

Михаило Илић:

*Ојшџа размајрања о Друшћиву народа и његовом йраву*  
(докторска дисертација)

(Правни факултет, Београд, 1996)

У својој библиотеци „Научно наслеђе“, Правни факултет у Београду објавио је докторску дисертацију Михаила Илића, *Ојшџа размајрања о Друшћиву народа и његовом йраву*, одбрану на Правном факултету у Паризу 1919. године.

Дело је у много чему занимљиво и значајно. Писано је у време настајања Пакта Друштва народа, чије усвајање је припремано за Париску мировну конференцију. Суочивши се са страховтама Балканских ратова и Првог светског рата, аутор је схватио да су за демократску конституцију друштва, поред унутрашњих, једнако важне и међународне детерминанте. Стога је ту проблематику изабрао и за предмет свог докторског рада, у којем разматра предложена решења а сугерише и идеје и могуће начине њиховог нормативног израза и практичне примене. У одређеном смислу иде у сусрет новинама које ће касније добити коначни правни израз.

Аутор је своју дисертацију поделио у два дела са више поглавља. У првом делу излаже ставове о политици равнотеже, начелу народности и Друштву народа, а у другом делу приказује опште приговоре против међународног права, однос рата и међународног права, мишљења о неутралности, однос начела суверености државе и међународног права и однос политике и међународног права.

У уводу аутор излаже разлоге за обраду тих питања. Полазећи од поставке да се рат појављује као највеће зло човечанства, а свет више него икад тежи праведном и трајном миру, он поставља себи, као примарни задатак, да размотри настанак Друштва народа и одговори на питање да ли оно потврђује веру у победу права над силом у међународним односима. Ово полазиште очигледно је обавезивало аутора да прецизније одреди тематику рада и ближе објасни разлоге за њену обраду.

У првом делу тезе аутор говори о великој улози равнотеже у међународним односима, почев од 1648. године и Вестфалског уговора па надаље; о значају територија и становништва као елемената моћи једне државе. Систем равнотеже означава као комбинацију односа снага држава. Аутор право на самоодржање сматра најосновнијим правом државе, док за политику равнотеже мисли да би мудрог расподелом морала да одстрани надмоћ једне државе и да води рачуна како о материјалним тако и о моралним чиниоцима. Једини начин да се успостави и одржи равнотежа јесте да се ограничи снага државама које напредују у корист оних које назадују. Због тога аутор закључује да је нужно да свака земља, у

интересу своје безбедности, стално спречава ширење свог суседа. Међутим, „ако је задатак политике равнотеже био обезбеђење слабих, она је у стварности довела до остваривања интереса јаких“. Аутор нас опомиње да начело равнотеже није начело права већ начело политике, чија је сврха често противна праву, због чега политика равнотеже није у стању да обезбеди чврсту основицу међународним односима.

Следи мишљење о начелу народности, које је први пут формално проглашено Уставом од 1791. у унутрашњој и у спољној политици Француске. То начело представља примену начела народне суверености на међународне односе. Приказана су два схватања народности: немачко, које народност заснива на истоветности расе, језика, религије, ослањајући се истовремено на историју и на теорију природних граница (материјалистичко схватање); и француско, које суштину народности види у слободној вољи људи да заједно живе (моралистичко или психолошко схватање).

Аутор приписује релативну вредност раси, језику, религији, историји и природним границама, јер ниједан од ових елемената, сам за себе, нити сви узети заједно нису довољни да послуже као основа народности. Апсолутна вредност припада једино вољи људи, јер без тог елемента не може бити народности. Прихватајући француско схватање народности, аутор сматра да је народност једно морално начело, да је његова садржина психолошка, а његов битни елемент воља; да воља народа треба да одлучује како у спољној тако и у унутрашњој политици; као и да се божанско право мора повући пред народним правом, односно да остваривање начела народности мора довести до порицања династичког права. Из тога следи закључак да у модерној епохи треба да доминира воља народа.

У оквиру разматрања начела народности интересантно је запажање о патриотизму и порука да „треба волети своју отаџбину, али због тога није нужно мрзети отаџбину других“. Значајно је и указивање на разлику између шовинизма и космополитизма. При свему томе закључује се да ни начело народности није довољно да буде основ међународном праву.

Полазећи, дакле, од става да политика равнотеже и начело народности, ни одвојено а ни заједно, не могу бити основ међународном праву, аутор констатује *да њај основ може бити једино Друштво народа*, као синтеза националног и интернационалног.

Друштво народа приказано као гаранција склада између слободе и реда у међународном животу и састављено од нација чије је образовање засновано на сопственој вољи и слободном пристанку, схваћено је као слобода. У њему су присутне појединачне и друштвене снаге које могу и морају да се сложе, и пошто појединац,

постајући члан друштва, развија своју индивидуалност, а развитак личности постаје саставни део развитка друштва – и овде део и целина утичу непрекидно једно на друго. Аутор сматра да Друштво народа треба засновати на идеји солидарности, стимулишући „јединство у слободи, које омогућава разноликост у складу са развојем“. Политика савеза је немоћна да осигура безбедност појединих држава, стога не треба стварати појединачне заједнице на бази непријатељстава, него треба, на бази кооперације, организовати једну широку заједницу која би обухватала све народе и била у стању да сама заједничким средствима оствари заједнички интерес: међународни мир, што је први циљ Друштва народа.

Међународно право се не заснива на превласти неких држава, већ на међународном друштву, где се права једних не могу стављати изнад права других. Будући да међународно право има за циљ да помири слободу сваке државе са слободом свих, да организује хармонично јединство између слободе и реда, по мишљењу аутора могуће су две врсте неутралности држава, обична и ванредна. Уместо силе и њене доминантне улоге, професор Илић нуди појединачна, човечна, мирна решења међународних спорова (уз арбитражу, као главно мирољубиво средство, наводи и друга средства, као што су дипломатски преговори, посредовање, конференције, међународне анкетне комисије).

За решавање могућих спорова аутор сматра нужним уважавање разлика између спорова политичке и спорова правне природе, што је често тешко спознати. Само за спорове правне природе прихвата арбитра, јер у њима преовлађује индивидуалистичко гледиште, а одлучивање се коначно своди на „питање морала и части“ странака у датим споровима.

Док је сила појединих држава решавала сукобе међу народима, свест о настанку међународне заједнице појавила се као основ солидарности из интереса свих врста (моралних, економских и других), механичке солидарности (по сличности), и органске солидарности (путем поделе рада или различитости), као и међузависности народа и потребе регулисања тих односа.

У другом делу дисертације говори се о општим приговорима против међународног права, које аутор критички анализира. Иако законодавна, извршна и судска власт не постоје у међународним односима (а самим тим ни одговорност), извесно је да све то замењује нека врста морала, „међународни морал“ који поштује обичаје и конвенције, а чија је сврха да се уреде односи међу државама. Аутор истиче да се због непостојања међународних закона проглашених од стране неке врховне власти не може закључити да нема међународног права. При томе, као пример за ову тврдњу, наводи енглеско уставно, обичајно право.

Аутор наглашава „скорашње порекло“ међународног права и његову тежњу за развитком. Прави паралелу са историјским развојем приватног права и констатује да извесна правила међународног права налазе своју примену у грађанским и кривичним споровима пред судовима цивилизованих земаља. Указује и на постојање судова за поморски плен, као и на то да се арбитри морају придржавати начела међународног права, односно арбитраже као његове творевине. Поред тога, истиче и да међународно право располаже међународним санкцијама, и да треба водити рачуна о јавном мњењу, јер „прогресиван развитак човечанства чини немогућом изолацију држава“. Државе „као чланице човечанства“, највишег облика људског друштва, по мишљењу аутора, већ су учиниле стварним међународно право, прихватиле су га као плод општег развитка човечанства са сталном тенденцијом усавршавања.

Аутор разматра однос рата и међународног права уз приказ мишљења Гроцијуса, Прудона, Жозефа д'Местра, Новикова, Тисоа, Функ-Брентана и Сорела. Говори о чињеници да државе оружаном силом желе да наметну своју вољу другима, о постојању интереса за међународни рат и познатој подели на нападачке и одбрамбене ратове, неправедне и праведне ратове и о залагању за пацифизам по сваку цену, по којем рат није сагласан праву.

Међународно право поштује и нападача и браниоца, тј. признаје државама суверено право да ратују, уз захтев да се поштују правила понашања у рату, да би се рат хуманизовао. Тако је и настало ратно право, чиме поштовање зависи од морала, степена просвећености и осећања сопственог достојанства, како истиче професор Илић, мада је познато да су Хашке конвенције кршене у току ратова. Конвенција мира донела је озакоњене прописе о рату, признајући га као израз суверености држава, као и једно од средстава за решавање међународних сукоба. Исход рата увек показује надмоћ победника, освајање се заснива на грубој сили, а ни начело ни исход рата нису сагласни са правом. При томе цитира Лагоржета, који закључује да „учесталост ратова изгледа доказује да они не решавају ништа“. Свака држава суди сама о свом праву, а систем међународне правде аутор схвата као систем самопомоћи, чији је главни облик рат. Самопомоћ ишчезава уколико се право изграђује, што указује на њихову неспојивост. Да би се остварио мир, општи интерес међународног друштва је да треба укинути систем самопомоћи, а јасно је да интереси међународног друштва захтевају мир. Врло је актуелно сугестивно питање аутора: „Зашто то друштво, са своје стране, не би изишло из владавине линча, да би ушло у владавину права?“

Аутор се бави и питањем неутралности држава. У тези се хронолошки прати настајање неутралности. Указује се на наго-

вештаје неутралности још у старом Риму, а затим на схватања неутралности током средњег века и даље, до XVIII века када настаје *Le Consulat de la Mer* (зборник обичаја настао у Барселони, са новим правилима о неутралности). Године 1780. настао је савез Русије, Шведске и Данске, познат, као „Оружана неутралност“, а тек 1800. године и друга неутралност по оружју. Правила „Морског конзулата“ су 1856. замењена новим, повољнијим за неутралне. Затим је 1907. у Хагу настала посебна конвенција „о правима и дужностима неутралних држава и лица у сувоземном рату“. Следе и мишљења многих аутора о неутралности (Гроцијус, Бинкершук, Пиле, Отфеј, Калво, Хефтер, Декан, Ривије, Лоример).

Професор Илић посебно пише и о благонаклоној неутралности коју је „изумела дипломатија“ и оцењује је негативно. С разлогом истиче да су „поступци благонаклоности према једној од зараћених страна поступци злонамерности према другој“. Због тога се залаже да појам неутралности, у сваком садржају, мора бити напуштен. Неутралних не може бити, пошто све државе, као колективна сила, испољавају намеру и теже одржању мира и права. С друге стране, право је неутрализоване државе на вођење рата, као једне од функција њене суверености. Но, ово право је ограничено на општи начин, док је право државе-гаранта ограничено делимично, а „њихове обавезе су исте природе, иако различитог обима“. При томе се никако не сме изгубити из вида да право на независност „постоји само уз ограничење права међународне заједнице“, односно међународног права, због чега за њега, како закључује професор Илић, нема места у Друштву народа.

Аутор затим разматра однос међународног права и начела суверености државе. Полазећи од теорије о суверености коју је први изложио Жан Боден, још у XVI веку, и то негативно, уз приказ теорије о суверености коју је дао Јелинек и уз критичку анализу мишљења Ота Мајера, Гавриловића, Јеринга, Тесјеа и Дигија, професор Илић изводи закључак да се под сувереношћу подразумева неограниченост. С обзиром на то да се неограниченост у савременој држави не може ускладити са правом, то аутор извлачи закључак да се неограниченост не може ускладити са сувереношћу. Апсолутно суверена држава би се могла схватити једино у стању потпуне изолованости, па би се, сходно томе, отклонила свака могућност увођења појма апсолутне суверености у међународне односе.

Професор Илић запажа да „из противречности појма суверености и појма савремене државе, с једне стране, и противречности тог истог појма суверености и међународног права, с друге стране, не проистиче нужно сагласност појма савремене државе и међународног права“. Ипак, пошто савремена држава означава

државу потчињену праву, она је на основу тога у савршеној сагласности са међународним правом. Наиме, потчињавање праву не може унизити државу, већ је напротив наводи на поступке сагласне њеној правној природи, а и потребе међународног живота свакако захтевају ограничавање суверености државе.

Сувереност се везује за одговорност. Аутор указује на то да је напуштено раније становиште по којем нема одговорности државе док влада сувереност, односно да нема суверености уколико се та одговорност успоставља. Данас се прихвата одговорност државе за штете проузроковане ратом и тако се област одговорности државе све више шири, док се утицај појма суверености све више смањује. Због тога аутор закључује да се начело апсолутне суверености не може прихватити као правно начело, јер је оно антиправно по својим последицама, па ће зато и нестати из науке међународног права.

Аутор разматра однос политике и међународног права. Истиче потребу ослобађања међународног права зависности од политике како би се, посредством међународних установа, организовала сарадња у међународном друштву. Сматра да се превласт политике над правом у међународним односима испољава у остваривању правно незаштићених интереса. Међународно право треба да представља израз међународне солидарности. Помирење међу њима изгледа могуће ако се међународна политика стави у службу међународног права. За разлику од политике у којој постоји могућност избора између различитих средстава ради постизања циља, у праву постоји извесно правило, закон који се мора применити на одређени случај. Док у области међународне политике појам суверености влада без препрека и без оспоравања, право мора доследно да одбацује апсолутни појам суверености. Будући да имају исто поље деловања, међународно право и међународна политика управљају међународним односима, али је преовлађујући утицај политике очигледан. Аутор каже: „Постојећи однос између права и политике мора да буде обрнут, а политика стављена у службу права“, односно, политика сме бити само „остварење права и показатељ нових потреба и интереса које треба правно организовати и заштитити“.

Професор Илић је део рада посветио и расправи о начелу обавезне снаге уговора, које може доћи у сукоб са битним интересима држава, са основним правима држава, а и са начелом правде које представља темељ сваког права. Његово полазно становиште је да се примена клаузуле *rebus sic stantibus* јавља као „мирољубиво средство за отклањање могућих сукоба између уговарача“ и да „свака држава, ради остварења својих интереса и онда кад политичке околности, према њеној процени, овоме иду на руку, може

слободно да се послужи клаузулом *rebus sic stantibus* као средством које оправдава раскид уговора“. Уговорним странама треба признати ову могућност, посебно због неспособности уговора да се вечито одупире времену, али не једностраном вољом или захтевом упућеним другој уговорној страни, него обраћањем некој заједничкој власти, која би морала испитати основаност постављеног захтева.

Сумирајући појединачне закључке о питањима којима је посветио посебну пажњу у дисертацији, професор Илић, у закључку тезе запажа да држава није више у стању да опстане сама и да захваљујући моралном, економском и политичком развоју света, стање међузависности и солидарности представља реалност. Међународно право мора се удаљавати од до тада владајућег индивидуалистичког гледишта, да би постало регулатор солидарности и сарадње међу народима. Аутор сматра да је „нужно механички систем равнотеже заменити међународном правном организацијом која би, осигуравајући рад целине, истовремено гарантовала слободу делова“. Само ће тако сила, која је некада владала у односима међу људима, најзад, у односима међу народима бити стављена у службу права. Остваривање те идеје, у победоносном ходу права реализоваће се у „три етапе обликовања права“: 1) права у односима између самих појединаца, 2) права у односима између појединаца и државе, и 3) права у односима између држава. На крају ове еволуције, по мишљењу аутора, организовање Друштва народа представљаће врхунац права.

*Tempus omnia relevat* (време све открива), а дисертација професора Михаила Илића, са темом *Considérations générales sur la Société des nations et son droit*, односно *Ойшїа размайрања о Друшїву народа и његовом љаву*, иако настала пре скоро осам деценија, има значај и данас. Пророчански и актуелно делује као значајан прилог нашој правној мисли. Посебну вредност овога рада представља чињеница да је настао као претходница Друштву народа са вером да се, једино захваљујући свесним и интелигентним напорима људи, може остварити победа права над силом у међународним односима.

Изузетну актуелност има ауторово критичко изјашњавање о начелима суверености, народности и неутралности. Међународни мир и безбедност не могу се остварити политиком државних савеза и системом неутралности држава. Указала се и потврдила потреба организовања заједнице демократских држава засноване на међусобној сарадњи, која ће заједничким средствима тежити остварењу општег интереса: међународног мира и безбедности.

Својим садржајем и тумачењем дело професора Илића представља прилог историји међународног права, при чему изложени правни ставови и данас имају одређену вредност. Дисертација је захвално штиво за све који показују интересовање за право и историју настанка међународних институција. Пракса указује да се аутору може замерити наглашено залагање за доминантну улогу Друштва народа, с обзиром да се очекиване наде у ефикасност механизма универзалне међународне организације нису оствариле ни када је реч о Друштву народа, а ни данас у деловању Организације уједињених нација. Разлог томе је евидентна различитост интереса, али и разлике у економској и политичкој моћи којом располажу поједине државе чланице.

Наташа М. Томић

## LA RELEVE – програм реформе савезне управе у Канади

LA RELEVE је нови пројекат реформе државне управе и јавних служби Канаде. Представља у овом моменту један од најнапреднијих програма административне реформе у свету, који потврђује дугу традицију експериментисања на побољшању ефикасности и ефикасности владине машинерије у Канади. План реформи објављен је у облику годишњег извештаја о јавној управи Канаде, поднетог премијеру 1996. године. У прилици смо да проучимо и евентуално прихватимо решења применљива и код нас.

LA RELEVE представља систем мера и организованих захвата које треба предузети да би се у јавној управи Канаде реформисала управа, смањили трошкови и повећала ефикасност. Програм садржи разрађен систем, као и индикације будућих реформи. Такође се бави усавршавањем стручних способности људи који раде у јавном сектору владе Канаде и актуелном ситуацијом „тихе кризе“ у јавној служби.

Четири су кључне одреднице промена које поново обликују традиционално схваћену канадску јавну службу: а) глобализација; б) фискални притисци; в) промена структуре друштва; г) нове информационе технологије.

Канадска влада концентрише своје активности на неколико области. То су: осигурање јединственог иступања Канаде у заједници народа о питањима од интереса за све Канађане, заштита и јачање ефикасности канадске економије, заштита и јачање канадске солидарности и друштвене интеграције, управљање укупним ресурсима ради постизања колективних циљева и понашање јавне управе као чувара интереса грађана у демократском друштву пар-