереси било које од антагонистичких класа постану преовлађујући у модерном универзалном међународном праву. Садашњи систем међународних норми може почивати једино на потпуном и општем консензусу, који о вредностима постигну две владајуће класе два супротна друштвена система.

Такав компромис се прилично тешко постиже, јер универзални систем међународних норми не садржи компромис интереса двеју обичних супротстављених класа, нити чак „компромис“ класних компромиса постигнутих унутар две државе. У државама које чине два светска система, различите класе имају и посебне групе одвојених „националних“ интереса, па је у процесу стварања права нужно истовремено ускладити интересе великог броја политичких чинилаца.

Следствено томе у преовлађујућим околностима историјског развоја, *универзални систем међународних норми, као било који нормативни систем, има своју сопствену вредносну садржину, али нема норме или групе норми које изражавају дугорочне стратегијске интересе било које основне владајуће класе.* Нема ниједне норме међународног права којом би творац права изражавао колективна или индивидуална схватања о правцу у којем треба развијати људско друштво. Из овог система

норми није могуће извући закључак какав је његов став према „остварењу генеричке суштине човека“, да ли је тај систем у складу са најопштијим правцем развоја људске врсте или му је супротан, да ли служи унапређивању друштвено-економских услова или их кочи. Тиме овај систем пренебрегава обелодањење субјективне интерпретације вредности (нарочито крајње вредности, коју таквом сматрају владајуће класе), те се она не може поредити са објективном вредношћу како смо је ми претпоставили.

Отуда су норме које чине срж и материју важећег система међународноправних норми индиферентне, неутралне и ирелевантне с тачке гледишта крајње вредности.

По нашем мишљењу, управо у овој области, области основних норми, представа коју ствара јавно мњење о вредносној садржини правних норми, разликује се од оне коју утврђује теорија.

Ствар је у томе што *основне међународне норме, које регулишу основне односе међу државама, јавно мњење схвата као изразе више вредности.*

Ове норме су изражене следећим — може се сматрати крајње једноставним — одредбама Повеље Уједињених нација: 1. Суверена једнакост било које државе, као и право народа на самоопредељење, поштоваће се; 2. Сви чланови ће се уздржавати „од претње или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе“; 3. Спорови међу државама ће се решавати „мирним средствима, тако да се међународни мир и безбедност, и правда не угрожавају“; 4. Држава се неће „мешати у ствари које су суштински у унутрашњој надлежности“ других држава.

Током времена Уједињене нације су усвојиле додатне документе, који се односе на горње одредбе, али су се она ограничила на тумачење и разраду тих одредби који правно не обвезују.

Цитиране одредбе јасно показују да *основне норме служе да заштите, не овај или онај тип државе или класни систем, већ постојећи политички систем било које државе, постојећу власт националне владајуће класе у било којој држави у било које одређено време.* Дакле, оне су индиферентне према конкретној друштвено-политичкој формацији и политичком систему који постоји у датој држави, према времену и начину њеног настанка, према томе да ли се владајућа политичка структура појавила легално, према правилима унутрашњег права, и да ли помаже „генерички“ развој човечанства. Уместо фаворизовања било ког главног правца историјског развоја, дајући му предност над неким другим, основне норме практично постављају следеће захтеве пред учеснике у међународним односима:

1. Од одређеног времена (1945) они ће бити неутрални према класној борби у другој држави, бар онда када би потпомагали класу која није на власти. (Подржавање класа на власти је сасвим дозвољено.) Или, речено отвореније, државе неће прибегавати свргавању владајућег друштвено-политичког система у другим државама. Одлуку о овоме пожељно је оставити слободној игри унутрашњих односа снага у свакој држави, без спољне интервенције.

2. Ако због неповиновања овом захтеву, избије сукоб међу њима, оне ће га решити мирним средствима, не прибегавајући претњи или

употреби силе. Пожељно је да стране у питању постигну „правичан“ компромис о предмету спора.

3. Ако се конфликт испоји у актима агресије, међународна заједница ће пружити помоћ нападнутој држави, користећи организована средства и начине. Пожељно је да мање тело Организације одлучи, заједно са великим силама, о природи, обиму и облику помоћи која се пружа и да државе-чланице примењују те одлуке као обавезне.

Из претходно реченог јасно произлази чињеница да, говорећи правним језиком, „објект правне заштите“ важећег система међународних норми није ништа друго до *међународни status quo*. И посматрајући основне норме овог нормативног система, кодификованог крајем другог светског рата, морамо такође рећи да се „објект правне заштите“ схвата у смислу *тада преовлађујућег status-a quo*. Речено неправним терминима, одредбе Повеље Уједињених нација пружиле су заштиту друштвеним околностима које су се (првенствено у Европи) појавиле као резултат другог светског рата, а које су обухватале, с једне стране, постојеће друштвене околности у различитим државама (то су, пре свега, класни односи, односи класне доминације одређене врсте) и, с друге стране, друштвене околности које су на Дан победе постојале међу државама као различито организованим формацијама класне доминације. Право, укључујући међународно право, увек је облик друштвених односа. Обликовању неког позитивног права увек претходи процес развоја одређених друштвених односа, а систем норми даје правни облик постојећем моделу друштвено условљених односа, учвршћујући га у правна правила и истовремено га штитећи⁽¹⁾.

Поставља се питање *да ли се status quo може сматрати вредношћу*. Може ли се тврдити да је кодекс понашања, који су израдиле уједињене савезничке снаге, садржао општи консензус о вредносној садржини правних норми?

Да ли се *status quo*, *онакав какав је постојао* на крају другог светског рата, може сматрати вредношћу? Није ли било утопијски поставити у средиште система међународних норми вредносну садржину којој историја нуди мало наде за остварење?

Вредности садржане у нормативном систему не могу се посматрати одвојено, у односу на било коју посебну норму. По Пешкином мишљењу, „иманентна кохерентност правног система“ увек ће бити значајна; „садржина правне норме мора бити у складу са владајућим правним системом као целином, не сме нарушавати његову унутрашњу логичку доследност и конзистентност“⁽²⁾. Из овога, за нашу расправу, следи, да део међународног нормативног система који утврђује *поступак* који треба применити у случају кршења основних норми, не сме бити искључен из разматрања, јер нам он открива области у којима творци права имају могућности да примене санкције за кршење установљених норми, управо, вредности којима су дали примат над осталим.

Проучавање основних процедуралних норми показује да су оне у веома ограниченој мери усклађене са основним материјалним нормама. Не улазећи у детаљну расправу о Повељи Уједињених нација, довољно је упутити на принцип сагласности великих сила. Мање тело коме је дата

(1) Уп. Szabó, I.: *Jogelmélet* (Теорија права), *Budapest*, 1977, стр. 20—21.

(2) Peschka, V.: *A jogszabály értéktartalma* (Вредносна садржина права), „*Allam- és Jogtudomány*“, 4/1976, стр. 576.

власт у циљу примене и најдалекосежних санкција (укључујући практично вођење формалног рата против прекршиоца правила о неупотреби силе) не може донети такву одлуку без сагласности сваке велике силе. Следствено томе, никаква одлука не може бити донета против било које од великих сила, нарочито се не може користити институционализовани оквир за примену могућих санкција против неке од њих. Исто је, наравно, тачно и за савезнице великих сила: одлука се не може донети, ни санкција применити, против било којег од супротстављених учесника у међународној класној борби. Дакле, у светској ситуацији тог периода било је од самог почетка практично немогуће применити установљени поступак у међународној класној борби (и он, заиста, није примењиван) (3). Једини циљ коме је ова процедура служила, био је обезбеђење почетних гаранција против оживљавања немачког или италијанског реваншизма, јер би у случају такве опасности, велике силе које су биле и савезнице у другом светском рату, биле у стању да постигну сагласност и да донесу неопходне одлуке. Касније, међутим, пошто су Савезна Република Немачка и Италија постале делови западног савезничког система, а Демократска Република Немачка источног, и ова је могућност, такође, изгубила значај. Од тог времена поштовање норме о забрани употребе силе могло се остварити заједничком акцијом предузетом у организованом виду, само ако су за светску политику безначајне државе биле умешане у безначајне међусобне конфликте. Није случајно што таква акција никада није била предузета.

Друга карактеристика данашњег система међународних норми јесте, да творци права нису успели да створе могућност (макар само начелну) да се колективној принуди прибегне и у случају кршења осталих основних норми. Као што је познато, никаква заједничка акција није дозвољена у случају мешања у унутрашње послове било које државе, непризнавања права на самоопредељење или непоштовања суверене једнакости; само је нападнута држава или нација овлашћена да предузме неку акцију.

Враћајући се на поставку о *status-у quo*, треба одговорити на још једно питање: да ли је творац права утврдио поступак којим се — макар без принуде — заузима и изриче правоваљан *негативан вредносни став* против кршења норми? Постоји ли утврђена процедура, обликована тако да спречи бар потоњу „легализацију“ насиља и његових последица? Чињеница је да до тог времена, уколико неки правни форум и утврди да је нека радња или понашање незаконито, нико не може поднети захтев због стварног кршења норме.

Опште је познато да они који су обликовали владајући нормативни систем, нису створили такав форум. Иако је ова функција, у принципу, дата Савету безбедности Уједињених нација и Међународном суду правде, њихова одговарајућа процесна правила не дозвољавају им да је врше ефикасно и стално. Што се Савета безбедности тиче, он чак не може објавити став формалне осуде без сагласности великих сила. Тиме је надлежност овог органа ограничена на изражавање осуде у изузетним случајевима и делимично обухвата веће конфликте. Што се, пак, Међународног суда правде тиче, он може разматрати сукоб само

(3) Акција у корејском рату била је предузета без учешћа и сагласности Совјетског Савеза, тако да је само формално стављена под окриље Уједињених нација.

ако супротстављене стране изаберу да се обрете управо њему. Ово обично није случај са конфликтима који се јављају у међународној класној борби.

Може се, дакле, тврдити да иако су творци права утврдили да било каква промена проузрокована у *status-у quo* силом или спољним мешањем, представља акт насиља, они ову одредбу нису употпунили одговарајућим правилима поступка. Сходно овоме, промена проузрокована изван *status-а quo* који је владао у време обликовања основних норми, уопште нема последица у међународном правном поретку, те акти насиља практично бивају накнадно озакоњени⁽⁴⁾. Сваки пут наново, државе прихватају новоустановљени *status quo*. Управо из ових разлога можемо можда оправдано тврдити да је вредносна садржина, о којој је 1945. консензус заиста постигнут, *стварно истоветна са status-ом quo који је у то време постојао*, али ипак не нужно у глобалном смислу, већ пре у односу између држава-оснивача светске организације и ранијих непријатељских држава које су остале ван организације. Заиста, консензус би тешко могао постојати о *status-у quo* у класној борби. Иако је говор у Фултону^(4a) одржан годину дана касније, политички лидери великих сила били су 1945. далеко од тога да на својим заставама испишу остварење неке врсте општег међународног мира међу класама.

Иако није било консензуса између два светска система, који би се односио на *status quo* као општи вредносни садржај, било је извесно да *status quo* наставља да буде „објект правне заштите“ формалних правних правила. А како је, парадоксално, у природи *status-а quo* да се стално мења, може се рећи да основне међународне норме практично служе да заштите *status quo* који постоји у било ком датом времену. Ово, с друге стране, значи да су основне норме, посматрано из угла класне борбе, неутралне, јер *status quo* који постоји у било ком одређеном времену подразумева константност било ког система класне доминације, било коју политичку структуру било које државе у било које време, без разлике било у погледу типа класне доминације, демократије или диктатуре, облика власти који потпомаже или кочи „генерички развој човечанства“, било у односу на време, штитећи данас неки напредан режим, а сутра неки контрареволуционаран који обара онај први. Води се рачуна само о једној ствари: о стварном носиоцу власти у датој држави у датом тренутку. Што се тиче политичке групе која долази на власт и средстава којима то чини: законито или незаконито према унутрашњем праву, уз спољну помоћ или путем „самопомоћи“, — сви ови елементи су без значаја. Оно што међународно право заиста штити увек је *status quo одређеног тренутка*.

Постоји само један изузетак од овог основног правила, иако невеликог правног значаја. Поред проширења и тумачења принципа неупотребе силе, Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација о дефиницији агресије, усвојене децембра 1974. године, каже следеће: „ништа у овој дефиницији... не дира у право на самоопредељење, слободу и независност народа принудно лишених тог права... како оно произлази

(4) Израелска агресија 1967. је један од малобројних изузетака. Као што је познато, последице ове агресије, територијално ширење Израела, никада нису биле признате било од Уједињених нација, било од међународне заједнице уопште.

(4a) Мисли се на Черчиллов говор у Фултону, одржан 1946. године, у коме се први пут помиње подела света на онај „испред“ и онај „iza гвоздене завесе“. Прим. рец.

из Повеље“. Према речима Резолуције „...народи под колонијалним или расистичким режимима или другим облицима стране доминације“ имају право „на борбу и да у том циљу траже и приме помоћ“ од међународне заједнице (члан 7). Тиме је, у једној ствари, политичку неутралност, садржану у одредби о неупотреби силе, савремена правна мисао одстранила, не у безначајној мери, из одредбе којом се националноослободилачким покретима допушта да прибегну оружаном сили, а другим државама да их легално помажу. Да буде јасније, ово обухвата случајеве у којима се води борба против власти која се сматра легитимном према националном праву, пошто, у смислу Резолуције, та легитимна власт предузме први корак употребљавајући силу против неког страног колонизованог народа, који је само реаговао на њу. Па ипак, битно је за промену у вредносној садржини и за међународну класну борбу, чији део директно или индиректно чине националноослободилачки покрети, да Резолуција у овом случају даје предност отворено прогресивним друштвеним процесима. Међутим, примена ове изузетно важне резолуције није правно обавезна⁽⁵⁾, јер она само „скреће пажњу Савета безбедности“ на дефиницију агресије и „препоручује, као погодно, да се та дефиниција узима у обзир као путоказ у утврђивању... постојања акта агресије“.

Из свих ових разлога проучавање вредносне садржине основних норми води нас закључку да је *садашњи међународни правни систем неподесан путоказ у формулисању дефинитивног става о понашању држава*, јер критеријуми за просуђивање могу бити само вредносне категорије засноване искључиво на класном приступу. Национално право има вредносну садржину класног карактера, а међународно право нема ничег таквог. Стога би требало повести рачуна, у развијању марксистичке теорије међународних односа, да се међународно право не третира као врста поузданих стандарда вредности.

Треба ли све ово да значи да је вредносна садржина основних важећих међународних норми, осим наведеног изузетка, занемарљив аспект? Наравно, не. Иако се појављују озбиљна разматрања *status-a quo* који се мења из дана у дан, основне норме имају различиту вредносну садржину за коју се бар може рећи да се састоје у *ограничавању дозвољених средстава која се користе у класној борби*. Приликом проучавања развоја међународних односа, тј. понашања држава, треба обратити пажњу на начин на који оне воде класну борбу да би се утврдило да ли користе средства која су још увек забрањена или она о којима већ постоји општија сагласност.

Посебно је питање то, што одредбе Повеље не праве разлику између начина и средстава употребе силе или кршења државног суверенитета уопште. Као што смо видели, оне намећу апсолутну забрану која обухвата безброј начина понашања, од проузроковања економске штете наговештеном интервенцијом до започињања нуклеарног напада. Такође смо видели да организационо-процесне норме нису дорасле овој апсолутној забрани. Сматрамо да разлог лежи делимично у чињеници да је консензус, како онај с краја другог светског рата, тако и онај у послератном периоду, постојао само у вредносној садржини ужег домета,

(5) Ова резолуција има своје претече у Уједињеним нацијама. Питање остваривања права самоопредељења расправљано је у две декларације Генералне скупштине, једној из 1960. и другој из 1970. године.

као што је горе назначено, односно управо у *глобалном* подржавању мирољубиве коегзистенције и одбацивању *свеобухватних* средстава у класној борби. О ширем домету ограничења консензус није био постигнут. Ово сликовито показују империјалистичке доктрине, примењене и у пракси, на примеру *локалних и ограничених* ратова.

Иначе, Организација уједињених нација игра истакнуту улогу на пољу ограничавања средстава која се користе у класној борби. За време њеног четрдесетогодишњег постојања, УН су учиниле непроцењиву услугу човечанству, обезбеђујући институционализован оквир за комуникацију између страна у антагонистичком конфликту, а тиме, и коришћење могућности за компромис, ублажавање и окончање сукоба. Ово је област у којој је материјална норма, која изражава вредносну садржину („конфликти ће се решавати мирним путем“), у потпуном складу са организационо-техничким нормама.

Laszlo Valki,
Associate Professor, Faculty of Law,
Eötvös Loránd University, Budapest

SUMMARY

THE VALUE CONTENT OF INTERNATIONAL LAW

Evaluations of various foreign political actions are sometimes liable to an overestimation of the importance of international law. This attitude is here called the normative approach to international relations. Its source must be looked for in the fact that, for many, international law has a general axiological function. In contradiction with domestic law international law is not in a position to carry out this function. Domestic law always expresses the interests of a given ruling class in the form of legal norms, and always defends and ensures the power of this class. International law on the other hand, at least as far as its universal basic norms are concerned, exclusively expresses a peculiar amalgam or compromise of the interests of antagonistic classes, without prescribing a preference for either. As a result the universal international system of norms does not contain any norms or groups of norms which express the long term, strategic interests of any particular class. Those norms therefore, which form the backbone of the present system of international law, are neutral and indifferent from the aspect of the direction of human progress or the class content of development.

The axiological meaning of international law must therefore be more narrowly defined. Universal norms may be neutral as regards the final outcome of the class struggle but not when it comes to the weapons employed in it. After all they universally prohibit the use of force and interference in the affairs of states whose sovereignty must be respected, thus limiting the use of such tools equally for everybody.

As a result the universal normative system of international law is only partially suitable when judging the attitude and behaviour of states.

Laszlo Valki,
Professeur de la Faculté de droit,
Eötvös Loránd Université à Budapest

RESUMÉ

LA VALEUR DU CONTENU DU DROIT INTERNATIONAL

L'importance du droit international pour l'évaluation des actions politiques extérieurs est quelquefois surestimée. Cette attitude est appelée ici l'abord normatif des relations internationales et sa source doit être cherchée dans le fait que le droit international a une fonction axiologique générale. Contrairement au droit domestic, le droit international n'ai pas en position d'accomplir cette fonction. Le droit domestic exprime toujours les intérêts de la classe régnante et protège son pouvoir. Le droit international, d'autre part, au moins en ce qui concerne ses normes fondamentales, universelles, exprime seulement la mixture spécifique ou le compromis des intérêts des classes opposées en ne donnant pas le privilège à personne. Comme le résultat, le système universel international des normes n'implique pas les normes ou les groupes des normes qui expriment les intérêts à long terme, stratégiques d'une classe particulière. Les normes qui forment, donc, la base du système actuel du droit international, sont neutres et indifférentes par rapport au sens du progrès humain ou au développement du contenu de classe.

Le sens axiologique du droit international doit être, donc, défini étroitement. Les normes universelles peut être neutres par rapport au résultat final du combat des classes, mais il ne le peut pas par rapport aux moyens et manières de ce combat, surtout quand on utilise les armes. D'ailleurs, elles prohibent universellement l'usage du force et l'intervention dans les affaires des états dont le souveraineté doit être estimé, en limitant l'usage de ces armes également pour chacun.

Comme le résultat, le système normatif universel du droit international est seulement partialement favorable pour le jugement des attitudes et du comportement des états.