

Момир Милојевић*

САНКЦИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ**

Већ две године реч „санкција“ не силази са усана људи нашега времена. О њој говоре како они који трпе њене последице тако и они који из санкција извлаче користи или мере учинке њихове примене. Време од две године је довољно да сви могу да праве билансе – једни колику су штету претрпели, други колико су зарадили на људској невољи, а трећи да посматрају колико су остварили од жељених намера. Такво посматрање санкција из различитих углова не произлази само из различитог положаја или различитих интереса већ открива различите циљеве мера које се називају *санкције* или, тачније, различита значења латинске речи *sanctio* која је ушла у све правне поретке и језике, прилагођена њиховим фонетским особеностима.

I

У древна времена реч *sanctio* је у свакодневном говору безопасно значила светост, посвећење, посвећивање, освештавање, свечано потврђивање. Као таква, ова побожна реч је у правничком језику (као *sanctio legis*) употребљавана за означавање свечане али у исто време строге наредбе или заповести која је представљала, с једне стране, строгу наредбу поштовања, односно понашања на прописани начин и, с друге стране, забрану кршења заповести праћену одговарајућим тешким последицама. Њоме су се завршавали најважнији правни документи, као што су нпр. енглеска Велика повеља о слободама (1215) и америчка Декларација о независности (1776). Од схватања друштвене средине зависило је да ли ће се санкција задржати на обавезности понашања и забрани кршења или ће ићи корак даље, до прописивања последица за противправно понашање.

* Др Момир Милојевић, редовни професор Правног факултета у Београду.

** Излагање на скупу који је, 31. маја 1994, поводом двогодишњице санкција Уједињених нација, организовало Савезно министарство за људска права и права мањина, необјављено у књигама на српскохрватском (*Две године после*, Београд 1994) и енглеском језику (*Two years after*, Belgrade 1994).

Англосаксонске земље су прихватиле први приступ, њима је он више својствен. Европске земље су отишле корак даље. Распете борбом против насиља сваке врсте, оне су прописале и последицу, односно различите последице због непоштовања прописа. На тај начин се тежиште санкције померило на крајњу последицу кршења забране или *казну* у најширем смислу речи. Без обзира на разлике, за повреду обавезе свечано преузете пред Богом, уведене су многе мере. Неке од њих је практичан ум правника наметао, почев од непризнавања учинака противправних аката, преко одузимања противправно стечене користи и раскида уговора, до накнаде штете, новчане и сваке друге казне.

II

У том значењу санкције је познавало и најстарије међународно право. Први познати међународни уговори (закључивани у Египту, Атини и Риму) завршавали су се најстрашнијим клетвама и претњама божјом казном онима који их не буду поштовали. Пошто су вољу божју тумачили несавршени људи, арсенал мера које су се могле примењивати у међудржавним односима током векова обогатен је бојкотом, блокадом, репресалијама, ратом и, касније, прекидом дипломатских и других односа. Све те мере називане су санкцијама, а једна света реч је, својом употребом и злоупотребом, претворена у нешто сасвим друго од онога што је била у свом изворном значењу. Иако су све имале наизглед казнени карактер, постале су међу собом различите, не само по свом основу већ и по садржини, сврси, поступку примене и, наравно, последицама које су изазивале. То је разумљиво у правном поступку који су државе стварале по мери својих интереса да би се њиме користиле, а не да би им он шкодио. Стваран је и изграђиван да би се примењивао према тзв. нецивилизованим државама. Установљавајући санкције за друге (а не за себе), те државе су задржале пуну слободу оцењивања тежине кршења права и целисходности мера које ће применити као одговор на кршење права. Једино мерило којим су се руководиле била је оцена сопствене снаге, односно способности да примене одређену меру. Зато није чудно што нису желеле да установе никакав систем за решавање међусобних спорова, понајмање судски, чије би одлуке морале да извршавају. Напротив, и када су пристајале на необавезно судско или арбитражно решавање правних спорова, нису пропуштале да изјаве да се тако не могу решавати спорови који се тичу животних интереса (опстанка, безбедности, територијалног интегритета и сл.), части и достојанства. То им је било потребно да би могле саме да одлучују хоће ли прибећи бомбардовању да би наплатиле новчана

потраживања, или ће због увреде владара повести рат. Још мање су државе могле да установе било какав систем санкција. Зато су решавање међународних спорова и санкције несумњиво најмање уређена област међународног права.

III

Највећа мана међународног правног поретка јесте то што су, поред рата који је био и дозвољено средство за решавање националних и других питања, као санкције задржане репресалије које су одувек сматране за кршење права. Сматрало се да се на повреду права може одговорити такође повредом права или да се на тај начин може спречити ново кршење права и натерати друга страна да поштује право, да тиранину треба стати ногом за врат и довести га „познанију права“, како рече наш песник горостас. Чак и када је рат забрањен као средство у међународним односима, остале су репресалије иако су оне одувек значиле далеко мању употребу силе од рата. Међународно право није укинуло репресалије већ их је само временски и садржински ограничило захтевајући сразмерност повреда и спојивост с начелима човечности која су временом проширивана. То није спречило фашистичке државе, нарочито Немачку, да прибегну и рату и репресалијама против Југославије 6. априла 1941. Репресалије су остале све до тренутка када је међународно право забранило употребу силе у свим облицима а тиме и прибегавање рату и оружаним репресалијама као санкцијама. Нерођане репресалије су ипак остале.

IV

Покушај организовања међународне заједнице, нарочито стварањем међународних организација, имао је за циљ не само организовање међународне мирнодопске сарадње већ и увођење реда у решавању спорова мирним путем, што би самим тим умањило могућност примењивања силе и утицало и на уређивање проблема санкција. Пактом Друштва народа било је предвиђено предузимање мера ради очувања међународног мира (члан 11) против држава нападача (члан 16). Повеља Уједињених нација је још више разрадила систем мера у којима, поред санкција у правом смислу речи, постоје и мере које Савет безбедности може да предузме како би обезбедио извршавање својих одлука (члан 41) или ради одржавања или васпостављања међународног мира и безбедности (члан 42) ако констатује да постоје претња миру, нарушавање мира или агресија (члан 39). Савет безбедности то може чинити само делујући у складу са циљевима и начелима Уједињених нација

(члан 24, ст. 2). И у другим међународним организацијама је разрађен систем санкција које су далеко од оних за чију су промену овлашћене Уједињене нације. Међутим, тиме није учињено много. То представља само почетак стварања целовитог система у коме би много шта требало да се догради.

V

У међународним организацијама је створен централизован систем одлучивања, али је извршавање одлука остало у највећој мери децентрализовано јер ниједна организација нема свој апарат ни средства принуде. Њих обезбеђују државе и зато је примена свих мера, па и санкција, задржала у великој мери индивидуалан карактер. Савет безбедности своје одлуке спроводи преко држава (чл. 43, 44, 48) или међународних организација којима оне припадају.

Без обзира на различита схватања, треба јасно раздвојити санкције и друге принудне мере које се могу примењивати у међународним односима. То је делимично учињено статутима међународних организација, најмање статутима политичких организација у којима су, с једне стране, спорови најчешћи а, с друге, начини њиховог решавања, утврђивања одговорности и примењивања санкција најмање уређени.

Иако по својој садржини могу да буду различите, санкције морају да буду јасно везане за неиспуњавање међународних обавеза и за утврђивање чињеница и одговорности по прописаном поступку. Само тако схваћене санкције могу бити казна за непоштовање обавеза или накнада причињене штете и средство за поштовање законитости у међународном правном поретку.

VI

Са санкцијама не треба мешати друге мере које надлежни органи међународних организација могу да предузимају ради остваривања основних циљева тих организација. Свакако да највећу пажњу заслужују мере које је Савет безбедности овлашћен да предузима ради очувања или васпостављања међународног мира и безбедности. Иако су на конференцији у Сан Франциску и оне називане „санкцијама“, представник Стејт департамента је развејао све недоумице изјавивши да се оне не предвиђају због кршења обавеза већ само за случај претње миру, нарушавања мира или за случај агресије. Савет безбедности није овлашћен да утврђује кривицу, нити може чекати да то други учини. Он мора да делује енергично и да спречи или заустави сукоб.

Због тога Савету безбедности није поверена улога чувара свих вредности Уједињених нација. Њему је поверена главна одговорност за очување међународног мира и безбедности, али он мора да делује у складу са циљевима Уједињених нација, што значи да мерама које предузима доприноси не само очувању мира већ и међународне сарадње решавајући економске, социјалне, интелектуалне или хуманитарне проблеме, развијајући и подстичући поштовање људских права и основних слобода за све. Дужност хитног реаговања ради очувања или васпостављања мира не ослобађа га обавезе да води рачуна да се не угрозе друге вредности којима је мир основна претпоставка. Овлашћење Савета безбедности да интервенише без обзира на то да ли се и како извршавају међународне обавезе и да ли је у питању међународни сукоб, потврђује да мере предвиђене у глави VII Повеље УН нису санкције већ само средства принуде да се изврше одлуке Савета безбедности. Одлуке о предузимању тих мера су политичке и доносе се искључиво на основу политичке оцене целисходности, док су санкције правне мере које се изричу у поступку за утврђивање одговорности за кршење обавезе. Међутим, и политичке мере или одлуке, донете на основу дискреционих овлашћења, морају да буду законите, тј. у складу са основним правилима међународног права, укључујући правила Повеље УН.

VII

Законитост у примењивању санкција и других принудних мера значајна је због тога што одлуке Савета безбедности могу да буду уперене не само против држава чланица Уједињених нација већ и других држава, па и не само против држава. Због тога мора да буде јасно против кога се могу и које санкције примењивати, а против кога и које принудне мере. Проблем очигледно није само у поступку примењивања ма колико он био значајан. Проблем је много дубљи јер задире у питање важења, а то значи у суштину међународног правног поретка. Зато се пре свега мора знати које се мере и против кога смеју или могу примењивати, с којим циљем и какав се учинак жели. У класичном међународном праву то је било једноставно пошто су искључиво државе биле субјекти међународног права и само су се против њих могле примењивати санкције и друге мере. Данас то више није сасвим тако, а и пракса потврђује да се принуда сваке врсте не примењује само према државама.

У данашњем међународном праву субјекти одговорности нису само државе већ то могу да буду и међународне организације, па и појединци. И поред тога несумњиво је да се међународне

санкције још увек примењују углавном против држава. То би требало да значи да санкције или мере које се примењују према државама треба да погађају искључиво њих као субјекте међународног права. Међутим, пракса показује да то није увек тако чак и када се формално мере предузимају против држава. Примењивање „санкција“ против држава не због њиховог непоштовања међународних обавеза (које је, иначе ретко, посебно у судском поступку доказивано и утврђивано) већ ради постизања најразличитијих циљева, почев од промене политике до других промена, усмерава санкције према владама. На тај начин се, посредно, са терена међудржавних сукоба и санкција прелази у ствари на унутрашње, међустраничне сукобе између учесника који нису субјекти међународног права. Замена субјеката мења природу предузете акције, која се претвара у интервенцију у унутрашње ствари држава. Тако се долази до парадокса да се једна правно допуштена међународна мера, због промене сврхе или субјеката против којих је уперена, сукобљава са основним нормама међународног права.

Сукоб с међународним правом још је очигледнији ако се посматрају последице примене санкција које су се показале као знатно теже него што су то намеравали они који су одлучили о њиховој примени. Показало се да те „санкције“ не погађају толико државу, још мање владу, колико становништво и у њему оне који су најслабији и за чије добро би санкције требало да буду примењене. Тако модерне санкције постају нехуманије од репресалија које међународно право још дозвољава. Биланс санкција против Југославије већ сада је довољан разлог за озбиљно размишљање о томе да ли су штете веће од жељених користи и да ли уопште овакве санкције имају своју сврху, а самим тим и своје упориште у међународном праву.