

Diplomatska akademija

Vladimir Ibler, Koliko vrijedi međunarodno pravo

Koliko Vrijedi međunarodno Pravo

Vladimir Ibler



Diplomatska akademija
Ministarstvo vanjskih poslova
i europskih integracija
Republika Hrvatska

VLADIMIR IBLER
KOLIKO VRIJEDI MEĐUNARODNO PRAVO?

Nakladnik
Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija
Republike Hrvatske

Za nakladnika
Petar Turčinović

Urednik
Stjepan Špoljarić

Idejno rješenje korica
Antonija Besediček

Grafički prijelom
Zoran Akmadžić

*Lektura i korektura
engleskog teksta i
prijevod predgovora i biografije*

Marijan Tokić
Korektura hrvatskog teksta
Stjepan Špoljarić

Tisak
Birotisak d.d., Zagreb

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 341(081.2)

IBLER, Vladimir

Koliko vrijedi međunarodno pravo? :
izbor članaka iz međunarodnog prava i
međunarodnih odnosa / Vladimir Ibler ;
<prijevod predgovora i biografije Marijan Tokić>. - Zagreb
: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija,
2006.

Bibliografija.

ISBN 953-7010-70-8

I. Međunarodni odnosi -- Pravno gledište II. Međunarodno
pravo -- Politološko gledište

460522074

Vladimir Ibler

Koliko vrijedi međunarodno pravo?

- Izbor članaka iz međunarodnog prava i međunarodnih odnosa -

Diplomatska akademija
Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija
Republike Hrvatske

Zagreb, 2006.

Sadržaj

Predgovor	VII
Preface	XI

I. Međunarodni odnosi

Neke postavke o međunarodnoj zajednici (1966.)	3
Međunarodna zajednica (1967.)	19
Međudržavni sporovi u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu (1982.)	27
Sistem mirnog rješavanja sporova (1982.)	53
Nesvrstanost i međunarodno pravo (1980.)	77
Neki problemi evropske integracije (1958.)	99

II. Međunarodno pravo

Koliko <i>vrijedi</i> međunarodno javno pravo? (2002.)	121
Počeci sociologije međunarodnog prava (1988.)	141
Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava (1957.)	181
Protuustavna ratifikacija (1956.)	191
Uticaj naučne i tehnološke revolucije u drugoj polovini XX. vijeka na razvoj međunarodnog prava s obzirom na prostor (1979.)	213
Internacionalizacija rijeka jednostranim aktima država (1972.)	231
O obilježjima i načinu znanstvenog rada Jurja Andrassyja (1979.)	241

III. Ujedinjeni narodi

Dva cilja Ujedinjenih naroda (1953.)	251
Trideset godina postojanja i djelovanja Ujedinjenih naroda (1976.)	259
Promjene strukture međunarodne zajednice po Povelji Ujedinjenih nacija (1964.)	267
Kolektivna sigurnost i Ujedinjeni narodi (1996.)	283
Revizija Povelje i Međunarodni sud (1955.)	299
Domaine réservée i Povelja Ujedinjenih naroda (1956.)	307
Nesamoupravna područja u svijetlu čl. 73. Povelje (1956.)	315

IV. Međunarodno pravo mora

<i>Jus cogens</i> i pravo mora (2001.).....	325
The Land and Shelf-Locked States and the Development of the Law of the Sea (1973)	345
The Interests of Shelf-Locked States and the Proposed Development of the Law of the Sea (1971).....	359
The Importance of the Exclusive Economic Zone as a Non-Resource Zone (1985).....	381
Što dokazuju nacionalna zakonodavstva o međunarodnom institutu <i>isključiva gospodarska zona</i> ? (1988.)	399
The Changing Law of the Sea as Affecting the Adriatic (1977)	411
Pravo Republike Hrvatske da proglasi svoj isključivi gospodarski pojas (1996.).....	433
Državna granica na moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije (1994.).....	463

V. Hrvatska vanjska politika i diplomatska povijest

O povijesnim izvorištima hrvatske diplomacije (1999.)	475
Rekonsideracija nekih temeljnih načela i faktora jugoslavenske vanjske politike (1990.)	479
Hrvatska vanjska politika (1992.).....	509
Pravo naroda na samoodređenje i zloupotreba tog prava (1992.)	549
Kolektivna sigurnost i vanjska politika Hrvatske (1994.)	579
The International Identity and Independence of the Republic of Dubrovnik (1998.)	597
Bibliografija.....	611
Biografija.....	627
Biography	629

Predgovor

Diplomatska akademija 10. godišnjicu osnutka i djelovanja na području stručne edukacije za potrebe službe vanjskih poslova Republike Hrvatske obilježava prigodnim izdanjem izabranih znanstvenih i stručnih članaka akademika Vladimira Iblera.

Ovim izdanjem Diplomatska akademija želi se zahvaliti Vladimiru Ibleru, znanstvenom istraživaču i teoretičaru međunarodnog prava i međunarodnih odnosa za nesebičnu i svesrdnu potporu koju je osobno i zajedno s Katedrom za međunarodno javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu pružio našem edukativnom zavodu u cilju stručnog osposobljavanja diplomata.

Pod vodstvom Vladimira Iblera 1991. godine održan je prvi diplomatsko-konzularni tečaj za hrvatske diplomate u organizaciji Katedre za međunarodno javno pravo Pravnog fakulteta za potrebe tek osnovane službe vanjskih poslova Republike Hrvatske.¹ Od osnutka Diplomatske akademije 1995. godine Vladimir Ibler nije bio samo redovni predavač na našim edukativnim programima, osobito u sklopu *Jednogodišnjeg stručnog diplomatskog studija*, nego i aktivno prisutan u svim važnim događajima Diplomatske akademije kao mjerodavni stručnjak za međunarodno pravo i međunarodne odnose.

Diplomatska akademija smatra kako je Vladimir Ibler svojim angažmanom zadužio cjelokupnu službu vanjskih poslova Republike Hrvatske prenoseći znanja iz međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, presudna za formiranje modernog hrvatskog diplomata.

Sama diplomacija u svom praktično-operativnom vidu provođenja vanjske politike nije znanost, nego vještina i umijeće, temeljena na praktičnim diplomatskim tehnikama i znanstvenim spoznajama, osobito iz područja međunarodnog prava i međunarodnih političkih odnosa. U toj perspektivi hrvatska diplomacija nalazi sretnu okolnost što se može osloniti na dugi i neprekinuti kontinuitet znanstvenog istraživanja iz područja međunarodnog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu od njegova osnutka 1874. godine.

Ne pretendirajući na iscrpnost, pri tome se spominjemo Jurja Andrassyja (1896. -1977.), prvog predavača posvećenog isključivo nastavnim predmetu i disciplini pravne znanosti *Međunarodno javno pravo* i suosnivača Instituta za međunarodno pravo i međunarodne odnose (danas Zavod za međunarodno i porredbeno pravo Pravnog fakulteta). Njegov rad nastavili su profesori Vladimir Ibler, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, Nina Vajić, Maja Seršić i Davorin Lapaš.

¹ *Tečaj za diplomatsko-konzularne poslove Republike Hrvatske*. Fakultetska kronika, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 41, 1991., br. 4-5, str. 465-474.

U ovoj knjizi pružamo na uvid izbor iz već objavljenih znanstvenih i stručnih članaka Vladimira Iblera iz periodika ili povremenih edicija (zbornici, godišnjaci, spomenice) u razdoblju od preko pola stoljeća (1950. - 2005.) znanstvenog istraživanja i promišljanja međunarodnog prava i međunarodnih odnosa. Za ocjenu i karakterizaciju obilježja znanstvenog rada autora upućujemo na stručni sud Božidara Bakotića i Budislava Vukasa.²

Ispod svakog naslova umetnuta je bibliografska napomena o izvoru preuzimanja članka i po potrebi dodan je sažetak autora. Razasuti u nizu ne baš uvijek lako pristupačnih domaćih i stranih edicija, izabrani članci sada su na jednom mjestu lako dostupni.

Svi radovi preuzeti su u ovaj svezak bez lektorskih intervencija da bi ostali svjedočanstvo vremena. Takav urednički pristup ipak nije previdio korekturu, koja je pokušala ispraviti samo one tiskarske pogreške koje svaki nakladnik želi svesti na najmanju moguću mjeru.

Urednik je zajedno s autorom izvršio izbor i podjelu radova prema temama, a unutar tematskih blokova prema deduktivnom načelu, s namjerom da se izbjegne puko kronološko nizanje. Raznovrsnost obrađenih tema nije nam uvijek dopuštala najsretnije tematsko razvrstavanje. Rezultat podjele su sljedeće tematske cjeline: *Međunarodno pravo*, *Međunarodni odnosi*, *Ujedinjeni narodi*, *Međunarodno pravo mora* te *Hrvatska vanjska politika i diplomatska povijest*.

Na kraju izdanja činilo nam se korisnim priložiti bibliografiju autorovih radova, kako bismo pokazali iz koje smo građe izvršili izbor, kao i kratku biografiju, čime smo, nadamo se, zaokružili ovo monografsko izdanje spomeničko-referalnog karaktera.

Iz sadržaja nekih izabranih radova protek vremena i političke promjene u mnogome su izmijenile niz činjenica i stanja u suvremenim međunarodnim odnosima. Ipak, držimo da su autorova zapažanja i u slučaju više neaktualnih prilika vrijedna pažnje i osvrta, dijelom zbog pouke vremena, dijelom zbog kvalitete znanstvene percepcije.

Uostalom takva je i materija proučavanja, nikad do kraja odrediv pojam međunarodne zajednice, ovisan o mijenama realnih političkih odnosa i snaga u razdoblju rastuće međuovisnosti. Neki procesi koji su u tom razdoblju bili u tijeku gotovo su posve dovršeni (dekolonizacija), a neki tada nedovršeni procesi sada su u punom tijeku (integracije, globalizacija, reforma Ujedinjenih naroda i dr.). U tom polustoljetnom razdoblju subjekti međunarodnog prava, države, dijelom su vidno mijenjali svoje stavove i politiku, a dijelom i dalje slijedili poznate konstante svojih ponašanja. Neki novi međunarodni subjekti tek su nastali,

² Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, *Vladimir Ibler – osvrt na život i djelo*. Spomenica prof. dr. Vladimiru Ibleru u povodu sedamdesetogodišnjice života i odlaska u mirovinu, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 35, 1985., br. 5-6, str. 531-545.

a neke odrednice međunarodnih odnosa koje su se činile trajnima danas su posve nestale (blokovska podijeljenost).

Ovdje sabrani radovi mogu poslužiti u nastavi i radu svim zainteresiranima kao dodatno štivo uz osnovnu građu. Pri tome se nadamo da smo diplomatima i znanstveno-stručnoj javnosti pružili knjigu koja osim edukativnog karaktera potiče i na daljnja promišljanja, pri čemu smo slobodni prenijeti autorovu nadu da će izloženi stavovi potaknuti i kritička zapažanja. Kako bismo izbjegli nepotrebne nesporazume, ističemo kako su stavovi izneseni u ovom izdanju rezultat znanstvenog istraživanja Vladimira Iblera, a ne stavovi Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske.

Kod izbora naslova ovog izdanja kao skupa tako raznorodnih članaka autor se na urednikovu sugestiju odlučio za naslov prema jednom članku iz 2002. godine³. Tako smo došli do naslova pod znakom upitnika, koji upućuje na otvorenost i potrebu neprestanog preispitivanja problematike. U pitanju su pretpostavljena realna politička zbivanja unutar međunarodne zajednice koja su odlučujuća za primjenu međunarodnog prava, ali sa sviješću da međunarodno pravo i u slučajevima kršenja ostaje pravna obaveza.

Petar Turčinović,
ravnatelj Diplomatske akademije

³ *Koliko „vrijedi“ međunarodno javno pravo?* Rad HAZU, Zagreb, knj. 485=knj. 40 Razreda za društvene znanosti, 2002., str. 57–76.

Preface

The Diplomatic Academy is marking the 10th Anniversary of its foundation and work on the professional education of Foreign Service staff of the Republic of Croatia by publishing selected scientific and professional articles of Academician Vladimir Ibler for the occasion.

With this publication the Diplomatic Academy wishes to thank Vladimir Ibler, a scientific researcher and theoretician of international law and international relations, for the selfless and wholehearted support he personally, and the International Law Department of the Zagreb Law School, provided to our educational establishment for the professional training of diplomatic staff.

In 1991, the first diplomatic-consular course for Croatian diplomats took place under the guidance of Vladimir Ibler and in the organisation of the International Law Department of the Zagreb Law School for the emerging foreign service of the Republic of Croatia.¹ From the establishment of the Diplomatic Academy in 1995 on, Vladimir Ibler was not only a regular lecturer in our training programs, particularly in the *One-year professional diplomatic course*, but was also actively involved in all the important occasions of the Diplomatic Academy as an authority on international law and international relations.

The Diplomatic Academy believes that with his contribution Vladimir Ibler indebted the entire foreign service of the Republic of Croatia, passing on knowledge of international law and international relations crucial to the formation of a modern Croatian diplomat.

Diplomacy itself, in its practical and operative aspects of conducting foreign policy is not so much a science as a skill and an art, based on practical diplomatic techniques and scientific concepts, particularly those pertaining to international law and international relations. In this context Croatian diplomacy has had the luck of being able to rely on a long-standing and uninterrupted continuity of scientific research in international law at the Zagreb Law School since its establishment in 1874.

Without pretending to be exhaustive, we remember Juraj Andrassy (1896-1977), the first lecturer dedicated exclusively to the study and discipline of the legal science known as *International Law* and a co-founder of the Institute for International Law and International Relations (today, the Institute for International and Comparative Law, Zagreb Law School). His work was carried on by

¹ *Tečaj za diplomatsko-konzularne poslove Republike Hrvatske*. Faculty chronicle, in: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 41, 1991, No. 4-5, pp. 465-474.

professors Vladimir Ibler, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, Nina Vajić, Maja Seršić and Davorin Lapaš.

This book presents a selection of already published scientific and professional articles by Vladimir Ibler in periodicals and occasional publications (collections of papers, yearbooks, testimonial books) over a period of more than one half century (1950-2005) of scientific research and deliberation on international law and international relations. For the evaluation and characterisation of the scientific work of the author we are referring to the professional judgement of Božidar Bakotić and Budislav Vukas.²

Each title is followed by a bibliography note on the source of the article, and a summary added by the author. Scattered in a number of not always readily available domestic and foreign publications, his selected articles are now gathered in one place and ready at hand.

All the articles in this volume were taken over without any editing to bear witness to their time. Such an editorial approach, however, did not preclude corrections in an attempt to rectify printing errors which any publisher would want to keep to the minimum.

The editor and the author jointly selected and divided articles according to their subject matter, with further deductive subdivision, to avoid mere chronological sequence. The variety of the subject matter involved would not always leave us happy with out thematic categorization. The results of the division are the following thematic wholes: *International Law, International Relations, United Nations, International Law of the Sea, and Croatian Foreign Policy and Diplomatic History*.

Finally, it seemed useful to enclose a bibliography of the author's works, to show what material we selected from, as well as a biography sketch, which we hope rounds off this testimonial/reference monograph.

In the content of some of the works selected, the lapse of time and political changes have to a great extent altered a number of facts and circumstances in modern international relations. We hold, however, that the author's observations even in instances of now obsolete context deserve attention and review, partly because of the time's lesson, partly because of the quality of scientific perception.

At any rate, the same fate is shared by the subject matter of the study itself, the never fully graspable concept of international community, dependant on the tides of real political relations and power in the age of ever increasing interdependence of the actors. Some processes which at that time were under way have

² Bakotić, Božidar, Vukas, Božidar, *Vladimir Ibler – osvrt na život i djelo*. Testimonial book of Prof. Vladimir Ibler on the occasion of his seventieth birthday and his retirement, in: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 35, 1985, No. 5-6, pp. 531-545.

been completed (decolonisation), and some then incomplete processes are now in full swing (integration, globalisation, United Nations reform etc.). Over a half century, the subjects of international law – states – have partly changed their views and policies noticeably and partly pursued the well-known constants in their actions. Some new international subjects have emerged, and some determinants of international relations that seemed they would last have completely vanished from the scene (blocs).

The articles gathered in this collection may also serve as optional reading for all the interested, in both their training and work. We hope to have provided to diplomats and scientific and professional communities a book which in addition to its educational character also encourages to further deliberation, and the author hopes that the views presented will induce critical observations. In order to avoid any unnecessary misunderstandings, please note that the views presented in this publication are the result of the scientific research of Vladimir Ibler and not the views of the Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Croatia.

In selecting the title for this collection of so varied articles the author decided, at the suggestion of the editor, to lend it the name of an article from 2002³. This left us with the title with a question mark, indicating openness and the need to constantly question the issues presented: It is the assumption of real political developments within the international community that is decisive for the implementation of international law, yet with the awareness that international law, even when transgressed against, still remains a legal obligation.

Petar Turčinović
Director, Diplomatic Academy

³ *What is the True Value of Public International Law?*, Rad HAZU, Zagreb, Book 485=Book 40 of the Social Sciences Class, 2002, pp. 57–76.

I. MEĐUNARODNI ODNOSI

Neke postavke o međunarodnoj zajednici*

“La croyance en une communauté plus vaste et plus haute que les unités politiques entre lesquelles se répartissent les hommes répond assurément à une exigence de la raison. Mais, pour être postulée par le droit, cette exigence traduitelle une réalité historique? Ou ne répond-elle qu’à une aspiration encore trop mal définie, trop peu répandue pour imposer l’idée du droit et s’incarner en institution?” (Charles De Visscher, *Théories et Réalités en Droit International Public*, Paris, 1953., str. 114)

Doktrina međunarodnog prava služi se terminom *međunarodna zajednica* na takav način i u tolikoj mjeri često da se očigledno ne može osloboditi upotrebe tog naziva.¹ U diplomatskoj prepisci termin međunarodna zajednica isto je tako u dnevnoj upotrebi. Teoriji i praksi je, čini se, naziv međunarodna zajednica neophodan.

Razumije se da je iza naziva (termina) opravdano očekivati *pojam*, dovoljno određen i od većine prihvaćen. Ali takva očekivanja ostaju neispunjena. Ra-

* *Neke postavke o međunarodnoj zajednici*. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 16, 1996., br. 3-4, str. 267-279.

¹ Ovdje se navodi bilješka uz naš referat *Promje strukture međunarodne zajednice po Povelji Ujedinjenih naroda*, održan na Symposiumu Srpske akademije nauka i umetnosti o odnosima između država u današnjim uslovima organizacije međunarodne zajednice (objavljen u izdanju Naučno delo, Beograd, 1964.) jer ona, držimo, uvjerljivo dokazuje gornju tvrdnju: „Kao zanimljiv primjer navodimo da u objavljenim materijalima Savjetovanja o suvremenim tendencijama u razvoju međunarodnog prava (*Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava*, Beograd, 1961.), koje je održano u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u februaru 1961. godine, nema doslovce nijednog priloga desetorice naših autora (Bartoš, Andrassy, Ninčić, Radojković, Šahović, Tomšić, Dimitrijević, Račić, B. Jovanović, Flere) u kojem ne bi bio upotrebljen naziv *međunarodna zajednica*. U jednom prilogu (Andrassy) taj se naziv nalazi i u naslovu, a osim toga on nije izostao ni u predgovoru (prof. B. Blagojević), ni u zaključcima Savjetovanja.“

I u čisto praktičnim, pravno-tehničkim izlaganjima, naziv *međunarodna zajednica* upotrebljava se, izgleda, bez i najmanje sumnje o tome da li ta zajednica postoji i da li je zaista svima jasno što pod tim nazivom treba razumijevati. Npr. “Yet this line of thought has given rise to proposals that since the high seas are the property of the international community, the development of submarine resources beneath them should also be entrusted to the international community“ (Richard Young, *The Legal Status of Submarine Areas beneath the High Seas*, AJIL, Vol. 45, No 2, April 1951, str. 229).

Primjeri se mogu bez teškoća dalje redati. V. npr. Whiteman, *Digest of International Law*, Vol. 1, Department of State Publication 7403, Washington, 1963, str. 2-4.

zne varijante naziva međunarodna zajednica javljaju se vrlo arbitrarno i neuredno (communauté internationale, la famille des nations, communauté du droit de gens, international community, international society, world community, world society, internationale Staatengemeinschaft, Völkerrechtsgemeinschaft, международное общество) ostavljajući u nedoumici da li razlike u nazivima znače da treba razlikovati i pojmove koje ti nazivi označuju, ili se radi o istom pojmu s više naziva. I dok se proizvoljnost u nazivima (pa prema tome i nesigurnost u pojmovima) mora u međudržavnoj praksi (diplomatskoj prepisci, govorima na međudržavnim skupovima, diplomatskim konferencijama i u međunarodnim organizacijama, izjavama štampi itd.) smatrati gotovo neizbježnim, a nejasnoće često namjernima, dotle se doktrini i teoretičarima, u cjelini uzevši, vjerojatno s razlogom može predbaciti nedovoljan trud i napor na analiziranju i definiranju² pojma međunarodna zajednica i na traženju i usvajanju najpogodnijeg, ali samo jednog, naziva za taj pojam. Često se pojam međunarodna zajednica spominje tek s nekoliko riječi, vrlo sumarno i nedovoljno određeno. To, dakako, ima negativne posljedice.³ Jer pitanje o međunarodnoj zajednici jedno je od središnjih i osnovnih pitanja međunarodnog prava, pa bi si svaki stručnjak te pravne grane morao sam stvoriti vlastite sudove, ili bar svoje vlastite sumnje. Bilo bi nedopustivo u toliko osnovnom pitanju jednostavno i u cijelosti preuzeti bilo čije mišljenje.⁴

Česta upotreba *naziva* međunarodna zajednica, uz istodobno nedovoljno definiranje pojma međunarodna zajednica - koji nigdje nije, što je razumljivo, normiran na obvezatan način⁵ i čiji sadržaj i inače nije posve jasan i nesporan - može se razumjeti, ali ne i braniti. Prvenstveni je zadatak znanosti međunarodnog prava utvrđivanje, izlaganje, analiziranje i tumačenje instituta i pravnih pravila međunarodnog prava. A međunarodna zajednica niti je pravno pravilo,

² Kao jednostavnu i u praksi uporabu definiciju međunarodne zajednice, koja se ne osvrće na drugačija shvaćanja, vidi Oppenheim - Lauterpacht, *International Law*, 8. izdanje, London, 1955, str. 11-13.

³ "Entre le fait politique et le droit, les philosophes et les juristes ont de tout temps fait une place capitale à une conception dont ni les uns ni les autres n'ont, à vrai dire, pris grand soin d'établir les fondements ou de préciser les limites. Elle les a, plus que toute autre, entraînés à des conclusions hâtives ou égarées dans des spéculations nébuleuses" (Charles de Vischer, *Théories et réalités en Droit International Public*, Paris, 1953, str. 114).

⁴ S tim u vezi valja istaknuti korisnost Symposiuma SANU, posvećenog pitanjima bliskim pojmu međunarodna zajednica (Beograd, 1964). Bilo bi vrijedno da se tada započeti rad nastavi. Također je ispravno u udžbenicima i sistematskim djelima međunarodnoj zajednici dati posebno mjesto, odnosno naslov, čime se ukazuje na važnost tog pojma. Tako su postupili Avramov, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 1963. i Magarašević, *Osnovi međunarodnog prava*, Novi Sad, 1965.

⁵ Razumljivo je da pozitivno međunarodno pravo nije normiralo pojam međunarodna zajednica ni normom općeg običajnog ni normom ugovornog prava. Takva norma međunarodnog prava, koja ne bi sadržavala nikakav nalog, zabranu, dopuštenje, niti bi se mogla odnositi izravno na ponašanje država, nego bi sadržavala definiciju međunarodne zajednice, ne smije se od pozitivnog međunarodnog prava očekivati.

нити институт међународног права. То, међутим, не ослобађа доктрину дужности да настоји појам међународна заједница, колико је више могуће, ослободити не-одређености која допушта да сваки том појму даје свој садржај и повећава постојеће неспоразуме. Такво стање, које омогућаје и продуђава недопустиву магловитост појма с којим се, међутим, много барата и који је у многоне сређињи појам међународног права, неспојиво је с битним ознакама теорије сваке правне гране, односно нормативне дисциплине.

У новој знанственој дисциплини *међународни (политички) односи*, дијелу науке о политици, у посљедње је вријеме снажно истакнуто да би полазна тачка у изградњи те нове знанствене гране требао бити управо појам међународна заједница. Требао би да и у доктрини међународног права познавању међународне заједнице буду, у границама могућег и разборитог, посвећени знатнији напори. Уколико је тачно да је међународно право оно право које вриједи у међународној заједници⁶, потребно је упознати ту међународну заједницу. Њеним својствима - пошто се докаже да она постоји - бит ће увјетовано и међународно право, садржај, доseg и вриједност међународноправних правила. Каква *заједница* - такво *право*. Изравно и само стварањем нове правне норме, садржане, нпр. у новом међународном уговору, не могу се увијек мијенјати својства међународне заједнице. Управо непознавање међународне заједнице, каква она у реалности јест (не каква је она по мишљењу неких аутора или каква ће по њиховом мишљењу скоро постати) доводи до нестварних и утопистичких предоджби о могућностима међународног права. Не норме међународног права, него структура међународне заједнице, њен састав и њена својства, њене слабости и ограничења, одсудни су по развој и квалитету међудржавних и међународних односа. Промјенити међународне политичке односе на боље путем мијенјања и изградње међународног права није могуће. Тај задатак међународно право не може извршити.⁷ Дио посла у правцу откривања и упознавања чињеница о међународној заједници већ је започет. Аутори, добрим дијелом с подручја релативно младе знанствене дисциплине *међународних односа*, већ су дали вриједан допринос познавању међународне заједнице, њене структуре и њених својстава. Уз већ постојећа saznanja неких стручњака међународног права, који су се посебно бавили питањима социолошких темелја те правне гране (да споменемо само Hubera, De Visschera, Verdrossa), теорија међународног права већ располаже извјесним, иако још недовољним, увидом у неке законитости које је могу сачувати од погрешака прецјенјивања, али и подцјенјивања улоге међународног права.

⁶ Andrassy, *Међународно право*, четврто издање, Загреб, 1961., стр. 3.

⁷ "Mais une chose est sûre, l'évolution du droit international est commandé par celle de la politique internationale. Celle-ci traverse aujourd'hui une phase très critique et le droit international ne peut qu'en souffrir. Il serait naïf de croire que le droit international peut par ses propres moyens notamment en perfectionnant sa technique, opérer un redressement" (Giraud u radu navedenom u билјеши 15).

U dugom nizu svojstava međunarodne zajednice, koja nipošto nisu dovoljno proučena, ukazujemo ovom prilikom samo na neka. I to na ona, koja nam se čine osobito važna upravo u sadašnjoj razvojnoj fazi međunarodne zajednice i međunarodnog prava.

1. Međunarodna zajednica je zaista *međunarodna*, ona nije univerzalna, a nije ni supranacionalna.

Jedna od prvih konstatacija koja se oštro nameće jest činjenica, da je zajednica koja nas zanima zaista *međunarodna* (prvenstveno međudržavna). Zajednica kojoj bi se države podvrgavale, za sada ne postoji. Dijelovi međunarodne zajednice sačuvali su svoju osobnost i načelnu međusobnu ravnopravnost. Zajednica je, dakle, i dalje *međunarodna* u tom smislu, što je ona skup u kojem dijelovi od svoje vlasti i sile praktično ništa ne gube i ništa ne prenose na zajednicu.

Ta *međunarodna* zajednica, međutim, nije univerzalna. A i to joj znatno ograničuje važnost i ulogu.

Bez obzira na činjenicu da ne poistovjećujemo pojam međunarodna zajednica s Ujedinjenim narodima⁸ (u kojima univerzalnost također nije dostignuta, jer su odsutne neke značajnije države, koje po nekim procjenama obuhvaćaju 1/4 svjetskog stanovništva), današnju se Narodnu Republiku Kinu, npr, teško može smatrati članicom međunarodne zajednice. Iako je važna okolnost da ona nije predstavljena u Ujedinjenim narodima, to samo po sebi ne bi bilo odsudno.⁹

⁸ Smatramo, naime, da međunarodna zajednica, ako postoji, može postojati i bez Ujedinjenih naroda (koji, međutim, mogu doprinijeti njezinoj organiziranosti), dakle da je mogla postojati prije Ujedinjenih naroda i Lige naroda, i da bi, stoga, mogla postojati ako bi Ujedinjeni narodi i prestali djelovati.

⁹ Po našem shvaćanju je Kina članica Ujedinjenih naroda jer to Povelja izričito kaže. No Kina u Ujedinjenim narodima nije ipak prisutna jer nije zastupana na sastancima njezinih organa i ne sudjeluje u radu te najvažnije međunarodne organizacije. Činjenica da prava koja po Povelji pripadaju Kini vrši vlada Tajvana, u suprotnosti je s načelom efektivnosti u međunarodnom pravu. Također je jasno da položaj stalne članice Vijeća sigurnosti, koji Povelja daje Kini, može biti opravdan samo onda, ako se radi o takvoj Kini, koja zaista jest velika sila i koja obuhvaća glavni-nu kineskog etničkog područja i većinu kineskog naroda. Mogu se zamisliti i dvije Kine (poput dvije Njemačke). Ali je zaista nemoguće pravno braniti postojeće stanje koje najkraće definiramo ovako: Peking odsutan, Tajpeh stalna članica Vijeća sigurnosti. Držimo da ispravnost politike koja se zalaže za prisutnost Kine u Ujedinjenim narodima nije nužno istovjetna sa stavom po kojem je Kina posve sigurno članica međunarodne zajednice u smislu koji mi ovdje tom nazivu pridajemo. Drugim riječima, može se formalno biti članica Ujedinjenih naroda, a da se ne bude i članica međunarodne zajednice. Dok za članstvo u Ujedinjenim narodima primjenjujemo formalne kriterije, kod pripadnosti međunarodnoj zajednici (jer ona nije pravno organizirana) ne možemo preći preko faktičkog stanja. Zato je za nas shvaćanje da Kina treba da bude prisutna u Ujedinjenim narodima spojivo sa sumnjama o tome, pripada li Kina u punoj mjeri međunarodnoj zajednici ako i dalje ustraje u svojim stavovima. Radi što boljeg objašnjenja navodimo naš stav u jednom drugom pitanju. Smatramo da treba razlikovati *miroljubivost* spomenutu kao uvjet članstva u Ujedinjenim narodima u čl. 4 Povelje, od faktične miroljubivosti. Ne možemo prihvatiti toliko formalistički stav, da svaku državu koja je članica Ujedinjenih naroda moramo ocijeniti kao miroljubi-

Važnije je da su njeni stavovi otvoreno u suprotnosti s međunarodnim pravom i drugim pravilima mirnodopskih odnosa između država. Stavovi i ponašanje Kine sada su krajnje nihilistički, bezobzirni i netolerantni prema stranim interesima, shvaćanjima i vrijednostima, tako da između kineskog vodstva i velikog broja drugih vlada nije moguća ni ozbiljna diskusija, dok je svaka značajnija suradnja posve isključena. Takvo se stanje može brzo izmijeniti, pa slučaj Kine navodimo samo kao primjer i dokaz da treba računati s prolaznim, ali možda i dugotrajnim, ispadanjem velikih dijelova svijeta i važnih država iz međunarodne zajednice. Razumije se da odsutnost velikih i važnih država u međunarodnoj zajednici dovodi u pitanje važnost, pa i opstojnost te zajednice. No, u svakom slučaju, današnja međunarodna zajednica nije univerzalna. Pošto tvrdimo da u međunarodnoj zajednici nije ostvarena univerzalnost, moramo, radi izbjegavanja nesporazuma, navesti da međunarodna zajednica u jednom određenom, drugačijem značenju nego što ga mi pridajemo terminu univerzalnost, zaista jest univerzalna. Naime, po pozitivnom međunarodnom pravu, više ne postoji razlika između civiliziranih država i naroda - koji su obuhvaćeni međunarodnom zajednicom - i neciviliziranih, koji to nisu. Sve su civilizacije danas načelno ravnopravne i razlika u civilizaciji po pozitivnom međunarodnom pravu ne spriječava ni jednu državu da i ona bude obuhvaćena međunarodnom zajednicom. Drugo je pitanje da li je neka određena država sposobna, a pogotovo voljna, da bude članica međunarodne zajednice. Međutim, ovo smo spomenuli uzgred, jer mi pod univerzalnošću razumijevamo samo *obuhvaćanje* svih država u međunarodnu zajednicu, neovisno o *kriterijima* koji su se nekada primjenjivali za određivanje pripadnosti međunarodnoj zajednici.¹⁰

Međunarodna zajednica svakako nije supranacionalna. Ona to do danas nije mogla postati, a treba istaknuti da su Ujedinjeni narodi zamišljeni u skladu s realnošću, jer se Poveljom¹¹ nije htjela i nije se ni stvorila (a ne bi se bila ni mo-

vu samo zato jer je članica Ujedinjenih naroda. Ukratko, smatramo mogućim da članica Ujedinjenih naroda nije i članica međunarodne zajednice, ali ne stoga što, navodno, nije civilizirana ili što pripada drugačijoj civilizaciji od ostalih članica, nego stoga što njena vlada u datom razdoblju sebe samu isključuje iz međunarodne zajednice stavovima i praksom koju svjesno zauzima i provodi.

¹⁰ Vidi Bartoš, *Odluke novih tendencija u međunarodnom pravu* u Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava, Beograd, 1961., str. 8-9.

¹¹ Povelju, odnosno Ujedinjene narode, spominjemo ovdje samo zato da bi ukazali kako se stvaranje supranacionalne međunarodne organizacije nije namjeravalo. Osim što to države nisu htjele, valja smatrati da one to nisu držale ni mogućim i izvedivim. A Ujedinjeni narodi - iako smo već rekli da ih ne treba identificirati s međunarodnom zajednicom - mogu se smatrati pojavom koja je izraz želja i nastojanja onih snaga u svijetu, koje žele da međunarodna zajednica nastane ili da jača, ako već postoji, (odnosno oboje). No ni te snage nisu išle za stvaranjem supranacionalne organizacije. "Die OUN ist - ebenso wie der VB - kein Weltstaat, auch kein Weltbundesstaat, sondern ein grundsätzlich *universeller* Staatenbund, der vornehmlich aus souveränen Staaten besteht und daher keine *unmittelbare* Befehlsgewalt über die Angehörigen seiner Mitglieder besitzt" (Verdross, *Völkerrecht*, zweite Auflage, Wien, 1950, str. 114).

gla stvoriti) jedna međunarodna organizacija supranacionalnog karaktera. Često opisivana i analizirana Zajednica za ugljen i čelik također je organizacija koja - usprkos tome što je broj država njome obuhvaćen vrlo ograničen, a njena svrha i zadaci također - u stvari nije, realno-politički, supranacionalna.¹² Čak bi se moglo tvrditi da je u posljednje vrijeme u međunarodnim organizacijama, ali i izvan njih, u međunarodnoj zajednici uopće, osjećaj nezavisnosti nekih vlada upravo porasao. I oni slabi nagovještaji supranacionalnosti koji su se bili javljali, danas su u krizi.

Za sada ni u kojem pogledu ne postoji centraliziran i integriran svijet, nego su decentralizirana vlast i sila, te odsutnost političke integriranosti, neoborive činjenice. Međunarodna zajednica - ako postoji - zajednica je razmjerno vrlo malog broja članica, no zato u mnogome vrlo različitih. To silno otežava formiranje i formuliranje neophodnih zajedničkih interesa svih članica međunarodne zajednice.

2. Za sadašnju razvojnu fazu međunarodne zajednice možda je najkarakterističnija suprotnost između rastuće interdependencije država s jedne strane i nazadovanja u jedinstvenosti pogleda na svijet. Sada je manji opseg od strane svih država složno priznavanih i poštivanih vrijednosti¹³ nego li što je to bio slučaj u međunarodnoj zajednici prošlog stoljeća. U toku su kretanja u pravcu rastuće ne-jedinstvenosti s obzirom na autoritete, principe, vrijednosti, pravila igre itd. Uz sve veću potrebu suradnje, sve je, međutim, veći antagonizam između starih i novih, razvijenih i nerazvijenih, bogatih i siromašnih država. No

¹² Posve formalnopravno gledano, mimoilazeći pri tom političke realnosti, međunarodni ugovor - dakle partikularno pravo sa mnogim mogućnostima prestanka, kao kod ugovora uopće - ovlašćuje određeni organ odnosno međunarodne organizacije da donosi odluke koje su za članice odmah obvezatne te ih one moraju odmah i primjenjivati. Da li je ova pravna konstrukcija zaista u stanju - makar samo i u nekim regionalnim granicama i samo za strogo ograničenu stvarnu nadležnost - već danas dati trajniju i solidno osiguranu istinsku supranacionalnu nadležnost, o tome ovdje nećemo raspravljati. Međutim, da međunarodna zajednica (ne neka određena međunarodna organizacija) do sada u najvažnijim pitanjima mira i sigurnosti nije stekla nadnacionalni karakter, čini nam se očiglednim. "Die Kohle - und Stahlwirtschaft scheidet also nicht etwa aus der nationalen Volkswirtschaft aus, und die wirtschaftspolitische Souveränität der Staaten bleibt auch auf dem Gebiet von Kohle und Stahl im Grundsatz erhalten" (Dahm, *Völkerrecht*, Band 2, Stuttgart, 1961, str. 655).

¹³ Ovdje se naziv *vrijednost*, naravno, ne uzima u smislu materijalnog dobra (vrijednost stvari), nego kao prihvaćanje određenog priznanja, poštovanja i poštivanja neke ideje, nekog dostignuća nauke i umjetnosti, kulture, učenja itd. Što za jednoga može predstavljati najveću vrijednost, npr. misli Mao Ce Tunga, kršćanstvo, budizam, zapadnoevropska civilizacija, monogamni brak, dostojanstvo ljudske osobe itd, za drugoga je ne samo bez vrijednosti nego je toliko pogubno, da odnosu opasnu pojavu, misao, shvaćanje itd. nastoji uništiti. Razumije se, da se ovdje ne misli na stvaranje sudova o vrijednosti, vrednovanje, koje vrše pojedinci, nego na sudove koji dominiraju unutar ljudskih grupa, a posebno na vrednovanja od strane vlada. Neslaganja u sudovima (ocjenama) o vrijednosti (vrijednosni sudovi, judgement de valeur, Werturteile) u sadašnjoj su fazi razvoja međunarodnih odnosa osobito naglašena. Polarizacija svijeta u dva tabora mnogo doprinosi ukrućivanju i nepomirljivosti suprotnih sudova o vrijednosti.

te se razlike ne očituju samo kao materijalne. One su isto tako oštre i što se tiče filozofskih nazora o svijetu, pri čemu uz različitost kultura, civilizacija i religija (npr. između američkog načina života - the American way of life - i pogleda na život Vijetnamaca) postoje i snažna xenofobska osjećanja (npr. Daleki Istok) koja su nastala u doba prodora bijelog čovjeka u te dijelove svijeta i stvaranja kolonija i drugih oblika podređenosti. Dok su u jednom dijelu svijeta neprijateljski osjećaji posebno snažni prema došljacima, u drugima su upravo došljaci nosioci prezira i mržnje prema autohtonom stanovništvu (Južnoafrička Unija). Suprotnost u nazorima na svijet i u vrijednosnim sudovima uvjetovana je, rekli smo, razlikama u religiji, civilizaciji i kulturi, no naročito oštro ona se očituje kad uz te suprotnosti postoji još i izravni sukob materijalnih interesa, posebno kad jedna strana teži za hegemonijom nad drugom. Primjer takve nejedinstvenosti nazora i interesa odražuje se danas u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovjeka i doktrini apartheida. Tu među navedenim stavovima nema dodirnih tačaka. Njihova isključivost i nepomirljivost je potpuna.

Ipak, iako međunarodnoj zajednici smeta pluralizam sudova o vrijednostima,¹⁴ a međunarodnom pravu naročito smeta smanjenje općenito prihvaćenih načela međunarodnog prava,¹⁵ ipak se ta pojava vjerojatno ne smije smatrati samo i isključivo negativnom. Ulazak velikog broja novih azijskih i afričkih država u međunarodnu zajednicu doveo je, istina, do poremećaja u funkcioniranju međunarodne zajednice, ali je pozitivan po tome što se time zajednica širi i sve više približava punoj univerzalnosti. Otpor novih i pretežno nerazvijenih država da u cijelosti prihvate i da se bez daljnje podvrgnu međunarodnom

¹⁴ Pluralizam sudova o vrijednosti (različito vrednovanje) smeta općem međunarodnom pravu i sprječava njegov razvoj. S druge strane, taj bi pluralizam možda mogao dovesti do stvaranja nekog broja pojedinih partikularnih (regionalnih ili ne) međunarodnih prava, npr. zapadnoevropskih i američkih država, socijalističkih država, arapskih država. Vidi Dahm, *Völkerrecht*, Band 1, Stuttgart, 1958. str. 4-5 i tamo navedenu literaturu.

¹⁵ Nove države, naravno, nisu sudjelovale kod stvaranja općeg običajnog međunarodnog prava. Danas one mogu tvrditi da su nastajanje i razvoj pozitivnog međunarodnog prava bili uvjetovani društveno ekonomskim sistemima i civilizacijama koji niti su bili, niti su sada njihovi. Međunarodno pravo su, zapravo, stvorile one države, koje su dobrim dijelom bile kolonijalne sile i držale pod svojom vlašću područja i stanovništva sadašnjih novih država. Što odatle sve slijedi, nije potrebno ovdje obrazlagati. Svakako je za postojanje samo *jednog* jedinstvenog i općeg međunarodnog prava potreban i neki minimum zajedničkih nazora i zajedničkih elemenata u različitim civilizacijama koje postoje u državama između kojih bi to međunarodno pravo vrijedilo. "En effet un droit international ne peut prendre un grand développement que dans une société qui a un certain nombre de principes en commun" (Giraud, *Le développement des relations inter-nationales et la regression du droit international depuis le debut du XX siècle*, u: *Internationalrechtliche Abhandlungen - Festschrift für Schätzel*, Düsseldorf, 1960, str. 222).

Nazadovanje u međunarodnom pravu očituje se, npr. i u negativnom stavu nekih država prema međunarodnom sudovanju i prema arbitraži. "Le recul de la règle de droit et du refus du contrôle judiciaire ou arbitral sont justement deux phénomènes qui caractérisent la vie juridique internationale depuis la fin de la seconde guerre mondiale" (Giraud, *op. cit.*, str. 208).

pravu, koje je nastalo prije nego što su te države stekle svoju državnost i ušle u međunarodnu zajednicu, stvara znatne teškoće, ali bi taj otpor možda mogao predstavljati i korisnu provjeru provedivosti i efikasnosti međunarodnog prava u današnjim uvjetima i omogućiti naprednu reviziju tog prava.¹⁶ Pojava nehomogenosti je opasna, ali vjerojatno neizbježna i nužni preduvjet daljeg razvoja.

3. Kao daljnje važno zapažanje ističemo da pojam društvo, a još više pojam svake zajednice, pretpostavlja pozitivan odnos članova prema cjelini, neki stupanj lojalnosti dijelova prema ukupnosti. Za sada se, međutim, daleko više i češće pojedinci (fizičke osobe) identificiraju s vlastitom državom ili etničkom grupom i posvjedočuju lojalnost (politički pojam blizak pravnom pojmu personalnog suvereniteta) prema državi odnosno narodu, nego što bi se države identificirale s međunarodnom zajednicom i bile prema njoj lojalne. A pogotovo se pojedinci za sada još redovno nisu identificirali s međunarodnom zajednicom. Oni se mogu žrtvovati za svoju državu ili narod, oni imaju osjećaj pripadnosti, koji može pratiti ponos zbog te pripadnosti, no uvijek se radi o državi ili narodu, etničkoj grupi, religiji. Za sada su još nepoznati svjesni mučenici za međunarodnu zajednicu.

Govoriti o zajednici može se samo ako postoji takav odnos između dijelova zajednice, koji jamči da će dio, odnosno dijelovi (konkretno države), u dovoljno važnom i velikom broju slučajeva pretpostaviti interese zajednice svojim interesima, interesima pojedinih dijelova. Faktična mogućnost i volja da se vlastito djelovanje, djelovanje države, uskladi s interesima cjeline morala bi biti stvarnost. Prevedeno na više pravni i pravnotehnički jezik, značilo bi to da države moraju poštivati pravna pravila koja između njih vrijede, jer je to jedini put da se osigura interes zajednice (od kojih je danas najvažniji očuvanje mira). No takvo ponašanje u skladu s međunarodnim pravom moguće je samo uz odustajanje neke od velikih sila, od onih interesa (možda samo prividnih, ali vrlo otpornih, trajnih i nepopustljivih) koje ona ima na vlastitom teritorijalnom uvećanju, na uništenju njoj antagonističkih sila, eventualno i na uspostavi svjetskog gospodstva. A što se poštivanja međunarodnog prava tiče, već je često izrečena istina, da to poštivanje najviše zadovoljava kad se radi o poštivanju nebitnih i tehničkih pravila (npr. odredbe o rangju šefova diplomatskih

¹⁶ Kada novonastale države sudjelovanjem u kodifikaciji prihvate već i prije postojeće običajno pravo, one time priznaju da odnosna pravna pravila nisu specifični proizvod bijelog čovjeka, evropske civilizacije, kršćanstva i tome slično, nego da su takva pravna pravila u datim prilikama najprikladnija ne samo u odnosima između država uopće već i između samih novonastalih država. Te države nisu pokazale da one uvijek znadu kako bi neku materiju trebalo drugačije i bolje regulirati. Primjer za to je Bečka konvencija o diplomatskim odnosima od 1961. Ujedno kodifikacija pruža priliku da se izvrše eventualno potrebne izmjene dotada postojećeg prava kao i da se međunarodno pravo dalje progresivno razvija (čl. 13 Povelje). Pri tome, međutim, već sudjeluju i nove države Afrike i Azije.

misija, diplomatskim povlasticama, funkcioniranju neke od specijaliziranih ustanova s najmanjom mogućom mjerom političkog sadržaja u njenom radu, npr. Svjetskog poštanskog saveza), a najmanje kad se radi o najbitnijem, o nesumnjivo prihvaćenoj pravnoj obvezi (opetovanoj u haaškom kodifikacijskom djelu, u Paktu Lige naroda, u Briand-Kelloggovom paktu, u Povelji, u nizu dvostranih ugovora) nepribjegavanja sili i ratu i korištenju sredstava za mirno rješavanje sporova.¹⁷

Kada bi postojala lojalnost prema međunarodnoj zajednici i solidarnost između članova te zajednice, sigurno bi i međunarodno pravo bilo daleko efikasnije. Međutim, odsutnost lojalnosti i solidarnosti u međunarodnoj zajednici ili je potpuna (u doba svjetskih ratova) ili vrlo znatna (u doba mira). Solidarnost se očituje uvijek samo *prema vani, prema trećima*. Pritisci izvana stvaraju lojalnost i solidarnost prema unutra. De Visscher primjećuje da taj odlučni faktor društvene kohezije kod međunarodne zajednice nedostaje. To je razumljivo, jer nedostaje i predodžba o općem dobru i zajedničkim interesima koji bi bili utjelovljeni u međunarodnoj zajednici; kad bi te predodžbe postojale, za međunarodnu zajednicu bi se moglo boriti i žrtvovati. Međutim, ogromnoj je većini ljudi

¹⁷ Iako je ova istina svim internacionalistima dobro poznata, ipak se ona i zaboravlja, što dovodi do pogreške da se od sklapanja uvijek novih i novih međunarodnopravnih instrumenata, međunarodnih ugovora, očekuje promjena na bolje. Često spominjano rečenicu Hold – Fernecka (*Lehrbuch des Völkerrechts*, Erster Teil, Leipzig, 1930, str. 88) vrijedi i dalje ponavljati: “Das Völkerrecht bedeutet Ordnung im Kleinen, die aber stets bedroht ist durch Unordnung im Großen. Den Alltagsnormen in ihrer Gesamtheit eignet allerdings die hohe Bedeutung dass sie den umfassenden zwischenstaatlichen Verkehr von Personen, Waren und Kapitalien ermöglichen, den man als Weltverkehr und Weltwirtschaft zu bezeichnen pflegt.“ Na ovu istinu, koju je bolje shvatiti nego pred njom zatvarati oči, može se nadovezati i to, da sadašnje stanje međunarodnog sudstva još ne može poreći istinitost izvrsne maxime rimskog prava *De maximis non curat praetor*. U postojećoj zajednici država, međunarodno pravosuđe djeluje u sporovima koji nisu sudbonsni i koji ne ugrožavaju ozbiljno mir. Sud i arbitraža, to ne bi trebalo tajiti, sude o sporednostima međunarodnog života. Što se posebno vrijednosti međunarodnih ugovora tiče, niko ne poriče da postoje ugovori koji ne žive, koji se krše po pravilu, a neke od njih niti iznimno ne poštuju. Tako je čitava međunarodnopravna zgrada kolektivne sigurnosti, zapravo, ostala nedovršena i neizgrađena. Odredbe Povelje sadržane u glavi VII nisu ostvarene. A bez njih nije uspostavljen i ne može djelovati sistem kolektivne sigurnosti. Kolektivna represija nije moguća. Dakle, niz članaka Povelje - koji sadrže nesumnjive pravne obveze država članica Ujedinjenih naroda - jednostavno nije ostvareno. Ostale su mrtvo slovo na papiru. Nakon više od 20 godina postojanja Ujedinjenih naroda trebalo bi se sjetiti ocjene razdoblja između dva rata i teza da je Pakt Lige naroda možda doprinio nespremnosti antifašističkih sila pred fašističkom agresijom protiv mira. Ovdje se ne tvrdi da bi takvu ocjenu trebalo nekritički primiti, nego da bi te argumente trebalo razmotriti. Vjerovanje u nepostojeće je opasno. Borbu za kolektivnu sigurnost najvjerojatnije treba nastaviti, ali bilo bi opasno vjerovati da je kolektivna sigurnost ostvarena, pravno zajamčena i da je kolektivna sigurnost postala dio strukture međunarodne zajednice. Rezultati do kojih su došli iskreni prijatelji mira između dva rata, takvi koji su i intelektualno i moralno bili pozvani da o pojavama u svijetu međunarodnih zbivanja sude, npr. profesor Politis (*La morale internationale*, Boudry-Suisse, 1943) ne bi smjeli ostati zaboravljeni i neiskorišteni.

vrlo teško shvatiti to daleko, nevidljivo *opće dobro*. No za one, kojima je to moguće (ne ulazimo u to da li takovih ima i koliko), za njih je međunarodna zajednica realnost. Jer oni su osvjedočeni o postojanju općeg dobra i zajedničkih interesa. Porastom broja takvih pojedinaca rasla bi i jačala i međunarodna zajednica. Smatramo, međutim, da ovakvo zaključivanje, ako bi i bilo točno, ne daje pravo na optimistička predviđanja. Nije potrebno dokazivati kakav je omjer snaga između lojalnosti i solidarnosti u prilog međunarodne zajednice u usporedbi s lojalnošću i solidarnošću (a vrlo često i slijepom fanatičnošću) u korist vlastitog naroda, države, rase, religije, regije i sl., dakle prema zajednicama koje u velikom stupnju, za razliku od međunarodne zajednice, predstavljaju integraciju ljudi izravno, a ne preko ljudskih grupa.

4. Organiziranost međunarodne zajednice posebno je pitanje. Ako bi se stupanj organiziranosti mjerio samo neprekidno rastućim brojem službenih (međuvladinih) i neslužbenih međunarodnih organizacija, sve širim područjima njihova djelovanja, porastom sredstava kojima raspolažu i brojem službenika koje su zaposlili, moglo bi se olako zaključiti da međunarodna zajednica postaje sve organiziranija, da je ona zaista prava zajednica i da odražuje integriranost današnjeg svijeta. No ako se - a to je bitno - analizira i ocjenjuje koliko ta i takva *organiziranost* zaista odražuje postojanje istinske integriranosti, postojanje zajednice interesa, sposobne da te zajedničke interese (prvenstveno interes na održanju mira) zajamči i obrani svojim vlastitim snagama, tada se dobiva znatno drugačija slika te međunarodne zajednice. Pri takvoj analizi i pokušaju ocjene nailazi se odmah na sumnju o tome, postoje li uopće u svijesti svih vlada interesi zajednički svim državama. Ili, nešto manje pesimistički, postavlja se pitanje da li je već u realnosti uspjelo uskladiti i pomiriti posebne interese (prije svega nacionalnu nezavisnost) s općim interesom međunarodne zajednice. Poredak koji bi zajamčila međunarodna zajednica i koji bi pružao visok stupanj sigurnosti da će svjetski mir biti sačuvan, a da pri tom istodobno neće biti uništene nezavisne države, nacionalne kulture, prava čovjeka itd, takav je poredak nezamisliv bez bitnih i znatnih promjena u strukturi današnje međunarodne zajednice.

Među mnogim važnim pitanjima u sklopu općeg pitanja o načinu, sadržaju i stupnju organiziranosti međunarodne zajednice jedno ovdje stavljamo ispred svih ostalih. To je pitanje da li će velike sile uspjeti (odnosno dopustiti) da se međunarodna zajednica organizira tako da drugorazredne, srednje i male države u toj zajednici također imaju odgovarajuću ulogu. Za sada to nije slučaj, pa to međunarodnu zajednicu smeta da u dovoljnoj mjeri bude i zajednica država koje nisu velike sile. Ako i u buduće ne budu sve sile mogle u zajednici imati aktivnu ulogu (zbog njihova neravnopravnog položaja, zbog posebnog položaja velikih i njihove dominacije) tada te države neće moći postojeću zajednicu smatrati svojom zajednicom.

Tokom razmišljanja o tome da li međunarodna zajednica postoji ili ne, dok se uspoređuju i ocjenjuju razlozi za i protiv, nužno se dolazi u situacije u kojima se na čas - per incoessum - predpostavlja da međunarodna zajednica postoji. Do toga da se postojanje zajednice predpostavlja, dolazi stoga, što se radi provjere argumenata u prilog postojanja međunarodne zajednice, mora makar i prividno dopustiti da ona postoji. U vezi s tim želimo istaći da se uopće pitanje da li međunarodna zajednica postoji ili ne postoji, ne bi smjelo postavljati u tako grubom i apsolutnom obliku. Očekivati sasvim jednoznačan odgovor sa *da* ili *ne* smatramo da bi bio dokaz nerazumijevanja i nepoznavanja materije o kojoj se radi i pogrešnog prilaženja društvenim znanostima uopće.

Međunarodna zajednica postoji, prije svega, ovisno o tome što se pod tim nazivom razumijeva. Ona postoji, ako smatramo da neka zajednica postoji već i stoga što na ograničenom prostoru Zemlje postoji istodobno veći broj država koje međusobno održavaju neke nedovoljno uređene odnose i donekle se pri zasnivanju, odvijanju, uređivanju, mijenjaju i okončanju jednog dijela tih odnosa pretežno drže jednog istog, nedovoljno zajamčenog, sistema pravnih normi. Tim državama, članicama međunarodne zajednice, zajedničko je to međunarodno pravo kojega se pridržavaju, i one, u odnosu na taj sistem pravnih normi, čine jednu zajednicu.

Postoji još jedan argumenat u prilog postojanja međunarodne zajednice, i to posve subjektivne naravi. Smatramo da taj argumenat ima svoju realnu podlogu i da ga treba uzeti u razmatranje. Taj se argument zasniva na činjenici da države (vlade i organi vanjskog zastupanja) u svojim izjavama i aktima govore o međunarodnoj zajednici kao o nečem postojećem. Pri tome znamo da ti organi to pretežno - iako možda ne uvijek - čine u iskrenom uvjerenju, nošeni zaista sviješću o tome da ta zajednica postoji. To je razumljivo ako se uzme u obzir argument iz prethodnog stavka. Osim toga, kao što smo vidjeli, i u doktrini nalazimo istu pojavu. Mnogi teoretičari uzimaju postojanje međunarodne zajednice kao činjenicu, a neki od njih je ni ne dokazuju. Kada dijelovi zajednice žive u uvjerenju, i to bar pretežno, da ta zajednica postoji - iako nije sasvim jasno kakva je to zajednica, koja su joj svojstva, da li ona ima i u kojoj mjeri sličnosti s pojmom zajednice u unutrašnjim pravnim porecima itd. - snažni razlozi govore u prilog postojanja te zajednice. Pri tome sam naziv nije osobito važan. Važan je samo pojam kojemu treba dati ime. Dopustivo je, jer je u skladu s realnošću, zaključiti da ima nešto što je državama *zajedničko*, pa da to opravdava upotrebu naziva *međunarodna zajednica*, jer ne postoji - i dok se ne pronađe - adekvatniji naziv.

Sve slabosti međunarodne zajednice su neuklonivi atributi suvremenog svijeta realnosti. Očekivati znatno veću integriranost svijeta i međunarodne zajednice u jednoj bliskoj budućnosti, nije realno. Isto tako nije realno očekivati nastajanje neke posebne *međunarodne* varijante federalizma, ako se ne mogu

prethodno utvrditi bitne promjene međudržavnih odnosa i općih političkih prilika u svijetu. Očekivati uspostavu neke svjetske vlade značilo bi ne voditi računa o društvenim i ekonomskim snagama, odnosno o njihovom karakteru i njihovoj raspodjeli u svijetu. Neke brze promjene u općem karakteru, u nedostatnoj organiziranosti i u odsustvu vlasti u međunarodnoj zajednici, ne smiju se smatrati vjerojatnima.

Međunarodni poredak - a to je u stvari samo jedan vid međunarodne zajednice, jedan način izražavanja - krajnje je nestabilan. Ova se činjenica može izraziti i tako da se kaže da je međunarodna zajednica čas više, čas manje zajednica, ili da ona živi neujednačenim intenzitetom i zdravljem.

Između dvije krajnosti, potpunog nepostojanja (do toga bi došlo izbijanjem treće svjetske konflagracije i nuklearnim ratom), i stanja koje bi se poklapalo s ostvarenjem ciljeva Ujedinjenih naroda, dakle potpunom odsutnošću opasnosti rata i dovoljno visokim stupnjem međunarodne suradnje, međunarodna zajednica neprekidno i opasno koleba, za sada uvijek bliža prvoj nego drugoj krajnosti.

U takvoj situaciji neznanstveno je zahtijevati da se bez izbjegavanja odgovori postoji li međunarodna zajednica ili ne, odnosno zahtijevati njenu preciznu definiciju. Stajalište koje zastupamo jest da postoji prekarna, slaba međunarodna zajednica, čije postojanje je nesigurno i gotovo nikako osigurano. Međutim, osnovno i bitno što ovdje želimo reći jest to da taj nestabilni društveni fenomen - tu međunarodnu zajednicu - treba neprekidno studirati i pratiti na njenom opasnom razvojnem putu. Ona je elemenat u kojem se poštiva i krši međunarodno pravo; međunarodna zajednica zapravo nije drugo nego li međunarodni odnosi sami. Studirati međunarodne odnose znači studirati u kojoj mjeri je međunarodna zajednica zaista zajednica, kakva je to zajednica i kakve pritiske ona može, a kakve ne može izdržati, kako i u kojem pravcu se njena struktura, koja ni časa nije statična, mijenja, i koji se zaključci iz tih analiza mogu izvesti. Taj se zadatak internacionalistima, držimo, postavlja kao osnovni. Jer poznavanje mogućnosti i snage međunarodne zajednice moralo bi, npr. spriječavati stvaranje, naročito u posljednje vrijeme, takvih međunarodnopravnih ugovornih obveza, koje su unaprijed osuđene da ostanu mrtvo slovo na papiru. Zbog nepoznavanja prirode međunarodne zajednice ili zbog toga što se namjerno o njoj ne vodi računa, precjenjuju se nesvjesno (ili svjesno, iz demagoških razloga) mogućnosti međunarodne zajednice. Inflacija međunarodnih ugovora¹⁸ čiji sadržaj ide dalje od

¹⁸ Države sklapaju mnoge tisuće ugovora najrazličitijeg sadržaja. Kada bi sve ugovorne obveze bile zaista u dobroj vjeri ispunjavane - u prvom redu sama Povelja - odnosi između država, i opće prilike u svijetu, silno bi se razlikovale od postojećih. Razumije se da se međunarodni ugovori moraju sklapati. Pojava, međutim, koju smatramo opasnom nije samo sklapanje ugovora, nego sklapanje suviše velikog broja ugovora s takvim obvezama koje države niti mogu niti hoće ispunjavati. To je nešto drugo nego što su pojedinačni slučajevi kršenja ugovora, kojih mora biti. Radi se tu o demagogiji vlada koje se iz razumljivih razloga vezuju ugovorima čije sadržaje široki slo-

dostignutog razvojnog stupnja međunarodne zajednice, vjerojatno interesima mira više šteti nego li koristi. Nepoznavanje međunarodne zajednice uzrokuje stvaranje formalno *pozitivnog* međunarodnog prava koje to *stvarno* nije i ne može biti.

Summary

Some Theses on International Community

The doctrines, as well as the practice of International Law, absolutely need the notion of the *internatinal community*. In addition, there are some other terms (e. g. international society, world community, world society) which are arbitrarily in use. This uncertainty in terms results from the vagueness of the very notion of the international community. In practical international intercourse this uncertainty is unavoidable and therefore understandable; yet in theory, the insufficient effort in analysing and defining the international community should be criticized. It is true that the international community is neither a legal norm nor a legal institution whose identification, analysis and interpretation are the main tasks of the international law theory. Nevertheless, the theory of every branch of law has to make as clear as possible all notions it uses. And the notion of international community is one of the central notions in international law.

The new discipline of international relations emphasizes the notion of international community as its starting point. The same should be the case in international law. The true nature and the characteristics of the *internatinal community* determine the rules of international law and are, therefore, of importance for the development and the quality of international relations. A new legal rule cannot, at least not always, change the structure of the international community. It is impossible to improve international political relations by perfecting international law. The hitherto existing, although insufficient, knowledge about the international community can prevent us from over- or underestimating the role of international law.

Among the numerous characteristics and qualities of the international community, only a few should be mentioned which are especially important in

jevi odobravaju. Primjera ima mnogo. Na prvom mjestu je Povelja sama. Kada bi se samo velike sile strogo pridržavale Povelje - mir bi bio osiguran. Ovo je, držimo, dokaz da se međunarodni odnosi sklapanjem ugovora mogu mijenjati samo do neke granice. *Važenje* množine ugovora, čiji sadržaj ide dalje od mogućeg, ima i demoralizirajuće djelovanje.

the present phase of the development of the international community and international law.

1. The international community is really *international*, it is not universal and not supranational. States do not submit themselves yet to any community. Parts of the international community (i.e. states) preserve their personality and, in principle, their mutual reciprocal equality. The international community is also *international* because it represents a group of states which do not lose their power and rights and do not transfer them to the community.

Moreover, the international community is not universal; an important part of the world - a quarter of its population - is not represented in it and it has to be assumed that lasting absence has to be expected.

Supranationality in the international community does not exist. Even the first weak signs of supranationality (e.g. The Steel and Coal Community) are in crisis.

For the time being, there is no centralized and integrated world. The contemporary international community is characterized by decentralization of power and force, and the lack of political integration. Small number of members of the international community, which differ in many respects, make the formation and the formulation of common interests very difficult.

2. The growth of interdependence among states with a simultaneous retrograde development in common ideology is also a fact. At present, there is less unanimity in the evaluation of principles, authorities and the rules of the political game, than there was in the last century. New states are not convinced that they should accept international law which had developed before they existed. This resistance may give rise to a reconsideration of international Law. The lack of homogeneity is dangerous, but it is, perhaps, an unavoidable and necessary precondition to further progressive development.

3. There is no loyalty among the members (states) of the international community which would correspond to the loyalty existing between individuals and their state. Neither the state nor the individual identify themselves with the international community. The observance of international law - which would be necessary for the existence of the international community - is only met in observing non-essential and technical rules, but not in respecting the legal obligations to use peaceful means in settling international disputes instead of using armed force and war.

The lack of loyalty towards the international community and of solidarity among the members of this Community is a fact. There is no outside pressure which would produce loyalty and solidarity in the international community. The notion of common interests within the international community does not exist either. For most people the notion of common good has, so far, been absolutely inconceivable. It is not likely that changes are to be expected in the foreseeable future.

4. The international community is organized poorly - if at all - and not capable of warranting and defending its common interests - if there are such interests. In other words, the question is, whether in reality the interests of individual states (national sovereignty) have ever been brought in harmony with the common interests of the international community. An international order guaranteed by the international community, providing a high level of certainty that world peace will be maintained and that, at the same time, the independence of states (national cultures, the rights of men, etc.) will also be maintained, is impossible without considerable changes in the structure of the present international community.

A further question is whether the big powers will be able to organize - or allow to be organized - the international community in such a way that secondary and small states could play an adequate role. This is not the case for the time being, and it hinders small powers to consider the international community as their own.

It would be a mistake to believe that a simple *yes* or *no* answer can be given to the question whether the international community exists or not. This would be a sign of not understanding the nature of social sciences. The existence of the international community depends on what we understand under this term. If we believe that the community exists because a certain number of states maintain mutual relations (although insufficiently regulated) and that they partly observe a system of rules, then, of course, the international community exists. What these states have in common and what makes them a community is international law. This law is *common* to them.

An argument in favour of the existence of the international community is also the sincere conviction of different state organs that this Community actually exists. That they believe in the existence of the community follows from their declarations, statements and other acts. The same occurs in the doctrine of international law where some authors do not consider it necessary to prove the existence of a notion they use.

The international community is a precarious, weak community, the existence of which is uncertain and insecure. This unstable social phenomenon should be permanently studied because it is necessary to know the characteristics and qualities of the international community. This is one of the most important tasks of all internationalists. The ignorance of the nature and the present stage in the development of the international community results in some drawbacks, one of which is producing formally positive law which in reality cannot be positive.

Međunarodna zajednica*

U znanosti o međunarodnim odnosima, kao i u međunarodnom pravu, *pojam međunarodne zajednice* spada među najosnovnije i najvažnije pojmove tih dviju disciplina. No usprkos tome - ili baš zato - što je *međunarodna zajednica* u obje te discipline neukloniv pojam, taj je pojam ipak i krajnje sporan.¹ To je istodobno odraz i znak svih onih nepomirljivih i dalekosežnih suprotnosti koje svijet kroz milenije, sve do danas, čine pozornicom međusobnog (i međunarodnog) uništavanja, a međunarodno pravo ograničuju na jedno nesumnjivo nedostatno - iako neophodno i takvo kakvo jest - sredstvo razumnog i poštenog uređenja nužno postojećih odnosa između članova te *međunarodne zajednice*.

U definicijama međunarodnih odnosa i u izjavama o toj disciplini nalazimo često pojam međunarodne zajednice kao centralni pojam. Tako Mates tvrdi da „svaki studij međunarodnih odnosa mora započeti studijem međunarodne zajednice“ i da „međunarodna zajednica kao cjelina i cjelokupnost odnosa koji čine mora prema tome da bude polazna točka izučavanja nauke koja se bavi međunarodnim odnosima“.² Mnogi autori s područja međunarodnih odnosa i međunarodnog prava tvrde isto to, ili su toj tvrdnji blizu. Čini se, zapravo, da svi autori, ako se i izričito ne izjašnjavaju o tome da li ta zajednica postoji ili ne, neizravno, i eventualno ne namjerno, konstatiraju da se *međunarodna zajednica* ili neka zajednica ili skupnost (društvo, sistem) ne može izbjeći kao pojam koji se u toj disciplini nameće. To je razumljivo. Ne može se poreći da se nauka o međunarodnim odnosima bavi *odnosima* između nekih jedinica (subjekata međunarodnih odnosa, država, grupa) i da, prema tome, sve te jedinice *zajedno* čine jedan skup. Ovdje tu riječ *skup* upotrebljavamo namjerno, kao vrlo neodređenu. No pitanje uopće nije u tome da li taj *skup* postoji ili ne - jer je jasno da postoji -

* *Međunarodna zajednica*. – u: Politička misao, Zagreb, 4, 1967., br. 4, str. 671-677.

¹ Sporno je da li postoji međunarodna zajednica i, ako postoji, kako bi je trebalo definirati. Nije, međutim, sporno da postoji jedan skup jedinica, koje mi nazivamo subjektima međunarodnih odnosa, jer je to očigledna stvarnost. “Society or community, system or order, are the several terms used to describe the international environment. It is unnecessary for our purpose to draw precise distinctions between these terms, which are used sometimes interchangeably but often distinctively, although, even in the latter case, they overlap. There is no full agreement on terminology but little disagreement about the fundamental nature of the reality - that it consists of a number of units which interact. It is clear that these units conduct their relations not in a social vacuum but within a broader system which evolves its own structure, norms and rules of behaviour” (Frankel, *International Relations*, London, 1964, Oxford University Press, str. 153).

² Mates, *Neki problemi nauke o međunarodnim odnosima*, Međunarodni problemi, 1/1963., str. 11. i 19).

nego se radi o njegovom karakteru, a naročito o pitanju smije li se on nazvati *zajednicom*. (Ne radi li se, možda, o skupu jedinica kojima je zajedničko samo to da se uzajamno nastoje uništiti. U tom slučaju bilo bi čudno takav skup nazvati *zajednicom*. Bila bi to zajednica za međusobno uništavanje). Odgovor, dakako, ovisi o tome kakav se sadržaj daje pojmu *zajednica*, i o tom se pitanju vodi još nedovršena polemika. Jer jedan skup (zbroj) jedinica još ne mora nužno tvoriti neku zajednicu. Možda te jedinice baš ništa ne povezuje, možda im ništa nije *zajedničko*. Ili je obratno istina? Svakako smatramo da pronalaženje odgovora na to pitanje zavređuje ozbiljan studij, i da se zaista radi o centralnom pitanju međunarodnih odnosa. Huber tvrdi da ekonomska i kulturna interpendancija država stvara solidarnost, ali da ona nije takva da bi mogla predstavljati siguran temelj međudržavne zajednice.³ Ovo djeluje uvjerljivo ako ne ispustimo iz vida da međunarodnu zajednicu sačinjavaju države koje se međusobno ekstremno razlikuju⁴ gledano statički, a promatrano u razvoju i u neprestanim promjenama, one nipošto ne gube na ogromnim razlikama koje ih dijele i suprotstavljaju u mnogom pogledu. Ta silna raznolikost u gotovo svim njihovim svojstvima mora ostavljati granice njihovoj eventualnoj solidarnosti. Međutim, treba se upustiti u traženje svega što jedinice toga skupa približava i što, možda, dovodi do toga da one ipak čine neku *zajednicu*, koja je više nego samo običan zbroj jedinica.

Tražeci spomenute dokaze postojanja međunarodne zajednice može se poći s različitih polaznih tačaka.

Interes⁵ može biti jedna polazna točka. Pita se da li postoje interesi jedinica

³ “Die durch die wirtschaftliche und kulturelle Interpendenz der Staaten bewirkte Solidarität allein vermag u. E. ein sicheres Fundament der Staatengesellschaft nicht zu bilden“ (Huber, *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, Berlin, 1928, str. 98).

⁴ Države su velike i male, bogate i siromašne, napučene stotinama milijuna stanovnika i jedva kojom tisućom stanovnika, one su stare ili tek formirane, s uravnoteženom vrlo raznovrsnom proizvodnjom (industrijskom i poljoprivrednom) ili svoj nesigurni opstanak zasnivaju na monokulturama, one su vjeronici ili dužnici - i konačno, ako se sve to grubo sumira, države su jake i krajnje slabe. Različiti vladavinski sistemi, nejednake tradicije, različiti vladajući slojevi i još mnogo toga drugoga - blago rečeno otežava njihovu međusobnu solidarnost. Pod kojim uvjetima i na koji način one mogu surađivati u svojoj *zajednici* odsudno je pitanje. Formalna pravna jednakost (temeljno pravo država) između svih država se, zaista, na neki način ostvaruje u njihovim međusobnim odnosima, ali je svima jasno da su okviri te jednakosti vrlo tijesni i da se većina najvažnijih odnosa između u tolikoj mjeri *nejednakih* država ne zasniva, ne traje i ne odvija uz poštovanje njihove potpune pravne jednakosti.

⁵ Što se interesa tiče, taj je pojam manje-više neprekidno prisutan u realnosti međunarodnih odnosa i u disciplini koja se tim odnosima bavi. Taj se pojam mnogo pojavljuje i u argumentima vanjske politike država. Teškoća je u tome što nije lako utvrditi i provjeriti da li neki interes zaista postoji. Susrećemo se, unutar iste države, sa suprotnim nazorima raznih grupa koje utječu na vanjsku politiku o interesima svoje države. Interesi mogu biti samo prividni, a naravno da postoje i pravi istinski interesi; oni mogu biti opravdani, ali i neopravdani. Još se više zapliće pitanje interesa kad se analiziraju ciljevi same međunarodne zajednice. Što je u interesu međunarodne zajednice ako države imaju protuslovne i nepomirljive interese? Ono što je protivno interesima velikih

(grupa, država) koji bi zahtijevali postojanje jedne međunarodne zajednice. Da li normalno većina država - svaka za sebe - osjeća, svjesno ili nesvjesno, potrebu da bude dio jedne zajednice? I dalje, da li u toj zajednici svaka jedinica nalazi veću vjerojatnost i sigurnost, eventualno u nekim slučajevima i izvjesnost da će ostvariti i zaštititi svoje vlastite interese? Ako nalazi, tada postoje *kolektivni interesi* članova te zajednice, neovisno o tome kako je mi nazivali (svjetska zajednica, međunarodno društvo). U tom slučaju postoji *interes* jedinica na postojanju zajednice, na njenom daljem trajanju i na njenoj obrani.

Ispitujući da li navedeni interesi postoje ili ne postoje, danas se sve više na to pitanje potvrdno odgovara i rašireno je osvjedočenje da se broj i intenzitet tih interesa nalazi u neprekidnom, iako ne i ujednačenom tempu porasta. Posebno je taj proces, koji je neprestano u toku, upravo posljednjih decenija i godina znatno ubrzan. Dva su tome razloga.

Najprije je porast snage i dosega sredstava za razaranje i uništavanje apsolutno svaku jedinicu - bez ijedne iznimke - stavio u položaj nesigurnosti. Njezina obrana i njezino dalje postojanje nije više samo u njenim rukama. Ne zavisi samo o njenoj snazi hoće li preživjeti. O kome to zavisi? Može se reći, i danas to uvjerenje sve više prevladava, da to u posljednjoj konsekvenci ovisi o odnosima u međunarodnoj zajednici. Samo opće prilike unutar zajednice interesa, samo zajednička sredstva i naponi većeg i važnijeg dijela zajednice mogli bi spriječiti katastrofu. A ta katastrofa - i time se zatvara krug - ne pogađa i ne može više pogoditi samo jednu ili samo neke jedinice. Na pitanje koga bi ona pogodila, odgovor ostavlja sve manje sumnji. Sve bi jedinice bile pogođene, sve one zajedno, dakle čitava međunarodna zajednica.

Eto što bi taj *skup* činilo *zajednicom*: mogućnost ili nemogućnost daljeg postojanja svake od jedinica je ono što je svima njima zaista zajedničko. I to ih, dosljedno, čini zajednicom.

Razumije se da se ovakvo rasuđivanje sastoji kako od elemenata utvrđivanja postojećih činjenica (dijagnoza), tako i od predviđanja budućih događaja i razvoja (prognoza), pa stoga za ispravnost tvrdnje o postojanju međunarodne

sila, u realnosti je teško pomiriti s interesima međunarodne zajednice. Međunarodna zajednica nikako ili nezadovoljavajuće funkcionira kad usvaja i nastoji zaštititi interese protivne interesima velikih sila, pa i samo jednoj od njih u vrijeme postojanja super-sila. A ako usvoji kao svoje interese samo interese velikih sila koji su protivni interesima ostalih, tada će također naići na poteškoće u svom djelovanju. Osim toga će stapanje interesa velikih sila i politike koju vodi međunarodna zajednica u pretpostavci da postoje organi podobni da vode svoju vlastitu politiku - jedva dozvoliti da razvoj međunarodne zajednice bude progresivan. Ali ako države - i to bi predstavljalo perspektivu progresivnog razvoja - spoznaju da je u interesu svake od njih ono što je u interesu međunarodne zajednice, moglo bi, možda, zatamiti svoje neposredne interese, naročito one koji nisu odsudni za njihovo dalje postojanje.

Iz ovih nekoliko riječi može se naslutiti u koliko bi se mnogo pravaca morala proučavati međunarodna zajednica, naročito interesi jedinica u odnosu na interese međunarodne zajednice.

zajednice nije moguće pružiti iskustvene dokaze u najstrožem smislu riječi. Ima i obratnih dijagnoza, i, naravno, prognoza, i vjerovanja u mogućnost svjetskog gospodstva jedne jedinice. Ipak, u svijetu razbora hegemonistička organizacija svijeta, kao stanje koje može potrajati, sve se manje smatra mogućom.

Drugi razlog ubrzanju spomenutog procesa koji djeluje na jačanje svijesti o povezanosti posebnih interesa jedinica s interesima zajednice nalazi se u revoluciji u uvjetima prometa osobama, vijestima i robom. Da brzina smanjuje prostor toliko je puta na razne načine konstatirano, da to ne želimo prepričavati. No prodor u Svemir je pogotovo doveo do *smanjivanja* zemaljskih prostora. U pravom i u prenesenom smislu riječi pogled na Zemlju iz Svemira čini Zemlju manjom i njene dijelove sudbinski povezanim. Jedinice koje na zemlji postoje moraju od sada još više voditi računa o tome da je sve manje vjerojatno da bi mogle dalje postojati izvan jedne zajednice interesa čija će organiziranost morati predvidivo postepeno rasti.

Toliko polazeći od interesa.

Tražeci dalje dokaze o postojanju međunarodne zajednice može se poći od pitanja da li ta zajednica, čije postojanje treba dokazati, ima svoje vlastite *ciljeve*.

Izgledalo bi da je međunarodnoj zajednici cilj - u skladu s već rečenim - spriječiti samouništenje njenih članica, subjekata međunarodnih odnosa, tj. država u prvom redu. No ako je tako, ako je to cilj međunarodne zajednice, tada je jasno da su države one koje takav cilj uopće mogu međunarodnoj zajednici postaviti. Nema i nije bilo međunarodne zajednice koja bi sama sebi postavljala ciljeve i koja bi kao takva - bez tuđih utjecaja (utjecaja država i drugih jedinica u međunarodnim odnosima) - sebe samu organizirala, sobom upravljala i živjela životom koji bi u znatnijoj mjeri bio odvojen od života pojedinih jedinica i samostalan.

Ova konstatacija ne sadrži nužno negativan odgovor na pitanje da li međunarodna zajednica postoji, ali ona svakako ukazuje na to da međunarodna zajednica, ako se njeno postojanje i utvrdi, još nije zajednica s vlastitom voljom, vlastitim sredstvima akcije i sl. Prema tome, ukoliko se može, a možda i mora, operirati s pojmom međunarodne zajednice, treba studirati *strukturu* te zajednice. Jer upravo spomenuta svojstva te zajednice (odsustvo vlastitih ciljeva, npr.) dio su njene strukture.

Već na prvi pogled otkriva se da je struktura međunarodne zajednice bitno drugačija od strukture (političko-pravne organiziranosti i ukupnosti svih relevantnih svojstava) jedinica međunarodnih odnosa, država u prvom redu. Otuda proizlazi opravdanost najstrožeg zahtjeva da se između poredaka jedinica (država) i poretka koji vlada u međunarodnoj zajednici ne povlače neprovjerene analogije. Država je po svojem najbitnijem pojmovnom svojstvu rezultat jedne dovršene integracije. Ona - i to nam se čini redovnim i normalnim - ima organizaciju i silu koje joj omogućuju da sukobe do kojih dolazi unutar nje rješava u

vlastitoj nadležnosti i vlastitim snagama. Naprotiv je međunarodna zajednica u svom postojanju - a pogotovo u svom zadovoljavajućem funkcioniranju - neprekidno ugrožena, i to od razračunavanja između njenih članica - država. Ona ne raspolaže ni faktičnom ni pravnom mogućnošću da brani i održava poredak kojim se uređuju svi odnosi i sve moguće situacije i konflikti između članica zajednice. Otuda upravo i potječu sumnje s obzirom na postojanje te zajednice, ili bar niske ocjene njenih mogućnosti i njene kohezije. Države-članice, autonomne jedinice unutar te zajednice, nisu u toj zajednici integrirane u jednu kategoriju višeg stupnja nego što je država sama. Veza koju međunarodna zajednica stvara i održava između jedinica razmjerno je vrlo slaba i svakako je nedostatna za osiguranje mirnog i kontroliranog razvojnog toka njihovih odnosa. Veze koje postoje u toj zajednici neprekidno su izvrgnute kidanju. A disciplina koja treba da postoji u zajednici neprestano je izvrgnuta povredama. Zato se i govori o anarhičnom karakteru međunarodne zajednice⁶, koja je prvenstveno samo jedan neintegrirani skup nezavisnih (bar o *zajednici* nezavisnih, a o ostalim jedinicama uzajamno zavisnim) političkih jedinica.

Iz dosada spomenutog lako se može naslutiti koliko je velik broj pitanja kojima bi se znanost o međunarodnim odnosima morala baviti u vezi s pojmom međunarodne zajednice, te na njih naći odgovore. Kao jedno od osnovnih pitanja postavlja se ono o odnosu između međunarodne zajednice i pojma nezavisnosti (suverenosti) jedinica. Kako pomiriti, odnosno uskladiti i dozirati suprotne zahtjeve međunarodne zajednice na neku mjeru integriranosti, s jedne strane, a jedinica na odsutnost više vlasti nad njima, s druge strane? Znanosti o međunarodnim odnosima nije zadatak da pronade recept za to usklađenje, nego da opiše, utvrdi, provjeri i uopći podatke dosada postojećih stanja i da otkrije zakonitosti koje u tom odnosu vladaju. A ako postoje trendovi u razvojnog procesu - a oni moraju postojati jer je potpuna stagnacija ili puko ponavljanje nezamislivo - znanost o međunarodnim odnosima trebala bi da ih otkrije i na njih ukaže.

Da li je suverenost smetnja za formiranje međunarodne zajednice, nije, naravno, jedino pitanje od osnovnog interesa. Ono se, zapravo, s nekim izgledom na dobivanje odgovora može postaviti tek nakon što su poznate činjenice iz prošlosti.

Jedno daljnje pitanje, u tijesnoj vezi s prethodnim, moglo bi se formulirati kao pitanje o solidarnosti unutar međunarodne zajednice i o hegemonizmu u međunarodnoj zajednici.

Složenost i zapletenost međuljudskih odnosa, pa zato i međunarodnih odnosa, upravo je u tome, što suprotnosti, npr. solidarnost i hegemonizam, usprkos

⁶ "And this state of affairs is likely to remain at least as long as the international society retains its anarchical character" (Mathisen, *Methodology in the Study of International Relations*, Oslo, 1959, str. 19).

tome što se međusobno isključuju i žele se uništiti, ipak u realnosti istodobno postoje. Jedno i drugo, solidarnost i hegemonija, tolerantnost i netolerantnost, suradnja i borba, centrifugalne i centripetalne snage u međunarodnoj zajednici postoje i djeluju istodobno.⁷

Među osnovnim pitanjima nalazi se i pitanje o organima međunarodne zajednice. Trebalo bi da se oni nabroje i opišu. Jer očigledno je da međunarodna zajednica, ako postoji kao organizirana zajednica, mora djelovati posredstvom organa. Država djeluje preko svojih organa. Skup koji nema organa teško je smatrati zajednicom. A kako u tom pogledu stoji s međunarodnom zajednicom? Ona kroz dugo vrijeme, zapravo kroz gotovo sve vrijeme svog trajanja, ili nema nikakvih, ili nema svojih vlastitih organa. No razvojni put kako ga danas vidimo, karakteriziran je porastom organiziranosti i jačanjem i množenjem organa. Liga naroda i Ujedinjeni narodi, najvjerojatnije ukazuju na put kojim ide skup jedinica. Od posve nepovezanog skupa jedinica vodi put sve više - kako se čini - sve većoj i gušćoj povezanosti jedinica, koju povezanost prati namjeravana i planirana organiziranost. Iako tijela koja sada možemo smatrati organima međunarodne zajednice nastaju i traju u ovisnosti od volje jedinica, ona ipak postoje i ona čak, po biološkim zakonima nagona za održanjem, nastoje živjeti i djelovati vlastitim životom i pokazuju početke vlastite volje. Sve to, naravno, samo do izvjesne, dosta ograničene mjere. Tako se bar čini nekim promatračima međunarodne zajednice. No u svakom slučaju, neovisno o ocjeni koja se može dati tim organima međunarodne zajednice (u prvom redu Ujedinjenim narodima, zatim nizu drugih oficijelnih međunarodnih organizacija, u prvom redu specijaliziranim međunarodnim organizacijama, te ostalim oficijelnim i neoficijelnim međunarodnim organizacijama) posebno s obzirom na njihovu trajnost, stalnost, snagu i ovisnost o jedinicama, naše vrijeme bilježi porast organiziranosti međunarodne zajednice, barem na polju drugorazrednih (važnih, ali ne životnih) pitanja te zajednice. Osnovno pitanje sigurnosti još nije podvrgnuto efikasnoj organiziranosti dovoljno snažnog organa međunarodne zajednice. Jer Vijeće sigurno

⁷ “Wenn sich auch formell das Verhältnis der Staaten zueinander in Laufe der letzten Jahrhunderte nicht oder doch nur wenig geändert hat und die Souveränität des einzelnen Staates immer den Angelpunkt der internationalen Beziehungen gebildet hat und noch bildet, so ist es doch notwendig, die Faktoren zu erforschen, welche eine Entwicklung über den einzelnen Staat hinaus oder wenigstens auf Kosten der absoluten Autonomie der Staaten hervorrufen können. Eine solche Entwicklung kann entweder örtlich sein, d. h. nur einzelne Staaten erfassen, oder aber eine universelle, auf die Gesamtheit der Staaten der heutigen Völkerrechtsgenossenschaft, d. h. auf die ganze Kulturmenschheit gerichtete Tendenz zeigen. In einem wie im andern Falle kann die Entwicklung über das blosse Nebeneinander gleichberechtigter Staaten auf der Präponderanz eines bzw. weniger Staaten oder aber auf der Solidarität aller bzw. der Mehrheit beruhen. Solidarität und Hegemonie schliessen sich indessen nicht aus. Die Einigung Italiens durch Sardinien, diejenige Deutschlands unter der Führung Preussens, der Amerikanismus mit der Monroe-doktrin sind Beispiele hierfür“ (Huber, *op. cit.*, str. 61).

ti dosada nije uspjelo dokazati da bi ono smjelo biti smatrano organom međunarodne zajednice čija organiziranost i vlastita snaga zajamčuju da će ono posve ispuniti zadatak koji mu je povjeren. Naprotiv, na žalost stvarnost pokazuje da taj organ međunarodne zajednice ne može stvoriti i provesti neku vlastitu volju. Jer takva i ne postoji. On zasada odražava više neslaganja nego slaganja najvećih i najjačih jedinica unutar skupa država. Vijeće sigurnosti, po tome kako su zamišljene njegove funkcije, svjedoči o želji i potrebi za organiziranošću međunarodne zajednice, a po svojim rezultatima pokazuje kako je težak prelazak iz skupa u zajednicu.

Ipak, i pored opravdanog opreza, čini se da je današnja organiziranost međunarodne zajednice dovoljna da se smije smatrati zajednicom, iako bitno drugačijom od one koju čini svaka država za sebe.

Summary

International Community

The paper discusses the issue that has not been off the agenda until this very day, notably the question whether there exists such a thing as *international community*. Arguments *pro et contra* are discussed. It is concluded that the current level of organisation of the international community does justify reference to the concept and the term.

Međudržavni sporovi u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu*

Spor očigledno nije termin koji se u društvenim znanostima javlja samo u jednom značenju i samo u jednoj od znanstvenih disciplina koje dolaze u obzir. Također nije lak zadatak definirati *spor* u bilo kojoj od disciplina, i uz to još povući oštre granice prema izrazima sukob, konflikt, kriza, suprotni interesi, sukob interesa i drugima, i to na način i s rezultatom da bi te definicije i ta razgraničenja mogla očekivati opće prihvatanje. No gubljenje u pretjeranoj pojmovnoj pedanteriji i u leksičkim labirintima ne bi ovdje bilo opravdano, jer za svrhe međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava, kao prakse i kao znanstvene discipline, *spor* (dispute, differend, Streitigkeit) dovoljno je jasno određen. A u drugim graničnim disciplinama sadržaj i doseg pojma *spor*, kad se dovodi u vezu s materijom međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava (npr. u psihologiji), prilagođuje se potrebama tih dviju internacionalističkih disciplina.

Primjera radi navodimo da se u sociologiji spor najkraće može definirati ovako:

„Spor, pojavni oblik borbe suprotnosti između pojedinih društvenih subjekata u kojem se njihovi stavovi suprotstavljaju i zaoštravaju: do te mjere da je potrebna intervencija organa vlasti, po pravilu suda, da se spor riješi.“¹

U sistemima međunarodnih političkih odnosa nalazimo također pokušaje definiranja; evo jednog primjera:

“An international dispute is a disagreement among states over something more or less tangible, to which the parties have formulated, claims and counter claims sufficiently definite to permit all inquiry into the facts and the formulation of proposals or decision for its settlement.“²

Posljednjih se desetljeća analizira ponašanje država i drugih subjekata međunarodnih odnosa i sa socijalnopsihološkog stajališta; pritom je znatna pažnja posvećena međudržavnim sporovima.³

* *Međudržavni sporovi u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu*. – u: Rad JAZU, Zagreb, knj. 401 = knj. 21 Razreda za društvene znanosti, 1982., str. 127 – 148.

¹ Bosanac, Mandić, Petković, *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Zagreb, 1977.

² Charles P. Schleicher, *Introduction to International Relations*, New York (Prentice-Hall, Inc.), 1955, str. 213.

³ Herbert C. Kelman (edited by), *International Behaviour - A Social-Psycho-Logical Analysis*, New York, 1965.

U politološkim disciplinama se ponekad pojmovi i pojave ne definiraju strogo formalno (*genus proximum, differentia specifica*), nego se opisno daje dovoljno točno ono što je za spor sa stajališta odnosnog rada najbitnije. Tako npr.:

“Conflict is central to all politics, especially international politics, and crises are conflict episodes *par excellence*. Lying as they do at the nexus between peace and war, crises reveal most clearly and intensely the distinguishing characteristic of international politics and the logical starting point for theorizing about it: the pervasive expectation of potential war, which follows from the *an-archic* structure of the system. Since war is always possible, the implicit or explicit threat of war is the ultimate form of political pressure and the ultimate means to security and other values. What most urgently needs theoretical description and explanation is how the perpetual shadow of war affects the behaviour of states, and how they manipulate that shadow to advance and protect their interests. In placid peacetime this expectation of potential war remains in the background of the statesman's consciousness and its effects are muted, diffuse, and not easily observable. In a crises, the expectation is dramatically elevated and its behavioural effects stand starkly revealed.”⁴

Neki su autori discipline međunarodni politički odnosi vrlo inteligentno uočili i razradili činjenicu da sporovi, odnosno konflikti, osim što sadrže suprotstavljene stavove i suprotne interese, mogu sadržavati, a zaista najčešće i sadrže, i zajedničke interese. To znatno zapleće *strategije* stranaka pri rješavanju sporova. Evo primjera takve spoznaje:

“But, in taking conflict for granted, and working with an image of participants who try to *win*, a theory of strategy does not deny that there are common as well as conflicting interests among the participants. In fact, the richness of the subject arises from the fact that, in international affairs, there is mutual dependence as well as opposition. Pure conflict, in which the interests of two antagonists are completely opposed, is a special case; it would arise in a war of complete extermination, otherwise not even in war. For this reason, *winning* in a conflict does not have a strictly competitive meaning; it is not winning relative to one's adversary. It means gaining relative to one's own value system; and this may be done by bargaining, by mutual accommodation, and by the avoidance of mutually damaging behaviour...

It is faithful to our definition of “strategy“: it takes conflict for granted, but also assumes common interest between the adversaries; it assumes a “rational“ value-maximizing mode of behaviour; and it focuses on the fact that each participant's “best“ choice of action depends on what he expects the other to do,

⁴ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations - Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton University Press, Princeton, 1977, str. 3-4.

and that “strategic behavior“ is concerned with influencing another's choice by working on his expectation of how one's own behavior is related to his.“⁵

Kad se radi o definiranju spora sa stajališta međunarodnog prava, u doktrini postoji visok stupanj slaganja o tome da se pod međunarodnim sporom ima razumijevati „svako neslaganje tvrdnja ili zahtjeva između dviju međunarodnih osoba ili više njih“.⁶

Definicije pojmova su, dakako, zadatak i briga teorije; ne postoji norma međunarodnog prava koja bi definirala *spor*. Međutim, iako međunarodno pravo samo ne definira spor, ipak raspoložemo definicijom spora koja je data s više autoriteta nego što se smije pripisati pojedincu, teoretičaru i autoru na polju međunarodnog prava. Stalni sud međunarodne pravde je, naime, u jednoj svojoj presudi izričito utvrdio:

“A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons.“⁷

U udžbenicima, djelima i rječnicima društvenih znanosti nalazimo dalje brojne definicije ili opise spora sa stajališta psihologije, politike, antropologije i posebnih grana sociologije. Pojam spora je naročito obuhvatno, ali ipak sažeto i pregledno razrađen u *International Encyclopedia of the Social Sciences*,⁸ te se tamo upućuje i na niz drugih odrednica (npr. *Game Theory, Negotiation, Peace*, itd.) i uz to daje osnovna literatura.

Razumije se da svaka disciplina društvenih znanosti definira spor sa stajališta svojih specifičnih potreba i zadataka. U vezi sa složenošću stvarnih međudržavnih i međunarodnih odnosa javljaju se dileme o tome treba li među različitim, već gore navedenim nazivima, težiti pojmovnom razlikovanju; ili, treba li npr. naziv *spor* smatrati sinonimom konflikta; ili, da li naziv *kriza* upućuje na posebnu kvalitetu i intenzivnost spora, pa se tako mora i upotrebljavati? Smatramo da je određeni stupanj nepreciznosti neizbježan jer se na području, raznih disciplina društvenih znanosti, pogotovo na međunarodnoj razini, svakako ne može dekretirati upotreba termina. Ostaje da svaki istraživač i autor sam objašnjava svoju terminologiju i da je što pažljivije i dosljednije upotrebljava. Smatramo, međutim, kako smo to već i gore ustvrdili, da određena raznolikost u upotrebi termina, bar na području međunarodnih odnosa i međunarodnog prava, ne stvara posebne poteškoće. Važno je ponavljati i naglašavati da je u međudržav-

⁵ T. C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Oxford University Press, 1968.

⁶ Andrassy, *Međunarodno pravo*, sedmo izdanje, Zagreb, 1978., str. 490.

⁷ Citat iz presude Stalnog suda međunarodne pravde u parnici Mavrommatis, u: publikaciji Suda Serié A - No 2, 1924.

⁸ *International Encyclopedia of the Social Sciences* (David L. Sills, editor), The Macmillan Comp. and The Free. Press, New York, Collier-Macmillan Publishers, London, 1972, Vol. III.

noj praksi i u disciplini međunarodnih odnosa *spor* pojam i termin apsolutno neuklonjiv i nezaobilazan. Dapače, naše se razmatranje temelji na pretpostavci - koju treba dokazati - da *spor* u međunarodnim političkim odnosima i u međunarodnom pravu nije samo neuklonjiv nego da zauzima jedno od najistaknutijih mjesta. A u svakom slučaju držimo da važnost pojma *spor* u praksi počiva i na tome što nema nikakvih razumnih i uvjerljivih razloga za pretpostavku da bi se u nekoj doglednoj budućnosti odnosi između pojedinaca, ljudskih grupa, teritorijalno-političkih jedinica - uključivši, naravno, države, a u suvremenom svijetu i blokove - mogli zamisliti kao *beskonfliktni*. Naprotiv, u mučnom i možda uzaludnom nastojanju futurologa da predvide buduće razvojne faze ljudskog društva, u nizu nagađanja i nedokazivih predviđanja, u jednome se, ipak svi slažu: gotovo je nesporna tvrdnja da će i dalje postojati sporovi. To svakako opravdava znanstveni istraživački interes za razne vrste sporova i za njihove nosioce, kao i za nastojanje da se proširi znanje o njima. Sporovi između država i njihovih formacija nipošto nisu iznimka. Upravo obratno, njihova je važnost u odnosu na druge nosioce sporova veća jer se mehanizmi njihova rješavanja nalaze u još nepovoljnijem stanju od mehanizama za rješavanje sporova unutar država. Osnovne karakteristike Međunarodne zajednice,⁹ njene prekarne egzistencije, decentralizacije sankcija, nepostojanje obvezatnog sudovanja dovode do toga da međudržavni spor i u relativno mirnim i povoljnim međudržavnim političkim prilikama ima druge značajke nego sporovi u internim državnim odnosima, osobito kad su društveni odnosi u nekoj državi stabilni, ekonomska situacija zadovoljavajuća, pa mehanizmi rješavanja sporova mogu savladati bar takve sporove koji svojim postojanjem ne dovode u pitanje državu i njen osnovni poredak. U međunarodnim odnosima još nije bilo razvojne faze u kojoj rješavanju međudržavnih sporova onim jedinim posve efikasnim sredstvom, naime sudovanjem ili arbitražom, nije suprotstavljen masivan, odlučan otpor mnogih država. Zato je od velike važnosti tijesno slijediti razvoj sudbine rješavanja sporova u međudržavnim odnosima. Obveze koje države preuzimaju u vezi s rješavanjem sporova - odnosno otklanjanju preuzeti - mogu se smatrati i simptomom odnosa uopće u međunarodnoj zajednici u odnosnom razdoblju. Sada, gotovo četrdeset godina

⁹ „Međunarodna zajednica danas vrlo često upotrebljavani izraz - za potrebe međunarodnog prava nedovoljno određen i jasan - kojim se žele obuhvatiti sve države zajedno, polazeći od stajališta da one sve imaju neke osnovne zajedničke interese. Široko shvaćen, taj izraz uz države obuhvaća i ostale subjekte međunarodnog života, npr. razne i mnogobrojne međunarodne organizacije, ali i manje vidljivo organizirane snage.

Da li zaista međunarodna zajednica postoji na način koji dopušta da se ona smatra pojmom međunarodnog prava, za sada je sporno. Stupanj njene neorganiziranosti, decentralizacije autoriteta, nadležnosti i sile još je vrlo velik. Međunarodna zajednica još je vrlo amorfnu i neorganiziranu, njena struktura ne sprečava njen raspad, ratove i upotrebu sredstava uništenja koja dovode u pitanje dalji opstanak svake vrednije civilizacije. Precizniji je pojam *međunarodnopravna zajednica*“ (Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1972.).

poslije svršetka Drugog svjetskog rata, ideja o osiguranju mira pomoću institucionaliziranja sistema kolektivne sigurnosti po drugi put (prvi put u doba Lige naroda) nije uspjela postići svoj cilj. U svijetu u kojem je zabrana rata uspjela steći težinu i obvezatnost pozitivne međunarodnopravne norme, ali organizirano efikasno funkcioniranje sistema koji poštovanje te norme zajamčuju nije uspjelo ostvariti, problemi mirnog rješavanja međudržavnih sporova ostaju predmet interesa prakse i teorije.

S dvije ćemo se strane pokušati približiti pitanju mirnog rješavanja sporova: najprije s gledišta discipline međunarodnih političkih odnosa, a zatim s gledišta međunarodnog prava.

Dosljedno saznanju da su pravo uopće, a pogotovo međunarodno javno pravo - iako nesumnjivo nezaobilazne pojave u svijetu realnosti - u svom praktičnom djelovanju prilično ograničenog dosega, ne smije se bavljenje međudržavnim sporovima ograničiti samo na područje međunarodnog prava.¹⁰ Danas spada među tzv. *opća mjesta (common place)* da se rješenja u području odnosa među ljudima, ljudskim grupama, pa i državama, ne mogu tražiti isključivo na razini pravnih normi, dakle onih koje sadrže odgovore na pitanja-što je zabranjeno, što dopušteno, što država od druge države ima pravo zahtijevati, a što ne. To saznanje danas nije samo općenito poznato i prihvaćeno, nego često čak i prenaglašeno. Ide se u krajnost, pa se izričito ili prešutno poriče svaka važnost npr. baš međunarodnog prava kad se radi o međudržavnim i međunarodnim odnosima, smatrajući da tu isključivo vladaju druge zakonitosti. Neke stavove ili pismene radove redakcije otklanjaju ili ocjenjuju kao *suviše pravne (too legalistic)*. Upada se u opasnost da se previdi kako se u međudržavnim odnosima ne može izbjeći ono uvijek još aktualno pitanje: što država, zapravo, *smije*, a što ona *ne smije*? Ne bi se smjeli zanemariti naponi koji su se poduzimali u Ujedinjenim narodima da se u obvezatnom pismenom obliku fiksiraju *osnovna prava i dužnosti država*.¹¹ Formaliziran popis prava i dužnosti država još nipošto ne

¹⁰ U razdoblju između dva rata pretjeralo se u pridavanju važnosti tadašnjem legalističkom idealizmu. Prevelika se važnost pridavala odredbama Pakta Lige naroda i sadržaju pojedinih članova Pakta, vjerujući da njihov sadržaj i stilizacija mogu odigrati neku ulogu u borbi za održanje mira.

¹¹ Taj zadatak međunarodne zajednice, odnosno, sada Ujedinjenih naroda, ne može biti potpuno skinut s dnevnog reda; on gotovo od samog početka rada Ujedinjenih naroda stoji pred Općom skupštinom. Postoji niz predradnji i nacrti za moguće deklaracije i konvencije koje bi sadržavale ono što se tvrdi da i inače postoji kao pozitivno međunarodno pravo, ali bi trebalo da se napismeno fiksira što preciznije. Iako su osnovne dužnosti i prava država poznata, ipak iz razloga koji leže u naravi suvremenih međudržavnih političkih odnosa i blokovske podijeljenosti svijeta, borba oko njihove formulacije ne prestaje. *Deklaracija načela međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda* (koju je uobičajeno kraće nazivati *Deklaracijom sedam načela*) odražava pozitivno međunarodno pravo. Ona je sadržana u Rezoluciji Opće skupštine 3625 (XXV) iz 1970.

spada među prevladane zahtjeve; neprekidno se vodi borba oko tih osnovnih prava i dužnosti - pa, prema tome, i odgovornosti - država. Kad se međudržavni spor pojavi, ne može se zaobići ni zanemariti pitanje da li je zaista jedna od država (ili obje) djelovala suprotno svojim međunarodnopravnim obvezama. Dnevna praksa to potvrđuje. Smatrati da normativni sistem, kao što je međunarodno javno pravo, igra posve nevažnu ili gotovo nikakvu ulogu pri rješavanju međudržavnih sporova pomalo je pomodna pojava i, svakako, omogućena i nedovoljnim poznavanjem kako međunarodnog prava, tako i međunarodnih odnosa, i to i prakse i teorije tih dviju disciplina. No točno je da međunarodno pravo, po svojoj naravi, ne može dati niz potrebnih uvida u pojavu sporova, da ono, posve razumljivo, ne može sadržavati norme koje bi odgovarale na pitanja o uzrocima konkretnih sporova, a pogotovo da ne može uvijek pružiti putokaz i pomoć pri rješavanju nekih vrsta sporova. A rješenje spora, dakako, stoji u središtu praktičnog političkog interesa.

U nastojanju da se pojavi spora uopće, i pojavi međudržavnog spora posebno, priđe s *nepravne* strane, vrši se danas niz istraživanja. Želi se upoznati *spor* kao društveni fenomen i otkriti eventualne zakonitosti koje tu vladaju. Zadatak očigledno nije lak i stoga je razumljivo da osobito značajnih, praktičnih i lako primjenjivih rezultata još nema. No valja ipak određenim rezultatom smatrati već i to što se pitanju prilazi interdisciplinarno i što se, za razliku od isključivo pravnog tretiranja pitanja, koje je nužno osuđeno da ostane posve blizu površine,¹² nastoji ući u *uzroke* i *uvjetovanosti* spora, a zatim upoznati faze i procese kroz koje on prolazi.

Jedan od najčešćih uzroka spora, koji je i bez ikakvog znanstvenog pristupa općenito poznat i praktično nesporan, jest ekonomski uvjetovan sukob interesa. Između onih koji imaju (have) i onih koji nemaju (havenots) teško je zamisliti trajnu odsutnost spora. Upravo je sada ova jednostavna istina u praksi međudržavnih odnosa poprimila alarmantne razmjere. Općenito je prihvaćena potreba uočavanja i razmatranja odnosa između razvijenih industrijskih država s jedne i država u razvoju s druge strane, odnosa koji se kratko označuju i kao odnosi *sjever-jug*.¹³ Tu se svakako radi o činjenicama koje moramo smatrati pogodnom podlogom za nastanak i razvoj sporova različitih vrsta i intenzivnosti, uvijek ekonomski uvjetovanih. Sporovi koji se na tom tlu ne prestaju pojavljivati ne moraju uvijek biti *pravni* u tom smislu da se primjenom pravne norme ne samo teoretski nego i praktično mogu i riješiti, tj. tako da države u sporu to

¹² Materija mirnog rješavanja sporova u međunarodnom pravu jest materija proceduralnog prava; ono što međunarodno pravo može u tom pitanju da pruži, to su obveze na primjenu nekih procedura i podvrgavanje nekim forumima. U središtu pažnje su procedure i forumi, a ne supstancijalno međunarodno pravo.

¹³ Vidi Mathieson, *North-South Relations and International Security* (Strategy for Peace, Twenty-Second Annual US Foreign Policy Conference, October 16-18, 1981).

rješenje i prihvate. Pravo, točnije međunarodno pravo, ne mora biti povrijeđeno, a spor ipak postoji kao tzv. *interesni spor*. Interesi su u sukobu, a postojeće pravo pretežno ima takav sadržaj da jačemu i razvijenijemu pomaže sačuvati njegov faktično povlašteni ekonomski položaj, a slabome (jer je u razvoju, jer oskudijeva u financijskim sredstvima, u stručnom znanju, jer ne prodaje finalne proizvode, jer za izvoz raspolaže samo proizvodima monokultura, itd.) ne pruža, svakako ne u znatnijoj mjeri, mogućnost da se osloni na to pravo. Pravo pogoduje razvijenima. Otuda razuman i opravdan razlog i zahtjev za promjenom supstancijalnog međunarodnog prava, za tzv. mirnim, mijenjanjem (*peaceful change*). No dublja razmatranja u tom pravcu udaljila bi nas od užeg i ograničenijeg područja spora, i samo bi ukazala na suviše široko ocrtane uzroke izbijanja sporova i na nužnost promjena u međunarodnim ekonomskim odnosima, dakle na što brži industrijski i svaki drugi razvoj zemalja u razvoju. Ove konstatacije o potrebi mijenjanja ekonomskog međunarodnog prava, iako opravdane, ne bi ipak smjele da nas posve odvedu u područje ekonomije i politike u užem smislu. Stavljajući spor u središte istraživanja, ne zanemarujući ekonomske i druge uzročnosti, pa ni međunarodnopravne elemente spora, relativno nova disciplina međunarodnih političkih odnosa trebala bi, i ona u tom pravcu zaista i djeluje, unutar granica svog sistema i svojih metoda unijeti više svjetla u pitanja vezana uz međudržavne sporove. Tu se sada, u donekle neodređenim okvirima te discipline, traga za neposrednijim uzrocima sporova, a uz to se nastoje otkriti neke vrste anatomije i fiziologije sporova, odnosno njihov sastav i funkcioniranje; također se želi otkriti što je u sporu instinktivno i iracionalno, a što je racionalno i što se može kontrolirati. Nama je ovdje do toga da iz tih napora na temelju objavljenih radova¹⁴ posebno ukažemo na problem ponašanja država u sporovima, na njihove reakcije, na suvremene napore da se svjesnim otkrivanjem emocionalnog i drugih sadržaja spora i na osnovi iskustava iz prošlosti, uz pomoć stručnjaka raznih područja (sociologa, povjesničara, politologa, psihologa, vojnih stručnjaka, matematičara) izrade metode razmišljanja u vezi sa sporovima. Pri prelasku spora u pravu *krizu* u odnosima između država u sporu pojavili su se u novije vrijeme u praksi pravi *krizni štabovi*, kojima je, naravno, prvi zadatak da svojim vladama omoguće da ne izgube kontrolu nad razvojem krize, jer bi to vodilo do akutno vrlo opasnog stanja i otvorilo put do prave međunarod-

¹⁴ U poslijeratnom razdoblju kod nas je objavljeno više radova s područja discipline međunarodnih političkih odnosa. Neki od njih imaju karakteristike cjelovitih sistema. Navodimo samo neke od tih radova jer sadrže upute na literaturu koja se odnosi i na našu temu:

Benko, *Međunarodni odnosi*, Maribor, 1977.

Dimitrijević-Stojanović, *Osnovi teorije međunarodnih odnosa*, Beograd, 1977.

Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb, 1980.

Ibler, *Međunarodni odnosi*, Zagreb, 1971.

Vukadinović, *Teorije o međunarodnim odnosima*, Zagreb, 1978.

dne konflagracije ili bar do početka nasilja i primjene sile. Zato spomenuti štabovi, neovisno o tome kako se u konkretnom slučaju nazivaju i da li su uopće službeno formirani, treba da predlože varijante mogućih odluka. Ukratko, razvoj kao da ide u pravcu stvaranja visokokvalificiranih štabova u kojima bi praksa - i to u mjeri koju smatramo rezultatom novog razvoja - bila pomognuta, koliko je to moguće, i znanjem i sposobnostima i znanstvenih radnika. Neovisno o tome tko će u konkretnoj situaciji, zavisno o unutrašnjem pravnom poretku i političkim prilikama, donijeti odluku, tko ima ovlast i snagu da odluku donese (decision making power), dotičnom (pojedincu ili tijelu) treba da bude od pomoći to što bi sve moguće opcije imale biti formulirane i uspoređene i što bi vjerojatne reakcije druge strane u sporu na te opcije odnosno akcije imale biti, u granicama mogućeg, otkrivene i proniknute, pa zato ne bi smjele biti potpuno iznenađenje.

U temeljima spomenutog razvoja možda i nema ničega posve novoga. Uvijek su režimi raznih vrsta, pa i najautoritativniji apsolutni vladari, imali svoje savjetnike. A pogotovo je to bio slučaj u ustavnim i parlamentarnim porecima. Ako je tu nešto novo, a mislimo da jest, onda je to jasno naglašena svijest o potrebi team-worka i o interdisciplinarnosti zadatka. U suvremenim vrlo zapletenim uzajamnim odnosima između mnogih pojava i snaga uviđa se - dakako ne uvijek i svuda - da teorija i radnici na polju teorije ne predstavljaju uvijek *sivu* teoriju,¹⁵ neupotrebivu u praksi. Pojavljuje se potreba za što objektivnijom slikom spora, barem radi vlastitog znanja i u vlastitom interesu. Iako je to ovdje teško dokazati, čini se da su termini kao *čast države*, *njeni životni interesi* i sl. manje u upotrebi kad se izlaz iz krize odnosno rješenje spora traži uz pomoć teorije i znanstvenih radnika. Iako se i danas države u sporu uzajamno optužuju, dokazujući da druga strana vrijeđa međunarodno pravo uopće, kao i određene konkretne dogovore, da teži za prevlašću, da želi stvoriti i održati neravnopravne odnose, da hoće uživati prednosti koje su suprotne pravednosti i jednakosti, itd., ukratko da je druga strana *kriva* što je došlo do spora, ipak se ponekad stječe dojam da i državnici a ne samo teoretičari, eventualno dolaze do spoznaje, da nije racionalno uvijek postavljati pitanje *krivnje*. Često vlastiti interesi zahtijevaju naprosto *rješenje*, a ne utvrđivanje tko je *kriv*. Izgleda da suvremena pragmatična politika, za razliku od netolerancije u prošlosti, npr. u doba vjerskih ratova, *via facti* prihvaća, bar donekle, doktrinu i praksu koegzistencije. Glavni grijesi u uzajamnom optuživanju, unutar kojeg se pojavljuju konkretni sporovi, jesu poreci sami, sistemi. U velikoj konfrontaciji Sovjetskog Saveza i Sjedinjenih Država Amerike sve se međusobne optužbe mogu konačno svesti na tvrdnju

¹⁵ Bilo je rašireno mišljenje, koje i nije posve nestalo, da teoretičari (akademski svijet, sveučilišni profesori, doktrina društvenih znanosti uopće) ne mogu doprinijeti političkoj praksi; u tom se smislu upotrebljavao nimalo laskavi izraz *die graue Theorie*. Najradikalnije taj stav dolazi do izražaja u uvjerenju nekih praktičnih političara da predstavnike *sive teorije*, kao i njihove savjete, treba izbjegavati.

da su temelji svakog od sistema u očima druge strane već sami po sebi ravni eklatantnoj *krivnji*. Takav je stav i sada stvarnost, ali uz njega se (što nije kompatibilno, ali je neporeciva realnost) proklamira i prihvaćanje paralelnog postojanja dvaju velikih sistema i, s više ili manje dosljednosti, pristajanje uz međunarodni poredak u kojemu mogu postojati i zaista postoje i dalje traju dva antagonistička ekonomsko-socijalno-politička sistema. Iz toga, smatramo, slijedi stav po kojem konkretni sporovi treba da se rješavaju, a osnovne pretpostavke koje dovode do većine tih sporova ostaju i dalje traju. U uzajamnom odbijanju da se *drugom* sistemu prizna etička, moralna, pravna i svaka druga vrijednost proklamira se istodobno odluka da se želi živjeti u miru u svijetu u kojem će paralelno trajati ti sistemi. Zaista je besmisleno upravo u takvom svijetu nepomirljivih suprotnosti u pojavi sporova tražiti rješenje, time što bi se u svakom slučaju najprije utvrdilo tko je *kriv*.

Ako je onim što je dosad rečeno data osnova odnosa prema sporu u disciplini međunarodnih odnosa, tada je razumljivo da se ta disciplina u prvom redu zanima za modele i spoznaje o *pogađanju* (*bargaining*) u vezi s rješavanjem spora. Ako se i pođe od iskrene želje i namjere da se spor *riješi*, ipak ostaje činjenica da može biti više različitih, manje ili više povoljnih ili nepovoljnih rješenja za obje strane u sporu. Time razmatranje o rješavanju spora u međunarodnim odnosima kao disciplini zapravo pada u praktična, dakle diplomatska, razmatranja o tome kako da se spor *riješi* što više sebi u korist. Osim ako ne želi rat, država u sporu želi *rješenje* jer smatra da je rat za nju opasna opcija. Ali to još ne znači da je svako rješenje za nju prihvatljivo. I tako disciplina međunarodnih političkih odnosa, u dijelu svog sistema koji se tiče međudržavnih sporova, hoće da pronade kako izbjeći rizik rata s jedne strane, ali, s druge strane, naći što povoljnije rješenje za sebe. Kao zadatak to također nije ništa novo. To je oduvijek sadržaj diplomatske aktivnosti. Ono što je novo jest minuciozna, hladna, najprije apstraktna obrada taktike i strategije pregovaranja i pogađanja oko rješenja spora, a zatim provjeravanje na primjerima iz dalje prošlosti i iz suvremene, odnosno nedavne prakse. U biti se tu javlja ono staro pitanje na koje je u konkretnom slučaju najčešće nemoguće dobiti odgovor, naime dokle je druga strana odlučila popuštati, da se ne bi sa svoje strane eventualno popustilo više nego što je to neophodno potrebno. Novi su u tome načini da se igrama (bully, prisoners dilemma, chicken i drugim modelima) doprinese što ispravnijim odlukama te da se neprekidno bude svjestan rizika u koji se ulazi.¹⁶

U danas već vrlo obilnoj literaturi o međunarodnim političkim odnosima, koja se više ili manje izravno bavi pitanjem sporova između država i njihovim rješavanjem, spominjemo primjera radi djelo Snydera i Diesinga *Conflict amo-*

¹⁶ Vidi detaljnije o tome Dimitrijević: *Eksperimentalna igra i simulacija u izučavanju međunarodnih odnosa*, Međunarodni problemi 3/1968., Beograd, str. 65. i sl.

ng Nations - Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises,¹⁷ jer je ono objavljeno 1977., dakle relativno je novo, a daje dobar prikaz rezultata do kojih je teorija stigla i bogatu, selekcioniranu bibliografiju. No osim obilne literature navedeno djelo sadrži i analize i studije određenih slučajeva (München 1938., Berlin 1948. – 1949., Kuba 1962.). Posebno treba ovdje istaknuti da postoje i časopisi koji su isključivo posvećeni studiju sporova među pojedincima, ljudskim grupama i između država. Od raširenih i lakše dostupnih spominjemo *Beiträge zur Konfliktforschung*¹⁸ i *The Journal of Conflict Resolution - Research on War and Peace Between and Within Nations*.¹⁹ Također se stvaraju i centri za proučavanje ove teme, za koju interes ne može nestati; strah od nuklearnog, termonuklearnog, kemijskog i bakteriološkog rata potiče interes za rješavanje međudržavnih sporova i za ovladavanje njima, pa su za trajni i organizirani rad na problemu sporova formirani The Center for Research and Conflict Resolution (Michigan) i International Peace Research Association.

Ako se hoće sažeto opisati na što je usmjerena disciplina međunarodnih političkih odnosa u vezi s pitanjem o međudržavnim sporovima, možemo sastaviti po prilici ovakav sažeti katalog najvažnijih točaka za koje se ta disciplina posebno zanima:

- traženje i analiziranje uzroka sporova, njihova povijest;
- utvrđivanje i analiziranje ponašanja država u sporu, i to prije njegova pojavljivanja, za njegova trajanja, a također u razdoblju traženja rješenja;
- traženje adekvatnog rješenja spora;
- mjerenje i utvrđivanje važnosti spora, odnosno njegova rješenja za jednu i za drugu stranu u sporu, te za međunarodnu zajednicu u cjelini i za opće međunarodne političke odnose u datom razdoblju;
- traženje određene zakonitosti u svim fazama spora.

Sve bi te zadatke trebalo ostvarivati na što je moguće objektivniji, nepristraniji i neemotivniji način u koordiniranom interdisciplinarnom naporu.

Rezultati takvog programa rada i njegova ostvarivanja nisu, naravno, pravna rješenja, nego određena zapažanja.

Za izbijanje nekog spora nije nužno samo da jedna od strana u sporu bude *kriva*; vlade mogu biti zarobljenici niza okolnosti koje one same nisu stvorile i ne mogu na njih djelovati. Dijelom zato što su neke situacije nastale djelovanjem i voljom prijašnjih generacija. Povijest i prošlost ne može jedna ozbiljna

¹⁷ Vidi bilješku 4.

¹⁸ *Beiträge zur Konfliktforschung - Psycho-politische Aspekte*, Köln.

¹⁹ *The Journal of Conflict Resolution - Research on War and Peace Between and Within Nations*, Sage Publications Inc., Beverly Hills, London.

znanstvena disciplina jednostavno stavljati na teret sadašnjih generacija i njihovih vlada. Velike seobe naroda, migracije, kolonizacije i sl. mogu mnogo štošta objasniti i zaista treba da objasne i da se to utvrdi. Od toga je, međutim, daleko do *krivnje* čak i tadašnjih generacija, a pogotovo do *krivnje* sadašnjih, krivnje koje bi sugerirale rješenja na štetu *krivaca*. Također se kombinacijom odnosa između geografskih činjenica i prostora koji su naseljeni raznim etničkim grupama, pogotovo u vezi sa značajkama prometnih putova ili s dostupnošću ili nedostupnošću svjetskim morima, stvaraju pogodne prilike za pojavu sporova. Geopolitika²⁰ kao proučavanje primjene političke i ekonomske geografije na vanjske političke probleme država, naročito na probleme državne moći, granica, mogućnosti ekspanzije, itd., spada među mnogo zloupotrebjavane i apsolutizirane argumente za opravdanje agresija i imperijalističke politike. Apstrahirajući od zloupotreba, ostaje ipak da geografski faktori ne smiju biti zanemareni pri razumnoj i temeljitoj analizi određenog spora. Očigledno je da se npr. u sporu Argentine i Chilea o Beagle-Channelu ne mogu zanemariti geografske činjenice. Za odnos kopnenih i morskih masa (kontinentalna kopna, površine mora/otoci) na obalama Egejskog mora i u njemu (otoci) ne mogu biti *krivi* ni Grčka ni Turska. To, naravno, ne znači da su njihovi stavovi u svakom slučaju i u svakoj fazi spora nužno iste političke i moralne vrijednosti, nego, po našem sudu, samo dokazuje kako pomoću pojma *krivnje* ne treba uopće tražiti rješenje, ili samo krajnje oprezno i u slučajevima kod kojih je to očigledno opravdano. Vjerojatno bi pouka koja se iz discipline međunarodnih političkih odnosa može već sada izvesti bila ta, da je bolje - pa i za praktično rješenje spora - proučavati i utvrđivati *uzročnosti*, a ne *krivnje*.

Dalja spoznaja koju izvodimo iz proučavanja obavljenih u okvirima discipline međunarodnih političkih odnosa jest ta da bi bilo pogrešno pretpostaviti kako je baš svaki međunarodni spor rješiv. Tu se značajno razlikuju međunarodni politički odnosi i međunarodno pravo. U sistemu međunarodnog prava -

²⁰ Geopolitika kao proučavanje primjene politike i ekonomske geografije na vanjske političke odnose i probleme država, naročito na probleme ocjenjivanja državne moći, vrijednosti i trajnosti državnih granica, mogućnosti ekspanzija, itd. često je i mnogo zloupotrebjavana i apsolutizirana, te su se pod njenim dubioznim autoritetom nastojali plasirati argumenti koji bi opravdavali - naravno pseudo-znanstveno - agresije i imperijalističku politiku. Za opću definiciju vidi odrednicu *Geopolitika* u *Općoj enciklopediji Jugoslavenskog leksikografskog zavoda*, treće izdanje, Zagreb, 1977., knj. 3, str. 142-143; vidi također Pavić, *Geopolitika kao vanjskopolićka doktrina nacizma* (Fašizam i neofašizam, Zagreb 1976.) i tamo navedenu literaturu.

Apstrahirajući od svih mogućih zloupotreba, ostaje da geografski faktori ne smiju biti zanemareni pri razumnoj i temeljitoj analizi određenog međudržavnog spora. Očigledno je, npr. da se u sporu Argentine i Chilea o Beagle-Channelu ne može zanemariti geografska konfiguracija najjužnijeg dijela Južne Amerike, koristi od skraćivanja puta oko rta Horn (Magellanov prolaz) i razna druga strateška i ekonomska razmatranja vezana uz geografske činjenice. Naročito u vezi s rudnim nalazištima (ugljen, nafta, zemni plin, metali), važnima za opskrbu energijom i strateškim sirovinama, geografske se činjenice ne mogu mimoći.

naravno u strogo formalističkoj primjeni - apsolutno svaki spor je rješiv. Međunarodni politički odnosi u tom su pitanju slobodni od nerealističkih, makar i samo teoretskih pretpostavki. Spoznaji do koje dovode međunarodni politički odnosi, naime da svaki spor i ne mora biti rješiv, bliska je i još razumljivija spoznaja da i rješiv spor često nije lako rješiv; nije svaki spor *manageable*. Nema jednostavnih recepata ni jednostavnih koncepcija rješenja. Jer *rješenje* koje zasluži da se takvim smatra treba da ukloni upravo gore navedene uzroke spora. A kako izmijeniti geografsku konfiguraciju ili izmijeniti granice između etničkih jedinica, ili kako ukloniti činjenicu da su etničke granice nečiste i da više različitih etničkih grupa nastanjuje isti prostor? Moguće je zamisliti preseljenja stanovništva, izmjenu stanovništva,²¹ no iskustva su tu vrlo negativna. Studij međunarodnih političkih odnosa dokazuje lako shvatljivu istinu da teške i stare sporove, sukobe ekonomskih i političkih interesa, ne može biti lagano riješiti, a naročito ne isključivom primjenom međunarodnopravnih normi. Međunarodni politički odnosi kao realnost odnosi su političkih jedinica. A svaka od njih zadržava, ili bar ljubomorno nastoji očuvati za sebe, pravo da u slučaju potrebe sama zadrži i osigura odlučivanje o svom ponašanju.²² Tu se nužno valja sjetiti da ona struja unutar discipline međunarodnih političkih odnosa čiji se pristalice najčešće nazivaju *bihevoristima*²³ smatra da je od posebnog interesa i koristi proučavanje ponašanja država u procesu donošenja njihovih odluka. A kad se radi o međudržavnom sporu, vlade su primorane da donose neke odluke. Tu se, dakle, sve ono što je istraživano u vezi s donošenjem odluka uopće može primijeniti ili dovesti u vezu s donošenjem odluka u vezi sa sporovima i njihovim rješavanjem ili nerješavanjem. Prilazeći problemu spora s navedenog stajališta, naime onoga koje tvrdi da se spor ne može odvojiti od odluke ili odlučivanja o njemu, pa su stoga način stvaranja odluke i pitanje tko odluke stvara i kako ih stvara odlučujući, zapažamo tešku borbu između dviju realnosti. Jedna, kao rezultat svega onoga što politiku u širokom smislu te riječi čini objektom znanstvenog pristupa, vrši pritisak u pravcu već spomenutog, što objektivnijeg i racionalnijeg rasuđivanja, što *znanstvenijeg* ocjenjivanja, i to uz pomoć interdis-

²¹ Iskustva su vrlo negativna. Primjer preseljenja Grka iz Male Azije u Grčku, naročito na način na koji je ono izvršeno, pun je surovosti i gaženja ljudskih prava, te daljeg kvarenja odnosa između Grka i Turaka.

²² Ovo je toliko dominantna stvarnost svijeta u kojem živimo da bi znatnije i trajnije nestajanje ili slabljenje ove činjenice dovelo do izmjene strukture međunarodne zajednice i do temeljite revizije međunarodnog prava, u krajnjoj konsekvenciji i do nestanka te pravne grane. Dokazi za tu tvrdnju su bezbrojni u doktrini i praksi. Vidi Aron, *Peace and War*, New York 1968, passim; također i izuzetno jednostavno pisano i odlično dokumentirano djelo Henkin, *How Nations Behave - Law and Foreign Policy*, New York, 1968.

²³ Za definiciju behaviorizma kao pravca u psihologiji vidi Bosanac i drugi, op. cit. (bilješka 1) i druge rječnike i djela društvenih znanosti, naročito psihologije.

ciplinarnog pristupa. Druga je realnost upravo suprotna, tj. dalje neprekidno djelovanje vođeno samo instinktima i emocijama, uz eksplozije iracionalnog i egzaltiranog ponašanja u unutrašnjoj i vanjskoj politici. U takvoj atmosferi spor može prerasti u genocid u unutrašnjoj politici, a u vanjskoj u otvoreno kršenje međunarodnog prava primjenom sile, u oružanu borbu i rat. A u ratu genocid, s kojim se susrećemo u internim političkim borbama nipošto nije isključen.

U širim okvirima discipline međunarodnih političkih odnosa stvorila se poslije drugog svjetskog rata, jedna posebna poddisciplina, najčešće nazivana *Friedensforschung* ili *Peace Research*.²⁴ Raspravljanje o svemu onome što mir ugrožava, a rat približava, odnosno što mir učvršćuje, a rat otežava, razumije se da nije osobito udaljeno od traganja za spoznajama o međudržavnim sporovima i o načinima njihova rješavanja.²⁵

Razumije se da i pitanje ograničenja naoružanja i njegove kontrole²⁶ nije moguće odvojiti od pitanja mira i rata i da se i tu potvrđuje uzajamna ovisnost pojava koje su predmet istraživanja međunarodnih političkih odnosa. Ali to, smatramo, govori u prilog naše tvrdnje u ovom prikazu, naime da pojam međudržavnog spora nije moguće izolirati od ostalih područja i pitanja te discipline, a i međunarodnog prava, te da se, uz to, spor može uzeti kao jedno od središnjih pitanja i kao ishodište u istraživanjima koja se vode na području međunarodnih političkih odnosa. Upozoriti na to zadatak je ovog prikaza.

Pristupajući sada međudržavnom sporu sa stajališta međunarodnog prava, nećemo ponavljati sve ono što se obično u sistemima, monografijama i radovima te grane prava izlaže, naime sama sredstva (means) mirnog rješavanja sporova. Međunarodno pravo, polazeći težište na izgradnju sredstava za mirno rješavanje sporova, pretežno raspravlja o pitanjima izgradnje procedura, te sastava i funkcioniranja foruma.²⁷ Za našu svrhu u ovom radu to bi bila i suviše pravno-

²⁴ Doslovno: *mirovno istraživanje ili istraživanje o uvjetima mira*.

²⁵ Uvid u tu posebnu granu discipline međunarodnih političkih odnosa pružaju ovi radovi: Angell, *Discovering Paths to Peace*, u: Bernard-Pear-Aron-Angell (izdavači), *The Nature of Conflict* (1957)

Deutsch-Senghaas, *Die brüchige Vernunft der Staaten*, u: Senghaas (izdavač), *Kritische Friedensforschung* (1971)

Fetscher, *Modelle der Friedensforschung* (1972)

Frei, *Kriegsverhütung und Friedenssicherung. Eine Einführung in die Probleme der internationalen Beziehungen* (1970)

Galtung, *Friedensforschung*, u: Krippendorff (izdavač), *Friedensforschung* (1970)

Könitz, *Ergebnisse deutscher Friedensforschung*, 13, *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* (1973).

²⁶ Andrassy, *Povodom presude Međunarodnog suda o nuklearnim pokusima*, Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1978.

²⁷ O rješavanju međudržavnih sporova objavljeno je toliko mnogo radova na polju međunarodnog javnog prava i analizirani su u doktrini praktično svi slučajevi rješavanja sporova, kako onih koji su rješavani diplomatsko-političkim sredstvima, tako i onih koji su bili podvrgnuti međunarod-

tehnička tematika. Suprotno takvom pravnom pristupu, želimo pružiti neku vrstu sinteze tog dijela međunarodnog prava bez, po našem mišljenju nepotrebnog ulaženja u opisivanje pojedinih sredstava, njihove primjene i ocjenjivanja njihove korisnosti.

Glavno pitanje koje je od interesa za svakoga tko se želi upoznati s današnjim stanjem međunarodnog poretka u koliko se on odnosi na sporove jest pitanje postoji li međunarodna obveza rješavati i *riješiti* međudržavni spor? Postoji li takva obveza i temelji li se ona na općem (univerzalnom) - a to znači običajnom - međunarodnom pravu? To je pitanje koje smatramo središnjim i primarnim, a ono ponekad nije dovoljno jasno osvijetljeno u doktrini međunarodnog prava.

Smatramo da opće međunarodno pravo sadrži nesumnjivu zabranu rata. Po suvremenom međunarodnom pravu rat je apsolutno zabranjen. Rat je zabranjen i onoj državi koja još nije vezana nikakvim ugovornim obvezama, jer zabrana je sadržana i u običajnom - dakako općem - međunarodnom pravu. Iz te naše tvrdnje logično slijedi da je u svakom ratu koji se u naše vrijeme vodi - a neprekidno se ratuje - bar jedna od zaraćenih strana prekršila pozitivno međunarodno pravo, da je, dakle, povrijedila svoju međunarodnu obvezu, te da je time počinila delikt međunarodnog prava. Razumije se da je stoga tereti međunarodna odgovornost. Držimo da ovo što je upravo rečeno nikako ne može biti

nom pravosuđu. Čini se kao da tu temu možemo smatrati velikim dijelom iscrpljenom. Među tim djelima nalaze se i kapitalna djela. U velikom obilju tih radova, koji se mogu naći u bibliografijama međunarodnog prava, ističemo rad akademika Andrassyja *Međunarodno pravosuđe*, Zagreb, 1948. Od naših autora tom su se temom bavili Tomšič, Aćimović, Degan i drugi. Posebno spominjemo rad Hanspetera Neuholda, *Internationale Konflikte - Verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung*, Springer Verlag, Wien - New York, 1977. To djelo navodimo i stoga što se u njemu navodi osobito obilna literatura, i to, za razliku od niza drugih radova, uzimajući u obzir radove na tri jezika (engleski, francuski, njemački), što često, naročito kod američkih autora, nije slučaj. Također je navođenje dokumenata kod ovog autora vrlo iscrpno.

Doktrina međunarodnog prava, pojedini autori, ali i tzv. *učena* društva, Institut de Droit International i International Law Association, te razna nacionalna udruženja za studij i unapređivanje međunarodnog prava bili su ponudili svoje prijedloge za razvoj metoda i forma mirnog rješavanja sporova, i to u značajnoj mjeri. Također je to pitanje bilo i još je uvijek na dnevnom redu mnogih diplomatskih konferencija, npr. na Konferenciji o evropskoj sigurnosti i suradnji, koja radi u produžetku Konferencije u Helsinkiju (1975.). Zašto se ipak još uvijek objavljuje znatan broj radova s područja mirnog rješavanja sporova? Kako to da se još uvijek toliko piše o jednom starom pitanju, koje je zaista do u pojedinosti savjesno obrađeno, naravno, uz mnoga neizbježna ponavljanja poznatog i često rečenog? Nije li doktrina već dala sve što je mogla dati? I kako to da nije zavladao umor na temu mirnog rješavanja sporova, koje, uostalom, nije u praksi zabilježilo znatnije uspjehe? Čak se čuju mnoge tvrdnje da rješavanje sporova, naročito sudovanjem i arbitražom, zapravo nazaduje (vidi Caflisch, *L'avenir de l'arbitrage interétatique*, Annuaire Français de Droit International, XXV, 1979, str. 9 i sl.).

Odgovor na to pitanje, kao i opravdanje doktrine koja ne prestaje raspravljati o toj temi, nalazimo u važnosti i mjestu što ga mirno rješavanje sporova zauzima ne samo u teoriji međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, nego i u svakodnevnoj pravnoj i političkoj praksi.

dovedeno u pitanje. Normativno je sve jasno: niz jednostranih pravno obvezujućih izjava kao i mnogi međunarodni ugovori na snazi zabranjuju rat. A preuzimanje i usvajanje odredaba sadržanih u nizu ugovora u obveze *općeg običajnog* međunarodnog prava uzima se nakon Drugog svjetskog rata kao prihvaćena istina koju nitko i ne poriče. Niz jednostranih pravno obvezujućih izjava i mnogi međunarodni ugovori na snazi različitim riječima zabranjuju rat. Tvrditi sada obratno, tj. da je rat dopušten, da on ne predstavlja povredu međunarodnog prava, da se dakle ništa nije promijenilo od vremena kada su *jus ad bellum* i *jus belli gerendi* pripadali svakoj suverenoj državi, naprosto je nezamislivo moralno, pravno i politički, i bilo bi shvaćeno kao izjava s onu stranu razuma. No sve se, međutim zapeće u dodiru normativnog i faktičnog. Budući da država ima pravo braniti se od oružanog napadaja (čl. 51. Povelje), otvaraju se velike mogućnosti za tvrdnje država da su napadnute i da se one, prema tome, samo brane. Jasna normativna situacija u spoju s konkretnim faktičnim prilikama postaje vrlo često zapletena i neprozirna. Pa i onda kada je jasno tko je rat započeo, a tko se brani, političko izvrtnje činjenica, bezobzirni i nepošteni propagandni rat i svi oni razlozi koji vladama onemogućuju da kažu što vide i u što su uvjereni, ne dopuštaju da države izvan spora složno zajednički utvrde tko je napadač, a tko žrtva. To je, između ostaloga, i rezultat blokovske podijeljenosti svijeta, grubog pretpostavljanja vlastitih i kratkoročnih interesa istini i često opravdanog straha od izjašnjavanja. Ratovi traju, a tko je onaj tko je prekršio svoju međunarodnopravnu obavezu, da li samo jedna, ili možda i obje strane u sukobu, ostaje ipak otvoreno pitanje, te će na njega tek naknadno odgovoriti povijesna ocjena. No nama je ovdje do toga da utvrdimo nedvojbenu zabranu rata, i, prema tome, činjenicu da je u svakom ratu, odnosno oružanom sukobu, beziznimno bar jedna od strana povrijedila međunarodno pravo.

Sve je ovo rečeno samo stoga da bi bila jasnija i plastičnija naša tvrdnja da mirno rješavanje sporova ne predstavlja apsolutnu obvezu općeg običajnog međunarodnog prava - kao što je to slučaj sa zabranom rata. Naša je tvrdnja, a njoj ovdje pridajemo osnovnu važnost, da se obveze na mirno rješavanje sporova osnivaju, i da vrijede, isključivo na temelju međunarodnih ugovora na snazi. Sve one odredbe koje se nalaze u nizu kolektivnih i dvostranih međunarodnih ugovora, a u prvom redu mislimo na Povelju (čl. 2, t. 3; čl. 33),²⁸ nisu postale

28

„Čl. 2.

U ostvarivanju ciljeva navedenih u članu 1, Organizacija i njezini članovi rade u skladu s ovim načelima;

3. Članovi rješavaju svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima na takav način da ne ugroze međunarodni mir i sigurnost, i pravdu.

Čl. 33.

1. Stranke svakog spora kojeg bi nastavljanje moglo dovesti u opasnost održavanje međunarodnog mira i sigurnosti imaju prije svega tražiti rješenje pomoću pregovora, ankete, posredovanja,

opće običajno međunarodno pravo koje bi sadržavalo više od vrlo načelne obveze da spor treba *rješavati* - a to, razumije se, nije isto što i spor *riješiti*. Ovdje je opravdano naročito naglasiti našu tvrdnju da je zabrana rata postala opće običajno pravo, dakle pravo koje obvezuje i države koje nisu vezane nikakvim ugovorom koji sadrži više ali manje jasnu zabranu (npr. Versajskim mirovnim ugovorom, Paktom Lige naroda, Briand-Kelloggovim paktom, Poveljom Ujedinjenih naroda), a da to, što se tiče obveza na mirno rješavanje sporova, nije slučaj. Zašto je zabrana rata postala opće običajno međunarodno pravo, a dužnost mirnog rješavanja sporova nije?

U prvom redu ne smije se zaboraviti da je sam pojam i izraz *zabrana rata*, naročito poslije svih strahota Prvog i Drugog svjetskog rata, te poslije procesa i presuda glavnim ratnim zločincima (presuda Međunarodnog vojnog suda u Nürnbergu – 1946., presuda Međunarodnog vojnog suda za Daleki Istok u Tokiju - 1948. i presuda drugih sudova) dobio takvu moralno-političko-pravnu težinu kakvu daleko skromniji i manje impresivan, više pravnotehnički izraz *mirno rješavanje sporova* očigledno nema. *Zabrana rata* je ne samo sadržaj određenih međunarodnih ugovora nego i moralna ideja, politički program, uzvišeni cilj - dok *mirno rješavanje sporova* zvuči kao razuman, pragmatičan stav. Utisci koje te dvije formule ostavljaju na široke slojeve duboko su različiti.

Važnije od rečenoga je, međutim, to što je i teoretski i praktično državama lakše preuzeti obvezu da neće zaratiti, tj. lakše im je prihvatiti zabranu rata, negoli prihvatiti obvezu da se podvrgnu forumima i procedurama koji vode konačnom i obvezatnom rješenju spora koje donosi tzv. *treća* strana, tj. podvrgnuti se sudovanju. Ništa, naime, ne treba poduzeti, nikome se država - a to je prvenstveno odlučujuće - ne treba ni podvrgnuti ni podvrgavati zato što je na ovaj ili onaj način izjavila (a možda zaista i odlučila) da neće ratovati i što je to obećala između ostalog i time što prihvaća da je rat i po općem međunarodnom pravu zabranjen.

Naprotiv, kad bi se države i po općem običajnom međunarodnom pravu smatrale obaveznima da svoje sporove zaista mirnim sredstvima ne samo rješavaju nego u svakom konkretnom slučaju i riješe, u tu bi obvezu bilo uključeno i podvrgavanje pod konačno i obvezujuće (final and binding) sudovanje (uključivo arbitražu) *treće strane* (third party decision), a to je nešto posve drugo. Da je obveza na konačno rješenje spora između država zaista postala obveza općeg običajnog međunarodnog prava, onda bi to moralo uključivati i obvezu da se podvrgnu forumu koji će - jer se uvijek mora računati s tim da će upotreba diplomatsko-političkih sredstava ostati bez rezultata - spor riješiti konačnom obvezujućom presudom ili odlukom. A takvu obvezu države po općem pravu, do

mirenja, arbitraže, sudskog rješavanja, obraćanja regionalnim ustanovama ili sporazumima, ili pomoću drugih mirnih sredstava prema vlastitom izboru.

2. Vijeeće sigurnosti, kad smatra potrebnim, poziva stranke da riješe svoj spor pomoću tih sredstava.“

danas, nisu preuzele. To međudržavna praksa, držimo, dokazuje. Naročito istupanja delegacija na mnogim diplomatskim konferencijama dokazuju da vlade ne smatraju da su vezane nekim općim običajnim međunarodnim pravom koje bi ih obvezivalo na prihvaćanje sredstava koja u svakom slučaju vode do konačnog obvezujućeg rješenja spora. A ta istupanja dokazuju i to (primjer Konferencija Ujedinjenih naroda o pravu mora) da države i za budućnost ne žele prihvatiti ni u ugovornom pravu - a pogotovo u običajnom - vezanost uz zaista obuhvatne (comprehensive) sisteme rješavanja svih sporova. Države su, u najboljem slučaju, raspoložene da ispunjavaju, što se rješavanja sporova tiče, svoje jasne ugovorne obveze, a izvan toga neprekidno inzistiraju na svojoj suverenosti.

I bez obzira na gornje tvrdnje, iz ugovornog bi međunarodnog prava norme o mirnom rješavanju sporova teško mogle preći u opće običajno međunarodno pravo već i stoga što su i ugovorne obveze, npr. iz Povelje, koja je najobuhvatniji međunarodni ugovor, takve naravi da ne zajamčuju obvezujuće konačno rješenje spora. Države su i u sistemu Ujedinjenih naroda preuzele samo obvezu da spor *rješavaju* mirnim sredstvima, ali ne i obvezu da spor *riješe*. Na ovome mjestu smatramo korisnim citirati jednu osobito jasno formuliranu Andrassyjevu tvrdnju:

„U krajnosti, mirno rješavanje spora među državama uvijek se temelji na odluci stranaka, na njihovu sporazumu. To je neposredna posljedica činjenice da nad državama nema nadređene vlasti kao u unutrašnjem poretku, gdje se strankama može nametnuti rješenje i protiv njihove volje. Tek sa stvaranjem organizacije kao što su Ujedinjeni narodi mijenja se to stanje, ali samo donekle, jer se i djelovanje te organizacije temelji na slobodnom pristanku članica, koje mogu taj pristanak i opozvati time da istupe iz Organizacije.“²⁹

Rješavanje sporova je pojmovno nerazdvojno od odricanja upotrebe sile. To je već istaknuto u vezi sa zabranom rata. Mirno rješavanje međudržavnih sporova zapravo i nije drugo nego posljedica odricanja od upotrebe sile. A odreći se sile, nezamislivo bez odgovarajuće političke odluke, vodi do stvaranja međunarodnopravne norme. Odreknuće se javlja kao norma međunarodnog prava.³⁰ Odricanje od upotrebe sile dobiva na težini i postaje relevantno u odno-

²⁹ Andrassy, *Međunarodno pravo*, sedmo izdanje, Zagreb, 1978, str. 492.

³⁰ Briand-Kelloggov pakt (v. *United States Treaty Series*, No 796, Washington, 1922) ima svega tri člana. Osnovni sadržaj nalazi se u prva dva člana, koja ovdje navodimo:

“Article 1

The high contracting parties solemnly declare in the names of their respective peoples that they condemn recourse to war for the solution of International controversies, and renounce it as an instrument of national policy in their relations with one another.

sima između država ipak tek onda kad se više ne sastoji samo od jednostrane izjave, nego kada se spoje sukladne volje u međudržavnom ugovoru i kada odricanje postane supstrat norme međunarodnog ugovornog prava. Međunarodno-pravna norma se mora poštovati (*pacta sunt servanda*), njeno kršenje je delikt međunarodnog prava. Puka izjava o odricanju, obećanje, izvan ugovora, kao izraz političke volje neke vlade ili nekog nosioca političke moći, iako nije bez međunarodnopravnih posljedica, jer su izjave dali odgovorni nadležni organi, ne može ukloniti sumnju da se više radi o propagandi nego o ozbiljnoj odluci. Uostalom, izjašnjavanje vlada da se one, koliko se njih tiče, odriču od upotrebe sile, postalo je prilično neuvjerljivo; u ovom sadašnjem razdoblju odricanju od sile nema političke alternative, nitko ne propušta da je se odrekne - osim za slučaj, naravno, da bi bio napadnut. Učestalost izjava o odricanju od primjene sile, svakodnevno davanje takvih izjava u raznim prilikama, profanirali su njen sadržaj i sada je formula *odricanje od primjene sile* svedena na zloupotrebljavanu frazu. Od međunarodnih ugovora koji sadrže odricanja od upotrebe sile najvažnijim, po broju njime vezanih država i po mjestu koje on zauzima u poretku suvremenog svijeta, smatramo Povelju Ujedinjenih naroda. Ona dokazuje tvrdnju da su međunarodnopravno odricanje od upotrebe sile i mirno rješavanje sporova nerazdvojni pojmovi i da ih kao pojave u svijetu realnosti veže i pravna logika. Odreći se sile u dobroj vjeri - dakle bez mentalne rezervacije - i ne kao dio političke propagande ili varke - može samo ona vlada koja je odlučila da mirno rješavanje sporova, kad se radi o njoj, tj. kad je ona stranka u sporu, zaista i ostvari. Ili, gledano s druge strane, rješavati sporove mirnim sredstvima znači odreći se upotrebe sile. To, naravno, osobito vrijedi za onu stranku u sporu koja je daleko premoćna na svim relevantnim poljima (koja je u prednosti vojno, ekonomski, vanjskopolitički, po unutrašnjoj stabilnosti i s.). Ponašanje u skladu s međunarodnim pravom od veće je političke vrijednosti kad je u pitanju *jača* država nego kad je u pitanju *slabija*, za koju bi se moglo tvrditi da svoju nemoć i inferiornost predstavlja kao vrlinu. Sve nam to daje pravo zaključiti da u međunarodnom pravu postoji logični *junctim* između mirnog rješavanja sporova i odricanja od sile, što je preduvjet za postojanje zabrane rata. A usprkos tome postoji i alogična realnost. Jer ako je rat doista zabranjen, tada bi sporovi morali biti rješavani mirnim sredstvima. No ako opće međunarodno pravo ne sadrži obvezu država da spor koji je dovoljno ozbiljan i opasan (te zaista ugrožava mir) moraju beziznimno riješiti i u tu svrhu ne određuje forume i procedure, kako da države poštuju zabranu rata? Stigli smo do zaključka: međunarodno

Article 2

The high contracting parties agree that the settlement or solution of all disputes or conflicts, of whatever nature or of whatever origin they may be, which may arise among them, shall never be sought except by pacific means.“

pravo posve sigurno zabranjuje rat, ali ono ne raspolaže normativnim sistemom koji bi u svakom slučaju osiguravao konačno obvezujuće rješenje spora sredstvima mirnog rješavanja sporova. Ova se konstatacija može i na drugi način izraziti. Npr.: država koja povede rat, koja zarati (koja se, dakle, nikako ne može pozvati na čl. 51. Povelje), povrijedila je međunarodno pravo, odgovorna je za delikt međunarodnog prava; no države koje nisu riješile svoj spor (pretpostavka je da se na odnosnu kategoriju spora nisu na obvezu rješavanja spora vezale međunarodnim ugovorom) nisu samim tim počinile delikt međunarodnog prava. Čak ni ona država koja snosi (što bi moglo biti vrlo teško utvrditi i dokazati) faktičnu odgovornost za to što spor nije riješen, jer je ona, a ne druga država, svojim otklanjanjem da diplomatsko-političkim sredstvima bude rješenje postignuto, kao i odbijanjem da se za taj slučaj podvrgne sudskom ili arbitražnom rješenju, spriječila rješenje spora, ne čini time nužno delikt međunarodnog prava. Takvo stanje na području međunarodnog prava nesumnjivo tom pravu, čak i teoretski (ne ulazeći ovdje u još mnogo kontradiktorniju praksu, u nefunkcioniranje sistema rješavanja sporova u okvirima Ujedinjenih naroda, u očiglednu nemoć Vijeća sigurnosti i sl.), mora dati karakteristiku nedovršenosti i nesavršenosti. I u pitanju rješavanja sporova jasno se ističe poznata istina da je međunarodno pravo *jus imperfectum*. No ne samo da ne postoji dovoljno organizirana sankcija, nego, kao što se ovdje vidi, ne postoji ni dokraja logično zatvoren sistem koji bi zabrani rata dao određenu vjerodostojnost. Ako se unutar bilo koje zajednice zabrani upotreba sile, pa i prijetnja silom, tada je neophodno učiniti obvezatnim neki sistem rješavanje sporova koji uključuje i konačno obvezujuće rješenje svih sporova koji ugrožavaju mir, i to bez iznimaka. Ipak, ovu nesavršenost sistema međunarodnog prava treba više razumjeti nego osuđivati jer se radi o odnosu *zabrana rata - rješavanje sporova*, koji odražuje stvarnost koju ne može izmijeniti međunarodno pravo. To praktično znači da države, odnosno vlade koje ne vrijeđaju međunarodno pravo, koje djeluju u skladu s njim i odriču se primjene sile, koje smatraju rat zabranjenim, ne samo da neće započinjati rat, nego će istodobno trpjeti postojanje i trajanje spora za čije nerješavanje nisu odgovorne one, nego je to posljedica ponašanja druge strane u sporu. Današnje međunarodno pravo mnogo zahtijeva od država koje su ga odlučile poštovati, a prilično je nemoćno prema državama koje ga krše. Od prvih se traži neratovanje i podnošenje štetnih posljedica nerješavanja sporova; prema drugima bi, u ime međunarodnog prava, trebala nastupiti međunarodna zajednica, čiji su najorganiziraniji nukleus Ujedinjeni narodi. No suvremena međunarodna zajednica još je uvijek toliko neorganizirana i slaba da ne može - svakako ne uvijek i ne u najozbiljnijim slučajevima - djelotvorno zahvatiti, kao jamac kolektivne sigurnosti, u situaciju koju smo opisali. Stoga se ne može izbjeći zaključak da stanje u kojem država ne bi smjela primijeniti silu, ali bi morala živjeti u sporu, čije rješavanje onemogućuje druga strana u konkretnim slučajevima

predstavlja vrlo težak zahtjev za nedužnu državu, takav kojem ona neće uvijek biti dorasla. Neko jednostavno, a pogotovo brzo rješenje takve faktične i pravne situacije ne vidi se i ne može se očekivati. Svijet bez rata i bez oružanih nasilja - što ne znači beskonfliktni svijet - ako se ne shvati kao utopija, daleki cilj ili samo kao teoretska mogućnost, nego kao realno dopustiva vjerojatnost, zahtijeva da se nesavršeni sistem rješavanja međudržavnih sporova postupno ali neopozivo razvije u pravcu obvezujućeg konačnog rješenja svih opasnijih sporova. Taj se cilj, držimo, ne može postići samo diplomatsko-političkim sredstvima, nego bi bila neophodna i obvezujuća arbitraža ili sudovanje. Takav se razvoj, međutim, ne nazire.

Zaključak

U međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu međudržavni spor i njegovo rješavanje ili nerješavanje zauzima važnije i centralnije mjesto nego što se to često uočava. Ne ističe se dovoljno često i dovoljno upadljivo da rješavanju sporova ima samo jedna alternativa, naime upotreba sile u širokom značenju tog pojma i te riječi, dakle eventualno upotreba sile koja i nije rat u tradicionalnom, uobičajenom poimanju, ali zato nije manje opasna pojava, koja se uvijek nalazi na pragu pravog međunarodnog rata.

Iako je napuštanje upotrebe sile već desetljećima (a svakako od Briand-Kelloggova pakta 1928. godine) ugovorna obveza, a rat u stvari jasnim obvezujućim ugovornim odredbama zabranjen (Povelja Ujedinjenih naroda i niz dokumenata koji joj prethode i koji je slijede), upotreba sile još je uvijek svakodnevna realnost, koja je i suviše evidentna da bi se razumno mogla poricati. Očigledno, primijeniti silu znači u nekim svijestima *riješiti* spor. Takav način *rješavanja* spora u prvom redu predstavlja eklatantnu povredu međunarodnopravnih ugovornih obveza, a zatim to *rješenje* i ne zaslužuje taj naziv jer se redovno iza takvog rješenja redaju dalje primjene sile uključivši i oružanu, pa i rat, te se u tom slijedu nasilja ostvaruju uvijek nova *rješenja*. Sve je to poznato i po nekim starijim teoretičarima³¹ - a još više po praktičarima svih vremena - i smatrano čak neumitnim i neizmjenjivim. Ovdje se ne može polemizirati s tim nama neprihvatljivim stavom, nego se samo utvrđuje da je jedina alternativa primjeni sile i rata mirno rješavanje sporova. Treće nije moguće, te je to razlog da tema mirnog

³¹ Tako npr. Gumpłowicz (*Allgemeines Staatsrecht*, dritte Auflage, Innsbruck, 1907, str. 418) izražava sumnju u to da bi rat ikada mogao biti isključen iz povijesnog razvoja. "Der Krieg hat seine naturgesetzliche Funktion in der sozialen Entwicklung noch lange nicht beendet und wird sie vielleicht nie ganz beenden - doch ist es möglich, dass grosse Gebiete menschlicher Kultur, ganze Staatensysteme und Kulturgemeinschaften in absehbarer Zeit - befriedet werden."

rješavanja sporova i nadalje ostaje na dnevnom redu međunarodnog prava, teorije i prakse međunarodnih političkih odnosa, praktične međunarodne politike i svih srodnih i graničnih aktivnosti i disciplina.

Naša je, međutim, zaključna tvrdnja da se od međunarodnog prava više ne može očekivati znatniji, a pogotovo ne - u smislu osiguranja mira - odlučujući doprinos obuzdavanju primjene sile. Ovom se tvrdnjom autor svjesno izlaže kritici i diskusiji tog svog stava. U doktrini međunarodnog prava i dalje će se, naravno, pratiti i razmatrati tema mirnog rješavanja sporova, no, kao i međunarodno pravo u cjelini, tako i dio koji se tiče mirnog rješavanja sporova ovisi u svojoj primjeni o političkoj volji država u još većoj mjeri nego što je to inače slučaj za sve norme međunarodnog prava. I još se može dodati da je ta ovisnost primjene međunarodnog prava o političkoj volji vlada veća kad se radi o vojno i ekonomski moćnim i velikim državama, a manja kad se radi o ostalima.

Na području rješavanja sporova sudovanjem zadatak i uloga međunarodnog prava bila je i ostala u tome da se nađu i stvore najpogodnije procedure i forumi što većeg povjerenja. Na taj bi se način državama olakšalo ono njima toliko teško i odbojno podvrgavanje njihovih sporova međunarodnom sudovanju. Moralno što je moguće autoritativniji forum (koncilijacijske komisije, sud, arbitraža) koji djeluje po proceduri koja najbolje zajamčuje nepristranost i savjesnost trebali bi - tako se vjerovalo u optimističnim trenucima razvoja sredstava za mirno rješavanje sporova - izvršiti određeni blagotvorni *pritisak* na vlade, jer bi njima imalo biti teže ne prihvatiti forum i proceduru kad su oni na visokom stupnju moralnog ugleda, maksimalne političke nepristranosti i pravne stručnosti. No takva su se očekivanja pokazala kao neopravdana i donekle su imala naivnu predodžbu o naravi država i njihovih vlada. Nije bilo moguće zabilježiti slučajeve da su vlade sporove podvrgavale rješavanju *treće strane* (*third party decision*), ukoliko im to nije odgovaralo, samo zato što bi smatrale da je politički neoportuno, i stoga za njih nepovoljno, da pokažu nepovjerenje prema zaslužnom i opravdanom moralnom, političkom i pravnom autoritetu foruma. Takvu tankoćutnost, države, odnosno vlade, nisu pokazale.

Slično je i sa kvalitetom i izgrađenošću diplomatskopoličkih sredstava. Zaista je sada, zahvaljujući i doktrini³² izbor i diplomatskopoličkih sredstava ne samo znatan nego i vrlo razrađen. Doktrina je s mnogo znanja i invencije praksi predložila, a države su, kao ugovornice, i prihvaćale niz sredstava (više diplomatskopoličkih nego sudskih) u svoje sporazume, a zatim, često, i te sporazume nisu poštovale. Našu već gore izrečenu tvrdnju formuliramo i ovdje tako da poričemo opravdanost svakog mogućeg prigovora upućenog doktrini međunarodnog

³² Vidi literaturu kod Andrassy, *Međunarodno, pravo*, sedmo izdanje, Zagreb, 1978, ispred izlaganja pojedinih diplomatskopoličkih sredstava: *Posredovanje* (str. 492), *Istraga* (str. 495), *Mirenje* (str. 497); vidi također popis literature kod Neuhold, *op. cit.*, str. 564. i dalje.

prava da nije izgradila dovoljno raznolika i upotrebljiva sredstva za rješavanje sporova. Opravdaniji bi bio prigovor praksi odnosno vladama da su pokazale premalo dobre volje u primjeni sredstava mirnog rješavanja sporova. Ono što bi se još moglo učiniti na njihovu usavršavanju po našem sudu nipošto ne može biti odlučujuće. Ukratko, međunarodno pravo kao normativni sistem koji u svojoj doktrini i praksi izgrađuje instrumente koji treba da omoguće i olakšaju rješavanje sporova došlo je do kraja ili gotovo do kraja svojih mogućnosti. Očekivati od međunarodnopravnih sredstava za rješavanje sporova, dakle od diplomatskih i sudskih procedura i foruma dalji doprinos stvarnom efikasnom rješavanju sporova, i to onih važnih, tvrdimo da ne dolazi u obzir.³³ Međunarodno bi pravo po našem sudu u daljem razvoju moglo odigrati vrlo povoljnu ulogu ne svojim proceduralnim normama, nego izgradnjom što adekvatnijih supstancijalnih (materijalnopravnih) normi mirnom izmjenom materijalnog prava, onoga što se danas uobičajilo razumijevati pod izrazom *peaceful ehange* ako bi te izmjene mogle pomoći znatnom smanjivanju jaza između razvijenih i nerazvijenih država, koji je izvoriste većine sporova. No i ovu izjavu treba ispravno shvatiti. Stvaraoaci međunarodnog prava, pa i njegovih izmjena, jesu političke volje država, odnosno političke odluke njihovih vlada, a ne teorija odnosno doktrina međunarodnog prava. Međunarodna zajednica ima međunarodno pravo kakvo njeni subjekti - dakako da se i tu očituju velike razlike među njima - stvore i prihvate.

Iz tih razloga držimo da su nastojanja na polju realnih međunarodnih političkih odnosa uz suradnju i pomoć politologije uopće i discipline međunarodnih političkih odnosa za sada interesantnija od nastojanja doktrine međunarodnog prava. Tu se, u međunarodnim političkim odnosima, barem ne može tvrditi da se proces istraživanja približio kraju svojih mogućnosti. Tu bi još, možda, moglo doći do nekih spoznaja o naravi međunarodnih sporova, koje bi bile od koristi, vjerojatno više na liniji sprečavanja (obveze uzajamnog informiranja i konzultiranja), nego rješavanja postojećih sporova. No to su samo nagađanja. Ostaje, što nije utješno, da glavna i odlučujuća uloga u ostvarivanju mirnog rješavanja sporova - te jedine alternative primjeni sile - i dalje pripada u prvom redu onima koji donose političke odluke.

³³ Što je moglo biti bolje pripremljeno od parnice o diplomatskim i konzularnim službenicima Sjedinjenih Država Amerike u Teheranu (afera talaca)? Što se materijalnog međunarodnog prava tiče, postoje bečke konvencije o diplomatskim (1961.) i konzularnim (1963.) odnosima, koje je Iran ratificirao. A što se tiče same obaveze rješavanja sporova koji nastaju u tumačenju i primjeni tih konvencija, Iran je također opcijskim protokolima o prisilnom rješavanju sporova bio obavezan da se podvrgne sudovanju Međunarodnog suda. Postojalo je, dakle, materijalno pravo (diplomatsko i konzularno međunarodno pravo), i to ugovorno, postojala je obaveza podvrgavanja sudovanju, postojao je sud sastavljen u skladu sa Statutom Međunarodnog suda, te jasna i u praksi provjerena procedura. Usprkos svemu, vlada Irana prekršila je svoju međunarodnopravnu obavezu i nije se podvrgla sudovanju. U takvim i sličnim slučajevima od teorije i prakse međunarodnog prava ne može se ništa više očekivati.

Summary

Disputes between States in International Relations and in International Law

In his introduction the author elaborates on the term dispute as it appears in a number of social sciences. He offers definitions of dispute from the standpoint of sociology, political science, international relations and international law, mentioning also that there are other expressions which can be considered either as synonyms or as denominating similar but different notions (conflict, crisis).

An explanation follows of why studying dispute settlement is still of interest, although it is an old question and much has been written and said about it. The reason is that there is only one alternative to a peaceful settlement of disputes, namely the use of force and, as the last resort, war. The international community has already experienced the failure of the system of collective security twice: in the era of the League of Nations and in the contemporary United Nations era.

The topic will be approached from two angles: from the one of the discipline of international relations, and then from the one of international law.

There are well known limits to the role and to the efficiency of international law in the reality of international life in general; as regards the phenomenon of international disputes, these disputes cannot be successfully analysed and studied solely at the level of international law. Although it would be wrong to eliminate the point of view of international law from the whole question of disputes between states, because the law is also of relevance, one has to acknowledge the efforts made by the newer discipline of international relations to analyse disputes from a non-legalistic standpoint. One tries to learn about disputes as a social phenomenon in order to discover, eventually, the rules governing the appearance, development and the settlement or non-settlement of disputes. It is a difficult goal; as yet, there are no readily usable results - at least no significant ones. However, it should be considered a success that the problem is now approached in an interdisciplinary way. That is a little more promising than a merely juridical approach. One is trying to become acquainted with the real causes, sources and conditions of disputes between states. That economic matters and interests are frequent causes of disputes is evident. Controversies between *haves* and *have-nots* are understandable. The *North-South* conflict is referred to here. The need to change certain rules of the existing law related to the international economic order, which has not yet resulted in real changes, provides a fertile ground for the development of disputes and the conflicts of inter-

est. A way out would be a *peaceful change* of substantive international law by the consensus of all states. Without neglecting the economic and other causes and sources of disputes and coming closer to the actual behaviour of states parties to the dispute, to their reactions, the author draws attention to the efforts to also discover the emotional and other intrinsic contents of disputes. By drawing on the experience from the past, and with the help of experts in different fields (sociologists, historians, political scientists, psychologists, military experts, lawyers, etc.), one tries to elaborate methods of thinking in connection with international disputes. One studies especially what happens today when a dispute grows into a crisis. During recent years, one could notice that *crisis management* and *crisis teams* came into existence in some states at certain times. Their role and their task are described with regard to the necessary decision making. In this respect, trying to settle a dispute will usually lead the parties to the dispute to negotiation and, consequently, to a bargaining process. The author presents his view of what is new in this practice and how the interdisciplinary approach of the theory of international relations has influenced the practical behaviour of governments. He believes that the impact of the theory on the practice, though evidently insufficient, has had a tendency to reduce the emotional level, the irrationalities and seeking *guilt*, in an effort to prove that the other party to the dispute is the *guilty one*. In respect of this, the author makes some observations related to the existence of the major confrontation between the two antagonistic economic and social and political systems. It seems that one should avoid putting the *general* question as to which of these two systems is in principle guilty. In the confrontation between the Soviet Union and the United States, both sides accuse each other. These accusations can be reduced to the assertion that the very foundations of their systems, in the view of the other party, already equal *guiltiness*. On the other hand, some disputes are the results of events which occurred in the comparatively distant past (migration of nations); some other are linked to particular geopolitical situations. It is counterproductive to seek guilt in disputes based wholly or mostly on the events which occurred in the past or which do not depend on human will. Often, disputes are petrified by their very endurance and become resistant to solutions.

As for *Peace research*, it is a relatively new branch in the discipline of International Relations and not unconnected with our theme.

Turning to international law, the author's intention is not to repeat all that is usually contained in systems, textbooks, monographs and papers dealing with international law; namely, to expose and describe the means to the peaceful settlement of disputes. International law dealing with dispute settlement deals mainly with the procedure, i.e. with the composition and functioning of forums. This is too much a matter of legal technicality and does not correspond to the

purpose of the present paper. The author intends to give a synthesis of this part of international law (peaceful settlement of disputes) without entering into unnecessary descriptions of particular means and procedures, their application in practice and their usefulness. The main legal question is whether there exists or not the obligation to settle any dispute with a binding and final decision. If such an obligation exists, is it founded on universal (which always means customary) international law, or only on treaty-law? That is the central question, not always very clearly exposed and answered in the doctrine of international law.

In contemporary international law, war is absolutely forbidden. This was not the case in the past, not even at the beginning of this century. To prove this assertion, the author offers evidence and quotes relevant documents. However, he considers his most important assertion to be that war is absolutely forbidden not only on the basis of the relevant treaties (the Briand-Kellogg Pact, the United Nations Charter, etc.), but also on the basis of universal customary law, i.e. war is also forbidden to those states which are bound by no treaty at all. Therefore, that prohibition is absolute and no exception could be imagined.

The same, however, is not the case with the obligation to settle disputes. States are only obliged to settle their mutual disputes on the basis of treaty law; even when they are under an obligation to settle their disputes, they are mostly obliged only to use the existing political (diplomatic) means for the resolution; only rarely are they obliged, and only for particular categories of disputes, to submit to final and binding solutions. Most importantly, and this should always be repeated and underlined, without treaty obligations there are no obligations at all. Contrary to the obligation to renounce war and the use of force, the obligation to settle disputes has not yet become part of customary international law. It is much easier today to simply accept the renunciation of war than it would be to submit to a *third party decision* (a Court or an arbitral tribunal) which would in pronounce a judgment or an award in a dispute. Though war is absolutely forbidden, the concomitant requirement, a comprehensive and efficient system for the settlement of all disputes, does not exist.

In conclusion, the author develops arguments in support of his main assertion, notably that one cannot expect any further progress in the field of dispute settlement from new developments in or new rules of international law. He thinks that everything - or nearly everything - has already been done to develop adequate procedures and appropriate forums for the resolution of disputes. This is true of both diplomatic and political means and of judicial means. A new insight into the problems of disputes should rather be expected from the discipline of international relations, political science and other social sciences. These disciplines have not yet completed their research. One might expect some new knowledge about the nature of international conflicts. Presumably, this would

be more helpful to the prevention of disputes than to the settlement of the existing disputes, but here one can only guess. What is more certain is - and this is not very comforting - that the main and decisive role in the peaceful settlement of disputes, the only alternative to the use of force, still lies with those who make political decisions.

Sistem mirnog rješavanja sporova*

Prva pretpostavka od koje polazimo u ovom prikazu jest poznavanje stanja s obzirom na pozitivno međunarodno pravo mora. Najkraće rečeno, samo s neznačajnom netočnošću, države svoje sporove koji se javljaju u vezi s tumačenjem i primjenom pozitivnog međunarodnog prava mora nisu obavezne podvrgavati nekom sistemu rješavanja sporova efikasnijem od onoga na koji je svaka od njih obvezana mimo i bez obzira na pravo mora. Vrijedi, dakle, ono međunarodno ugovorno pravo, koje uopće veže države - a nisu sve države preuzele iste obaveze. Gotovo da je ovom prilikom i nepotrebno podsjetiti, da u općem međunarodnom pravu - a ono može biti samo običajno - ne postoje norme koje bi obvezivale države da svoje sporove moraju rješavati i riješiti. Obveza na primjenjivanje i korištenje nekih određenih sredstava mirnog rješavanja sporova ne postoji, a pogotovo ne postoji obveza na podvrgavanje sporova pod sudske ili arbitražne postupke. Nesporno je da međunarodnopravna obveza primijeniti bilo koje i bilo kakvo sredstvo mirnog rješavanja sporova postoji isključivo u granicama međunarodnih ugovora na snazi. Bez ugovora nema obveze na mirno rješavanje sporova. Naravno, moglo bi se postaviti pitanje, nije li se već do sada stvorilo neko običajno međunarodno pravo, koje bi obvezivalo države na upotrebu sredstava mirnog rješavanja sporova i onda kada nema ugovorne obveze. Na to pitanje odgovaramo negativno. Suvremena međudržavna praksa jasno pokazuje da se takvo običajno pravo za sada još nije stvorilo.

Druga pretpostavka od koje ovdje polazimo jest ta, da se naš zadatak sastoji isključivo u sažetom izlaganju, a donekle možda i u komentiranju i ocjenjivanju samo najnovijeg stanja, a to znači onoga, koje se temelji na najnovijem Nacrtu Konvencije, prvom koji nije *neslužben*, tj. na onome pod naslovom *Draft Convention on the Law of the Sea*. Oznaka tog Nacrta je A/CONF. 62/L. 78., a nosi datum Ženeva 28.8.1981.

Smatramo da je opravdano ispustiti iz izlaganja sve nacрте koji su prethodili upravo gore navedenom. Jedno prilično mučno i dugotrajno pregovaranje koje je u razdoblju do posljednjeg Nacrta bilo vođeno, nije imalo dosljedno principijelni značaj; rad Konferencije koji je prethodio ovom posljednjem Nacrtu ne može se znatnije koristiti za razumijevanje posljednjeg Nacrta. Neki znatniji naslon na *prípíremne radove* (travaux préparatoire) neće, po našem sudu, biti moguć ni u budućnosti. Većina sastanaka održanih na Konferenciji o rješavanju sporova bila je neformalna (informal) i vođena je bez službenog zapisnika. Ka-

* *Sistem mirnog rješavanja sporova*. – u: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo – Novo pravo mora, Zagreb, 15, 1982., br. 17, str. 260 – 281.

ko se je Konferencija produžavala, tako je i interes za rješavanje sporova postepeno rastao. Napokon je i materija rješavanja sporova prošla sve one faze kroz koje je ukupan sadržaj buduće Konvencije prošao po postupku koga se je Konferencija držala. Kao i za razumijevanje čitave buduće Konvencije, tako i za razumijevanje svega što se odnosi na rješavanje sporova, ne smije se, držimo, smetnuti s uma da *neformalnost* daleko većeg dijela rada Konferencije prvenstveno znači to, da delegacije nisu bile vezane svojim vlastitim stavovima i izjavama. Prema tome, ni teorija ni praksa neće biti ovlaštene da, iz nekog stava određene delegacije - koji će, uostalom, biti teško, zapravo nemoguće, citirati, ukoliko nije bio ponovljen na *formalnim* sastancima - izvlače neke jasne zaključke. Izvanredno dugo trajanje Konferencije dovelo je i do promjena u stavovima. Onima koji su sudjelovali na Konferenciji, kao i onima koji nisu, mora trajno biti na umu da je karakter Konferencije bio - i, za sada (početak 1982.) još uvijek ostao - vrlo snažno obilježen tzv. *package deal* elementom. Zato stavovi delegacija, uključivši i posljednji stav, naime njihov konsenzus na sadašnji Nacrt, nije samo isključivo *stav*, nego je i rezultat pogađanja u okvirima *package deal*-a, i taj se *stav* može bez svakog obrazloženja i gubitka prestiža napustiti u vezi s eventualnim novim prihvaćenim ravnotežama unutar *package deal*-a. Niti u predstojećoj fazi Konferencije, na njenom Jedanaestom zasjedanju (New York, ožujak-travanj 1982.) to još uvijek nije posve isključeno. Poznati i mnogo komentirani stav Sjedinjenih Američkih Država prema ukupnim dosadašnjim rezultatima Konferencije, tj. u prvom redu prema sadašnjem Nacrtu, prvenstveno prema Dijelu XI., ali ne samo prema njemu, samo još više naglašava relativno vrlo malu važnost svega što je prethodilo Nacrtu. Svi ti neformalni i formalni papiri neće moći kao *travaux preparatoire* igrati značajniju ulogu u tumačenju i primjeni sistema rješavanja sporova koji će biti dio buduće Konvencije.

Polazeći od dvije upravo navedene pretpostavke, naime (1) da su nam poznate obveze država na mirno rješavanje onih sporova, koji izvire iz tumačenja i primjene pozitivnog prava mora, te (2) da iz razloga koje smatramo opravdanim izostavljamo historijat rada Konferencije na rješavanju sporova koji je prethodio posljednjem Nacrtu, dajemo ovdje prikaz sistema mirnog rješavanja sporova isključivo kako je on sadržan u spomenutom Nacrtu (A/CONF. 62/L. 78).

Iako još uvijek nije moguće s potpunom sigurnošću odgovoriti na pitanje da li će taj sistem, takav kakav je sada, ostati posve nepromijenjen u Konvenciji, ovdje se ipak izražava očekivanje, da, najvjerojatnije, sistem nije onaj dio Nacrta, koji će biti izložen pokušajima mijenjanja i revidiranja. Čini nam se vjerojatnim da, ukoliko uskoro, tj. na Jedanaestom zasjedanju Konferencije, dođe do usvajanja teksta Konvencije, sistem ima mnogo izgleda da preživi to, navodno, posljednje zasjedanje Konferencije i da bez ikakvih izmjena, ili s manjim ili nebitnim, možda samo redakcijskim izmjenama, postane dio Konvencije. To

očekivanje, koje se po ocjeni mnogih promatrača Konferencije smatra realističnim - dakako pod uvjetom da Konferencija kao cjelina ne bude razbijena stavom koji su početkom 1981. godine bile zauzele Sjedinjene Američke Države - posebno opravdava prikazivanje tog sistema kao dijela buduće Konvencije.

Do sada smo već nekoliko puta, govoreći o rješavanju sporova predviđenom u Nacrtu, upotrijebili izraz *sistem*. Taj se izraz, međutim, u samom Nacrtu ne pojavljuje. No zaista se radi o *sistemu*, jer prilično su brojne norme koje izričito reguliraju rješavanje sporova, a raspoređene su u tekstu Nacrta na način koji očigledno smjera na formiranje jedne cjeline, podobne da omogućí i osigura rješavanje svih sporova za koje se može predviđati da će se pojaviti prilikom tumačenja i primjene cijele Konvencije. Svaki član u kojem se radi o rješavanju sporova na neki je način povezan s ostalim članovima koji se bave tim istim pitanjem; odredbe o rješavanju sporova nipošto se ne javljaju izolirano; ta naglašena povezanost i očigledna namjera na obuhvatnost, tj. na rješavanje sporova uopće, karakteristika je koja dopušta da govorimo o *sistemu*. Sve se to još potvrđuje time, što se četiri aneksa Konvencije (od ukupno osam) odnose na rješavanje sporova.

Odredbe o rješavanju sporova u samom tekstu Nacrta u užem smislu (članci 1-320.), zajedno s onima sadržanima u četiri aneksa (koji su nesumnjivo integralni dio Konvencije), treba da omogućí neposredno, izravno funkcioniranje sredstava za rješavanje sporova. Sve potrebno za započinjanje rješavanja konkretnog spora treba da bude unaprijed pripremljeno, obveza država koje su ratificirale Konvenciju (*Države Stranke* Konvencije, *State Parties*), kada se nađu uvučene u neki spor (*stranke u sporu*, *parties to the dispute*) ne smije više biti samo načelna obveza da rješavaju spor; ne smijemo biti suočeni sa situacijom, u kojoj će rješavanje spora biti ovisno još o daljem, i to uspješnom, sporazumijevanju stranaka da se zaista upuste u konkretno rješavanje spora. Opće je poznato da se stranke između kojih je došlo do spora vrlo teško sporazumijevaju o načinu (uvjetima i modalitetima) kako će spor rješavati, te da je zato potrebno postići da one o tome više ne moraju da se sporazumijevaju kada se spor jednom pojavi. Koliko god je to moguće, odredbe u Nacrtu nastoje stvoriti takvu pravnu situaciju, i takve obveze stranaka u sporu, da bi se na najmanju mjeru svele mogućnosti izbjegavanja započinjanja rješavanja spora. Forumi i njihovi postupci ustanovljavaju se i postoje već i prije izbijanja spora, ili je bar nesporno na koji način te forume treba sastaviti. A sve to treba da bude osigurano naročito odredbama sadržanima u aneksima.

Iz svega što smo do sada rekli smatramo opravdanim zaključiti, da je u Nacrtu izgrađen pravi *sistem* koji bi trebao uspješno funkcionirati, naravno pod pretpostavkom da se - makar samo jedna - stranka u sporu nije odlučila na to, da grubo vrijeđa svoje obveze iz Konvencije.

Smatrajući postojanje *sistema* dokazanim, postavlja se pitanje glavnih značajki (karakteristika) tog *sistema*. U vezi s tim pitanjem čini nam se da je potre-

bno razlikovati između značajki koje su samo deklarirane (članak 279.), i onih za koje smatramo da su, bile one deklarirane ili ne, zaista i ostvarene.

Osvrnimo se najprije na one značajke, koje se po svojoj prirodi ne mogu i ne trebaju deklarirati, a smatramo da nesumnjivo postoje.

U prvom redu tu mislimo na to, da je sistem očigledno vrlo opsežan.

Već smo spomenuli da se sastoji od članova u samom tekstu (Dio XI, članci 186-191., Dio XIII, članci 264-265., Dio XV, članci 279-299.), te od četiri aneksa (Aneks V. Mirenje, Aneks VI. Statut Međunarodnog suda za pravo mora, Aneks VII. Arbitraža, Aneks VIII. Posebni arbitražni postupak). Ova opsežnost govori o tome, da je Konferencija zaista bila odlučna ići dalje nego što je to učinjeno u nizu političkih tekstova koji se zadovoljavaju time da utvrde ili ponove obvezu država da svoje sporove rješavaju mirnim sredstvima, ali ne određuju dovoljno precizno kako će one to zaista ostvariti, pa takvi tekstovi imaju i suviše načelni i platonski karakter. Nacrtom se, međutim, zaista stvara *sistem* koji se ne ograničava na gole deklaracije, bar ne u cjelini tog *sistema*; da ipak ima donekle deklarativnih mjesta već smo spomenuli i naveli članak 279. kao primjer. Dajući toliko mjesta rješavanju sporova, Nacrt je obuhvatio razradu onih pitanja, za koja je dosadašnja praksa utvrdila da predstavljaju zapreku rješavanju sporova. Koja su to pitanja, vidi se već iz naslova svakog pojedinog člana.

Daljnja je značajka kompliciranosti sistema. Kada je riječ o toj složenosti, mislimo u prvom redu na činjenicu da se sve odredbe o rješavanju sporova ne nalaze samo na jednom mjestu u Nacrtu. Iako je jedan čitav dio, Dio XV, posvećen isključivo rješavanju sporova, te nosi odgovarajući naslov (*Dispute settlement*), ipak nije uspjelo da taj dio Nacrta bude i jedino mjesto na kojem će se nalaziti odredbe o rješavanju sporova. Uz Dio XV, nesumnjivo glavni i najvažniji dio Nacrta koji se odnosi na rješavanje sporova, postoje i odredbe koje se nalaze u Dijelu XI. Odsjek 5, te u Dijelu XIII. Kompliciranost je već u tome, da navedenu činjenicu treba poznavati ako se želi izbjeći opasnost pogrešnog tumačenja i primjene sistema. Kompliciranost sistema rješavanja sporova samo je jedan među razlozima zbog kojih ispravno razumijevanje, tumačenje i primjena Konvencije nije moguća bez dosta znatne specijalizacije. Sve je teže ovladati poznavanjem ukupnog međunarodnog prava mora; a sistem rješavanja sporova svojom složenošću pruža jedan od primjera u dokaz istinitosti ove tvrdnje. No nije samo odsutnost koncentriranja svih odredaba sistema na jednom mjestu uzrok kompliciranosti. Još više od toga sistem čini složenim prava proliferacija foruma koji dolaze u obzir da - nakon što su političko - diplomatska sredstva rješavanja spora ostala bezuspješna - spor riješe konačnom i obvezujućom sudskom presudom odnosno arbitražnom odlukom (članci 188. i 287.). Ta proliferacija je bez precedensa. Ona je značajka *sistema* koja zaslužuje najveću pažnju, jer su uz nju vezane nade na funkcioniranje sistema. Da li će se te nade

ispuniti, to je, naravno, pitanje na koje odgovor može dati samo praksa - ako do nje dođe.

Uz spomenutu proliferaciju i u vezi njenog opravdanja treba istaknuti da je ona, pored sklonosti i nesklonosti vlada da se podvrgnu jednom određenom, a ne nekom drugom forumu, izazvana i jednom vrlo vidljivom dvojnošću unutar supstancijalnih odredaba Konvencije. Veliki je novum ali i veliki eksperiment Nacrta, odnosno buduće Konvencije - u tome, što će taj mnogostruki ugovor sadržavati jednu *kodifikaciju* (uz, razumije se, neizbježne elemente revizije i izgradnje tzv. klasičnog ili tradicionalnog međunarodnog prava), ali i jednu posve novu i, može se sa sigurnošću reći, revolucionarnu *legislaciju*: opće nasljeđe čovječanstva i sve posljedice tog novog međunarodnopravnog instituta i istodobno novog objekta međunarodnog prava. Ta dvojnost se očituje i u tome, što tradicionalno međunarodno pravo mora zahtijeva samo da ga se poštuje time, što ga se neće vrijedati, dakle pretežno nečinjenjem zabranjenog (kako to za međunarodno pravo općenito redovno vrijedi, a i za pravo uopće), dok je novo pravo mora (Dio XI) skup normi koje, naravno, također treba poštovati, ali je njihov smisao i u reguliranju jedne nove i trajne aktivnosti. Radi se o jednoj novoj, i to uz ostalo i komercijalnoj aktivnosti, te o postojanju jedne nove velike i složene međunarodne organizacije (Međunarodna vlast za morsko dno - *International Sea-Bed Authority*), ukratko o jednom *menagementu*, pa se pretežno više ne radi samo o nečinjenju nedopuštenog; nego o neprekidnim *činjenjima* koja moraju biti u skladu s nizom odredaba o eksploraciji i eksploataciji u Zoni (Area). Taj *menagement* je tako zamišljen, da je rješavanje sporova koji će se tu pojaviti realistično smatrati neophodnim i vitalnim dijelom samog *menagementa*. Ako se u vezi s Dijelom XI sporovi ne bi rješavali, onda ne bi, kao što je to slučaj inače, spor ostao naprosto neriješen, nego bi zajedničko nasljeđe čovječanstva, Vlast (Skupština, Savjet i Poduzeće) postali neoperativni. Ta opisana dvojnost supstancijalnih (materijalnih) odredaba u Nacrtu uzrokovala je i dvojnost u proceduralnim (formalnim) odredbama Nacrta. Međunarodni sud za pravo mora rješavat će sporove koji proistječu iz tradicionalnog (nazovimo ga tako, mada ono u Konvenciji obuhvaća i isključivu ekonomsku zonu i arhipelaške vode, što su novi instituti) prava mora, dok će Vijeće za sporove o morskom dnu rješavati samo sporove uzrokovane aktivnostima u Zoni, dakle samo sporove koji će se pojaviti u vezi s tumačenjem i primjenom odredaba iz Dijela XI. Radi se, držimo, o tome, da rješavanje sporova može imati donekle različite naglaske. Iako rješavanje sporova uvijek služi onom osnovnom zadatku, naime osiguranju mira i uklanjanju zapreka za ostvarivanje suradnje među državama, kad se radi o sporovima iz Dijela XI služi ono još i stvaranju uvjeta za funkcioniranje jednog novog i razgranatog međunarodnog organizma, čije nefunkcioniranje bi nužno moralo dovesti do nestanka tog instituta, Zone, i do neefikasnosti ili nestanka jedne međunarodne organizacije, u ovom slučaju Međunarodne

vlasti za morsko dno (International Sea-Bed Authority). Drugim riječima, Sud samo rješava spor, Vijeće za sporove o morskom dnu je i značajni element u funkcioniranju *managementa*. Na kojim temeljima počiva ova naša tvrdnja? Odgovor je jednostavan. Ako se, naime, pokaže da sporovi o kojima je riječ u članku 187. Nacrta ne mogu naći dovoljno zadovoljavajuće i provedivo rješenje, s kakvim se mogu pomiriti obje strane u sporu, biti će to znak i dokaz da uređenje aktivnosti u Zoni, kako je stipulirano u Dijelu XI, nije realistično, odnosno da nije izvedivo i održivo u postojećim političkim i ekonomskim realnostima. Otuda, razumije se, rješavanje sporova u vezi s Dijelom XI, po našem shvaćanju, postaje više od samog *rješavanja spora*, te postaje *uvjet funkcioniranja* Dijela XI. Iz toga proizlazi, podvlačimo, kako dvojnost foruma, tako i dvojnost procedura.

Zaključno na ove tvrdnje dodajemo našu, možda nešto preuranjenu ocjenu (jer nema precedensa) o kompliciranosti sistema. Ona je u tome, što mi tu opsežnost i složenost sistema, kao i u njemu sadržanu proliferaciju foruma i procedura, ne smatramo nužno i njegovom slabošću. Nama se čini da je, naprosto, materijalnopravna (substancijalna) raznorodnost odredaba Nacrta Konvencije nužno dovela do obilježja kakva smo ovdje skicirali, te da te značajke sistema koje smo spomenuli, opsežnost i kompliciranost, nisu posljedica nesposobnosti ili loše volje delegacija na Konferenciji. Ali, dakako, kompliciranost sama po sebi nije vrlina ni odlika, ona u najmanju ruku otežava razumijevanje i izlaganje sistema, a također će otežavati i njegovu primjenu. Ali će je, možda, i omogućavati, jer *sistem* ima i to obilježje, da je rezultat kompromisa bez kojega ne bi bilo ni konsenzusa.

Nakon ovih uopćenih tvrdnji prelazimo sada na samo prikazivanje najvažnijih odredaba sistema.

Izlaganje sistema svakako treba započeti Dijelom XV. On čini najvažniji dio sistema. Dio XV u cijelosti je posvećen rješavanju sporova i nosi odgovarajući naslov: *Rješavanje sporova (Settlement of Disputes)*. Taj je dio Nacrta podijeljen na tri odsjeka. Prvi odsjek (članci 279-285.) pod naslovom *Opće odredbe (General Provisions)*, u članku 279. kaže da „stranke treba da svaki spor koji se tiče tumačenja ili primjene ove Konvencije riješe“, što bi moglo u prvi čas zaveći čitaoca na pomisao, da je sistem zaista obuhvatan (comprehensive). Ako stranke zaista treba da (shall) riješe svaki spor, onda će one to i učiniti, ukoliko se ne odluče da prekrše svoju međunarodnu ugovornu obvezu. Ovo *deklariranje* značajka je sistema koji smo već spomenuli. To da su stranke spora međunarodnopravno obvezane svaki spor koji se tiče tumačenja ili primjene Konvencije riješiti mirnim sredstvima, u skladu s člankom 2., st. 3., i člankom 33., st. 1. Povelje, moramo zaista shvatiti kao njihovu obvezu, ali poznavanje odredaba Povelje koje su citirane dovodi do točnijeg uvida u doseg odredbe *shall*

settle any dispute i do spoznaje da se, zapravo, radi samo o obvezi nastojati da se spor riješi, što je, možda, velika obveza, ali nije jamstvo da će spor biti riješen; a ako spor ostane neriješen, ne smije se u svakom slučaju tvrditi da je odnosna država povrijedila Povelju. Tu se (u članku 279.), u stvari, prenosi sistem rješavanja sporova iz Povelje u Konvenciju; a da je taj sistem Povelje, i to ne samo u praksi, *jus imperfectum*, rezultat je do kojega dolazimo analizom navedenih mjesta u Povelji i poznavanjem odnosne prakse. Međutim, iako članak 279. nije stvorio međunarodnopravnu obvezu koja dovodi do rješenja svakog spora, ovaj je član vrlo opravdan. On, naime, obveze svih država stranaka Konvencije potpuno izjednačava s obvezama članica Ujedinjenih naroda. Kada toga člana ne bi bilo, moglo bi se postaviti pitanje da li države stranke ove Konvencije imaju posve identične obveze s onima država članica Ujedinjenih naroda, budući da je vjerojatno, a svakako moguće, da neka država stranka buduće Konvencije ne bude i članica Ujedinjenih naroda. Takvo pitanje se neće moći razumno postaviti. Obveze Povelje, koliko se odnose na mirno rješavanje sporova, proširene su člankom 279. Konvencije na sve države stranke Konvencije. Osim toga se u članku 279. Konvencije doseg izraza *svaki spor* ograničava na spor koji se tiče *tumačenja i primjene Konvencije*. Samo na te sporove se sistem rješavanja sporova mora primijeniti. Ova važna ograničavajuća norma sistema još se opetuje u Nacrtu; no ovdje je ona odmah na početku, potrebna zato da bi se svaki onaj koji se upoznaje sa sistemom odmah zaštitio od zabune o dosegu sistema. U vezi s tim posebno ističemo da ograničenje na osnovu kojeg se spor smije odnositi samo na *tumačenje ili primjenu Konvencije*, pruža sigurnost da će se raditi samo o pravnim normama na koje su sve države stranke izričito pristale ratificirajući Konvenciju. Time je unaprijed onemogućen svaki prigovor da bi se moglo raditi i o normama pri čijem stvaranju nove države, nastale tek u procesu dekolonizacije, nisu sudjelovale.

Slijedeći po redu članak (članak 280.) namjenjuje čitavom sistemu rješavanja sporova samo uvjetnu primjenu, naime stranke spora nisu ničim ograničene u eventualnoj odluci da svoj spor riješe na bilo koji način, birajući posve slobodno sredstvo koje smatraju najpogodnijim. Sistem, dakle, postaje prinudan samo ako stranke spora ne iskoriste svoje pravo iz članka 280. Istina je da je za takvo sporazumno korištenje svakog sredstva izvan sistema neophodan sporazum obih stranaka u sporu. No takav bi se sporazum s razlogom mogao vrlo često očekivati, naročito ako su obje stranke u sporu kritično raspoložene prema sistemu. A ako nisu u mogućnosti da se o tom vansistemskom putu sporazume, tada time samo dokazuju potrebu takvog sistema i umanjuju vjerodostojnost svojeg kritičnog stava prema njemu, naročito prema sudskom i arbitražnom rješavanju.

I članak 281. ocjenjujemo kao jednu vrlo razumljivu i razumnou odredbu za koju bi se, najvjerojatnije, i bez njezinog izričitog unošenja u tekst Nacrta Konvencije moralo pretpostaviti da postoji; no korisno je da se njezino, postojanje

ne mora fingirati, nego da je ta odredba *expressis verbis* uvrštena među Opće odredbe Dijela XV. Iz članka 281. proizlazi kao najvažnije da dvije stranke spora svojim sporazumom mogu svoj spor izuzeti ispod primjene sistema Konvencije. Spor, dakle, prethodno neće biti rješavan, ni, dakako, riješen. No takvom mogućem stanju stvari držimo da nema prigovora. Što bi značilo ne složiti se s člankom 281.? Neslaganje s člankom 281. značilo bi, protivno sporazumnoj volji stranaka u sporu, zahtijevati da one spor ipak rješavaju. Takav stav je praktično nezamisliv. Prije svega, ako su stranke u sporu složne u tome da spor, do daljnjega, ne rješavaju - a one ili jedna od njih, uvijek mogu promijeniti svoj stav - tko bi bio ovlašten ustati protiv njihovog sporazuma? A sa posve političkog stajališta je također jasno, da takav spor, za koji se obje stranke spora mogu sporazumjeti da ga ne rješavaju, ne može biti osobito opasan, i da je bar za neko vrijeme strankama u sporu moguće živjeti sa sporom. To, drugim riječima rečeno, znači da je nađen neki *modus vivendi*. Smatramo da je razumno ovu mogućnost nerješavanja prihvatiti kao spojivu sa sistemom i kao bitan dio tog sistema. I ta bi odredba, najvjerojatnije, mogla olakšati prihvaćanje sistema u cjelini.

Članak 282. daje prednost podvrgavanja spora općim, regionalnim i dvostranim sporazumima pred primjenom sistema Konvencije. Ako je u tim sporazumima predviđeno da i na zahtjev samo jedne stranke u sporu treba primijeniti postupke iz tih sporazuma, tada se sistem Konvencije neće nužno primijeniti. Iz svega do sada rečenoga vidimo, da je jedna od daljnjih značajki sistema u dopuštanju da taj sistem bude izbjegnuto ako tako žele stranke u sporu. Naglašavanje te permisivnosti sistema je opravdano. U prvom redu najvažnije je da spor bude riješen, a ne tko će ga riješiti i primjenom kojih sredstava i postupaka. Zatim, i ova nenametljivost sistema, odnosno njegove primjene, trebala bi odigrati povoljnu ulogu pri ratificiranju i pristupanju Konvenciji. Vlade treba da budu jasno upozorene na to, da sistem ne pretendira na isključivost, što bi onda i organima, kojima ustavni poreci povjeravaju ratificiranje, olakšalo da se ratifikaciji ne protive.

Obveza stranaka u sporu da razmijene svoje poglede na spor (*obligation to exchange views*) koji se pojavio, ali također da to učine i svaki puta kada je neki postupak okončan bez uspjeha (članak 283.), posve je logičan zahtjev. Zahtjev razuma i iskustva za razmjenom mišljenja pretvoriti u međunarodnopravnu ugovornu obvezu u skladu je s nastojanjem izgraditi obvezatna ponašanja stranaka u sporu. Naročito treba uočiti mogućnost da je neko *rješenje* već postignuto, ali da se ono još ne može ostvariti jer sporazum nije dovoljno određen i posve konkretan način njegovog izvršenja. U takvom slučaju Nacrt sadrži jasnu odredbu da stranke ne prekinu kontakt i komunikaciju između sebe, nego da razmjenjuju svoje poglede i nazore o iskrslj poteškoći.

Dok Nacrt u Odsjeku 1 (Opće odredbe) ne nabraja sva poznata sredstva mirnog rješavanja sporova, niti ih opisuje, nego samo upućuje na Povelju Uje-

dinjenih naroda u kojoj se ta sredstva nabrajaju (članak 33. Povelje), mada ne najiscrpnije, članak 284., posvećen mirenju (koncilijaciji), predstavlja iznimku. Razlog se tome nalazi u mjestu i u ulozi koje sistem namjenjuje upravo mirenju. Mirenje nije samo sredstvo koje spada u politička, odnosno diplomatska sredstva rješavanja sporova (kao što su pregovori, dobre usluge, posredovanje), dakle takva koja ne vode nužno do konačnog rješenja i koja ne spadaju u sudovanje ili arbitražu, nego ono u sebi sadrži i dodirnu točku sa sudovanjem i arbitražom, jer se i kod mirenja radi o *trećoj* (third party) i *nepristranoj* strani koja djeluje. Mirenje u sistemu koje izlažemo predstavlja povrh već rečenoga još i izlaz iz neslaganja delegacija na Konferenciji o tome, što sve u krajnjem slučaju treba da bude podvrgnuto sudovanju ili arbitraži. Mirenje jest (kao što to dokazuju naročito članci 297. i 298. u Odsjeku 3) u tom sistemu istodobno element konsenzusa i surogat za sudovanje i arbitražu. Kod sporova koji bi po logici jednih (konsekventnijih pristalica rješavanje sporova) trebali biti podvrgnuti sudovanju ili arbitraži, a po logici drugih (koji se pozivaju na suverenost države) bi morali svakako biti izuzeti ispod sudovanja i arbitraže, izlaz iz tog neslaganja koji, naravno nikoga nije zadovoljio potpuno, nađen je u mirenju. Tako je, ustvari, sistem stvorio dvije vrste mirenja. Prva je klasično mirenje, dakle sredstvo o čijoj se primjeni stranke u sporu treba prethodno da sporazume. Bez njihovog sporazuma to se sredstvo, naravno, ne može primijeniti. Ali se sistem pobrinuo da u Aneksu V izgradi mogućnost što lakšeg korištenja mirenja, i to time što su unaprijed riješena organizaciona pitanja, sastav komisije za mirenje i postupak koji se ima primijeniti. Međutim, uz to klasično mirenje, sistem je stvorio još jednu vrstu mirenja, tzv. prinudnog podvrgavanja postupku mirenja ("compulsory submission to conciliation procedure"), koje mirenje je stimulirano u Odsjeku 3. To je mirenje prinudno po tome, što je dovoljna samo volja jedne strane pa da to sredstvo bude dovedeno do primjene; druga se strana tom postupku mora podvrgnuti (Aneks V, Odsjek 2, član 11). Vidimo, dakle, da se tu radi o jednom specifičnom mirenju, koje se po svojim značajkama nalazi između klasičnog mirenja i sudskog odnosno arbitražnog rješavanja sporova. O tome će još biti riječi u daljem toku izlaganja. Za sada samo podvlačimo da je bilo nužno utvrditi da postoje dva načina mirenja; jedan je način mirenja onaj iz članka 284., a drugi iz članka 297. i 298. U Aneksu V se nalaze odredbe za oba mirenja, Odsjek 1 se odnosi na obje vrste mirenja, a Odsjek 2 (članovi 11-14) na *prinudno* mirenje. Za sada je dovoljno još jednom podvući da mirenje, naročito ona druga vrsta, predstavlja važnu značajku sistema. Ukazujemo na to da sama činjenica postojanja dviju vrsti mirenja i opet je dokaz da je sistem vrlo kompliciran.

Odsjek 1 završava odredbom (članak 285.) da se taj odsjek ima *mutatis mutandis* primijeniti i na sporove iz Dijela XI, Odsjek 5. Na te ćemo se sporove posebno osvrnuti.

Do sada smo rekli osnovno o Odsjeku 1. Smatramo da su odredbe tog Odsjeka neophodne, jer one su zaista *opće odredbe*, i bez njih *sistem* ne bi bio potpun, a pogotovo bi bili otežani njegovo razumijevanje i njegova primjena. No neovisno o tome treba reći, da je taj dio sistema manje interesantan od ostalih. Upotrijebiti politička odnosno diplomatska sredstva rješavanja sporova je uvijek moguće kada za to postoji politička volja. Kada stranke u sporu žele upotrijebiti ta sredstva, stvar je sama njihove odluke i dobre volje da to i učine. Praksa je dala dovoljno uzoraka i primjera, a doktrina je sa svoje strane obavila posao koji će strankama olakšati njihov zadatak. A ako volja da se spor riješi ne postoji, odnosno ako jedna od stranaka nikako neće da koristi diplomatska sredstva mirnog rješavanja sporova, tada postojeći tekstovi ne mogu mnogo pomoći. Naprotiv, kod suđenja i arbitraže (*third party decision*) situacija je druga. Prije svega od velikog je interesa da li se zaista i kako izgrađuje međunarodno sudovanje uopće, a zatim što je postignuto posebno na području međunarodnog prava mora. Nadalje, unošenje u sistem obvezatnog podvrgavanja sudovanju ili arbitraži strankama nameće jasnu međunarodnopravnu obvezu, koja, uz poštivanje te obveze, strankama ostavlja samo jednu alternativu, naime njeno kršenje. Drugim riječima, prihvaćajući jasnu međunarodnopravnu obvezu podvrgavanja određenih sporova sudovanju ili arbitraži, država, ako tu obvezu ne izvrši, čini delikt međunarodnog prava. Razumije se stoga da se države ni na ovoj Konferenciji i ni u ovom Nacrtu, nisu mogle lako odlučiti na preuzimanje takve dalekosežne obveze. Zato i jest od velikog interesa, koji možda i prelazi granice samo ove buduće Konvencije, razmotriti što je sadržaj sistema, da li je on, u prvom redu, *zaista obuhvatan* tj. da li su se države zaista obvezale sve svoje sporove, koje nisu uspjele riješiti diplomatsko - političkim sredstvima, podvrgnuti sudovanju ili arbitraži, ili tu postoje neka ograničenja. A zatim je od interesa utvrditi, koliko i kakvih foruma i postupaka strankama stoji na raspolaganju, te tko će im i kako *suditi*, odnosno donositi konačna i obvezatna rješenja. Odgovori na ta pitanja nalaze se u odsjecima 2 i 3 Dijela XV i u odnosnim aneksima.

Odsjek 2 sadrži odredbe o prinudnim postupcima, i to takvima koji dovode do obvezatnog rješenja sporova. U tom odsjeku, dakle, *sistem* dosiže i ostvaruje svoj mogući vrhunac: ako drugačije nije bilo moguće, spor će biti riješen sudskom presudom ili arbitražnom odlukom. Ako sredstva iz Odsjeka 1 nisu postigla uspjeh, tj. rješenje spora, jedna od stranaka će moći na način koji se prilično približava unutrašnjim pravnim porecima, tj. podnošenju *tužbe* protiv druge strane, pokrenuti sudski ili arbitražni postupak. Kako i pod kojim uvjetima, određuje Odsjek 2.

Jedna već najavljena odredba Konvencije sadržana je u članku 287. Radi se o forumima, odnosno postupcima, pred kojima i po kojima će ne spor rješavati, i u vezi s kojima smo već rekli da se radi o pravoj proliferaciji tih foruma. Države stranke Konvencije, po tom članu, potpisujući, ratificirajući ili pristupajući

Konvenciji, putem pismene izjave biraju jedno ili više sredstava (a to su, u stvari, forumi i procedure) za takvo rješenje spora, koje dovodi do konačne presude, odnosno odluke. Ako država stranka nije dala pismenu izjavu u spomenutim prilikama (potpisivanje, ratificiranje, ili pristupanje), može ona to učiniti i kasnije, u svakom času koji sama odabere.

Članak 287. ta sredstva rješavanja, odnosno forume, nabraja kako slijedi:

„(a) Međunarodni sud za pravo mora ustanovljen u skladu s Aneksom VI;

(b) Međunarodni sud;

(c) Arbitražni sud ustanovljen u skladu s Aneksom VII;

(d) Specijalni arbitražni sud ustanovljen u skladu s Aneksom VIII za jednu ili više kategorija sporova u njemu pojedinačno navedenih.“

Time smo stigli do jednog od najvažnijih obilježja sistema: Državama Strankama pružena je mogućnost, da, unutar nekih određenih granica (vidi članak 287., st. 5.), same biraju forum kojemu žele podvrgnuti spor. Time sistem postaje još elastičniji, pa uslijed toga, smatra se, i lakše prihvatljivim za Države Stranke Konvencije. One na taj način mogu izraziti svoje sklonosti pa time i svoja raspoloženja - prema određenim sredstvima, tj. forumima.

Karakteristično je, da je na prvom mjestu spomenut Međunarodni sud za pravo mora, dakle jedan novi međunarodni sud, kojega tek treba osnovati, i koji već u naslovu sugerira („za pravo mora“) svoju veću kompetentnost, i, prema tome, svoju specijalnost, *naime pravo mora*; članovi tog budućeg Suda, trebalo bi pretpostaviti, zanimaju se za međunarodno pravo mora, i uslijed toga i vladaju u znatnoj mjeri baš materijom tog dijela međunarodnog prava. To proizlazi i iz člana 2. Statuta tog Suda. U tom se članu traži da osobe, između kojih se bira član Suda, osim moralnih kvaliteta kakve se traže i od članova Međunarodnog suda, budu i priznati poznavaoци prava mora. Iz toga bi se, naravno, samo na posve formalističkoj razini, moglo zaključivati na veću kompetentnost tog Suda u usporedbi n Međunarodnim sudom u Haagu. Osim toga moglo bi se kao prednost tog budućeg Suda pred postojećim Međunarodnim sudom shvatiti i to, što će on imati dvadeset i jednog člana, dok postojeći Međunarodni sud ima petnaest članova. Tako će u budućem Sudu šest država više nego u postojećem imati svoje državljane. Iako je određeno da članovi oba suda ne predstavljaju svoje države, te da su u vršenju svojih funkcija od njih nezavisni (član 1 Statuta), ipak države pokazuju veću sklonost prema tijelima u kojima je veća vjerojatnost da će se nalaziti i članovi koji su njeni državljani, nego prema onima u kojima je ta vjerojatnost znatno manja. Ma da država ne može i ne smije smatrati da je *zastupljena* u Sudu (to vrijedi za Međunarodni sud i za Međunarodni sud za pravo mora) i da ima „svog suca u Sudu“, ona se ipak lakše odlučuje svoj spor podvrgnuti tijelu u kojem se nalazi i njen državljanin. Otuda bi trebalo očekivati, da će Međunarodni sud za pravo mora biti privlačniji za mnoge države, naročito za one u razvoju i nesvrstane, nego li postojeći Međunarodni sud. Ovaj posljed-

nji ima svoje pristalice naročito među razvijenim državama, iako u materiji međunarodnog prava mora neke države (npr. Francuska) vrlo odlučno daju prednost trećem forumu, Arbitražnom sudu koji će se ustanoviti u skladu s odredbama Aneksa VII.

Što se tiče četvrte mogućnosti, specijalnog Arbitražnog suda predviđenog u Aneksu VIII, ona ne predstavlja istovrsnu opciju kao prve tri navedene mogućnosti. I to stoga, što ta mogućnost ne dolazi u obzir za svaku vrstu spora, nego samo za sporove koji su navedeni u členu 1 Aneksa VIII, tj. samo za sporove koji se tiču (1) ribolova, (2) zaštite i očuvanja morske okoline, (3) znanstvenog istraživanja mora, i (4) plovidbe, uključivši i zagađivanje s brodova i dumping. Ova četvrta mogućnost izbora ograničena je na spomenute vrste sporova, no te iste vrste sporova mogu biti podvrgnute i prvim trima forumima.

Razumije se da se kao najvažnije pitanje ovakvog sistema na Konferenciji pojavilo pitanje u vezi s različitim izborom koji bi izvršile stranke u sporu. Ako je jedna izjavila da se podvrgava Međunarodnom sudu, a druga Međunarodnom sudu za pravo mora, kojem će od ta dva suda spor biti zaista podvrgnut? Nakon razmatranja raznih mogućih solucija, a naročita one da bude mjerodavna izjava npr. one stranke koja ne pokreće postupak (dakle, jezikom unutrašnjeg prava, *tužena* stranka), ili, obratno, da bude mjerodavan izbor one stranke koja pokreće postupak (dakle *tužitelj* ako se poslužimo nedopustivom analogijom s unutrašnjim pravom), pobijedilo je jedno treće rješenje, naime da to bude arbitraža. Navodimo, jer tom pitanju pridajemo veliku važnost, odredbu Konvencije sadržanu u članku 287., st. 5.:

„5. Ako stranke spora nisu prihvatile isti postupak za rješenje spora, može on biti podvrgnut samo arbitraži u skladu s Aneksom VII, osim ako se stranke drugačije sporazume.“

Arbitraža je, dakle, veliki pobjednik među forumima konačnog i obvezatnog odlučivanja po *trećoj* i *nepristranoj* strani. Ovakvo rješenje treba smatrati najboljim mogućim, a ono je i bilo najprihvatljivije za najveći broj država učesnica Konferencije.

Iako ćemo morati da to kasnije još jednom istaknemo, već i sada podvlačimo, da pismena izjava o kojoj je bila riječ (članak 287., st. 1.: „putem pismene izjave“; „by means of a written declaration“) nipošto ne dira u obvezu države stranke temeljem koje se ona mora podvrgnuti sudbenosti Vijeća za sporove o morskom dnu. Ta se sudbenost ne može isključiti, te odredbe Dijela XI, Odsjeka 5, ostaju beziznimno nedirnete.

Forumi i postupci navedeni u članku 287. imaju, dakle, načelno sudbenost nad svim sporovima koji se tiču tumačenja ili primjene Konvencije i koji su im podnijeti i samo od jedne od stranaka u sporu. Također ti forumi imaju sudbenost u sporovima koji se tiču tumačenja ili primjene i nekog drugog međunarodnog sporazuma (dakle ne samo Konvencije), čiji je sadržaj vezan uz svrhe ove

Konvencije, a spor se sudbenosti odnosnih foruma podvrgava u skladu s istim tim sporazumom koji je spor i izazvao. Sudbenost ima i Vijeće za sporove o morskom dnu, kao i svi forumi - vijeća koja se navode u Dijelu XI, Odsjek 5. U slučaju da se pojavi spor o tome, da li neki sud ili tribunal, ili vijeće, ima ili nema sudbenost, o tom će sporu odlučiti dotični forum kojemu je spor podnijet (*compétence de compétence*).

U Odsjeku 2 su, zatim, sadržane daljnje odredbe nesumnjive važnosti, no koje se, po našem mišljenju, ipak ne mogu smatrati najznačajnijim obilježjima sistema. Radi se o uvlačenju stručnjaka u proces donošenja odluka, (članak 289.); o privremenim mjerama (članak 290.); o tome tko ima pravo pristupiti pred forume odnosno postupke (članak 291.); o brzom oslobađanju zadržanih brodova i posada (članak 292.); o pravu koje forumi treba da primjenjuju (članak 293.; osim Konvencije same, primjenjuju se i druge norme međunarodnog prava, koje nisu inkompatibilne s Konvencijom, a stranke spora se mogu sporazumjeti o tome da forum može odlučivati i *ex aequo et bono*); o prethodnim postupcima (članak 294.; oni zaštićuju forum i stranke od zloupotrebe postupka ili od neutemeljenosti zahtjeva jedne stranke); o prethodnim prigovorima; o iscrpljenju unutrašnjeg pravnog puta (članak 295.); o tome da je svaka odluka suda ili tribunala koji je imao sudbenost konačna, te da joj se sve stranke spora moraju povinovati; te, konačno, da odluke u ovom sistemu ne stvaraju presedanse, nego da vrijede samo među strankama u određenom sporu (članak 296.). Jedno vrlo detaljno izlaganje i analiziranje sistema zahtijevalo bi, dakako, da se i sadržaji navedenih članaka ne mimoilaze. Međutim, budući da se u ovom prikazu ograničavamo na temeljne odredbe sistema, ocjenjujemo da; upravo navedeni članovi, iako važni, ne čine srž sistema. Ono što je u sistemu originalno, i što predstavlja pravno - politički izlaz iz protuslovnih interesa i nazora država učesnica Konferencije, nije sadržano u tim upravo navedenim članovima, nego u sadržaju članaka 287. i 288. Posljednji odsjek Dijela XV, tj. Odsjek 3, a naročito članci 297. i 298. najvažniji su dio sistema. U rečenicama što slijede nastojimo istaknuti ono najvažnije.

Odsjek 3, Dijela XV poriče, ili, blaže izraženo, bitno ograničava normu sadržanu u članu 279. u Odsjeku 1. Spomenuti članak, tumačen izolirano od ostalih članaka Dijela XV, opravdavao bi tvrdnju da bi svaki spor koji bi se pojavio u vezi s tumačenjem ili primjenom Konvencije bio i riješen, jer članak 279. određuje da ga države stranke moraju riješiti (“States Parties shall settle any dispute...” itd.). No forumi i procedure predviđene u Odsjeku 2 primjenjuju se podložno odredbama Odsjeka 3, a taj je Odsjek izrazito ograničavajući. Već u naslovu Odsjeka, koji glasi „Ograničenja i izuzeća primjene Odsjeka 2“ najavljuje se znatno (*ograničenja* i *izuzeća*) opozivanje obuhvatnosti sistema rješavanja svih sporova, sistema koji bi osiguravao da zaista svi sporovi moraju nužno i konačno biti riješeni.

Članak 297. nosi naslov *Ograničenja primjene Odsjeka 2*. U tom članu odnosni forumi iz članka 287. nalaze granice svojih sudbenosti. Prema tomu odnosni bi forum mogao rješavati spor samo onda, ako bi to obje, (ili sve) stranke u sporu izričito svojim sporazumom dopustile (članak 299., st. 1.). A Odsjek 2 je upravo zamišljen i stipuliran za slučajeve u kojima jedna stranka ne bi pristala na prinudno i konačno sudsko ili arbitražno rješavanje, te zato sistem sam određuje da je dovoljno da to druga stranka u sporu traži, pa da se predviđena procedura koja vodi do konačnog obvezatnog rješenja primijeni na temelju vezanosti država stranaka ovom Konvencijom. No, po ograničenjima Odsjeka 3, nadležni će se forum morati uvjeriti da li ima ili nema sudbenost s obzirom na članak 297. Ako forum nije nadležan, spor se ne može rješavati. Ukoliko, dakle, nema suprotnog sporazuma stranaka spora - a upravo stoga što se jedna od stranaka spora ne želi podvrći sudovanju ili arbitraži i postoji Odsjek 2 sa svojim odredbama o *prinudnim postupcima* - rješavanje spora sudovanjem ili arbitražom definitivno će izostati. Sistem, dakle, nije sveobuhvatan! Postoje sporovi koji mogu ostati neriješeni, a da sistem Konvencije time ne bude povrijeđen.

Koje su to kategorije sporova koje su u sistemu izostavljene iz *prinudnog rješavanja*?

Tehnika vrlo opsežnog članka 297. je prilično komplicirana; za njeno razumijevanje zaista je potrebna pažljiva analiza.

U stavu 1. se određuje da će se Odsjek 2 (*prinudni postupci*), kad se radi o vršenju *suverenih prava i jurisdikcije* obalne države, primjenjivati u slučajevima, koji se, zatim, nabrajaju u tom istom stavu. U vezi s tim treba imati na umu, da obalna država ima *suverena prava i jurisdikciju samo* u isključivoj ekonomskoj zoni i na kontinentalnom shelfu. U svom teritorijalnom moru obalna država ima suverenost, ona je suverena; na otvorenom moru ni jedna država nema isključiva prava. Radi se, dakle, samo o sporovima vezanima uz isključivu ekonomsku zonu i kontinentalni shelf.

Druga značajka tog stava je u tome da se ne govori o kategorijama sporova na koje se Odsjek 2 neće primijeniti, nego se nabrajaju tri kategorije sporova na koje se Odsjek 2 može primijeniti. Dakle, Odsjek 2 se neće primijeniti na rješavanje niti jednog spora koji se odnosi na *suverena prava i jurisdikciju* obalne države, ako ga se ne može podvesti pod jednu od tri navedene kategorije. Tom je tehnikom, smatramo, primjena Odsjeka 2 vrlo znatno ograničena. Svi zamislivi sporovi koji se ne bi mogli podvesti pod tri navedene kategorije ispadaju iz prinudnog rješavanja; a da određen spor spada pod jednu od triju kategorija morat će zainteresirana stranka spora, ona koja pokreće postupak, dokazivati uz otpor druge stranke spora. Mi stoga ovo ograničenje ocjenjujemo kao vrlo značajno. Ono svakako pojačava isključivu vlast obalne države u njenoj isključivoj ekonomskoj zoni.

U stavu 2 (a) članka 297., a u vezi sa znanstvenim istraživanjem, Nacrt primjenjuje drugačiju tehniku. Tu se ne kaže, kao što je to slučaj u stavu 1, koji sporovi se podvrgavaju Odsjeku 2, nego se navode oni koje obalna država nije dužna podvrgnuti primjeni tog Odsjeka.

U stavu 2 (b) se određuje da će se spor kojem je sadržaj nepridržavanje obveze obalne države iz članka 246. i članka 253., na zahtjev bilo koje od stranaka u sporu, podvrgnuti mirenju predviđenom u Aneksu V, Odsjeku 2, tj. takozvanom *prinudnom mirenju*.

Napokon, stav 3 članka 297. odnosi se na sporove koji se tiču ribolova u isključivoj ekonomskoj zoni.

Tehnika Nacrta je tu ta, da se najprije, načelno, određuje rješavanje sporova primjenom Odsjeka 2, a zatim se nabrajaju kategorije sporova koje obalna država nije obvezana podvrgnuti spomenutoj primjeni. Time se jača pozicija obalne države u njenoj isključivoj ekonomskoj zoni.

Sporovi koji su izuzeti ispod rješavanja po Odsjeku 2, a nije ih bilo moguće riješiti sredstvima iz Odsjeka 1, mogu na zahtjev bilo koje stranke spora biti podvrgnuti mirenju po postupku predviđenom u Aneksu V, Odsjek 2 (*prinudno mirenje*), ali i to samo onda ako ti sporovi pripadaju jednoj od tri navedene kategorije (stav 3(b)). Budući da smo već upozorili na nepotpunu efikasnost prinudnog mirenja, moramo zaključiti da sistem rješavanja sporova u vezi ribolova neobalnih država u isključivoj ekonomskoj zoni drugih država nipošto nije zadovoljavajući za neobalne države. I tu treba konstatirati, da je pozicija obalne države - ma da se ne radi o njenom državnom području jer je nesporno da ta zona nije dio njenog državnog područja - vrlo povoljna. Komisija za mirenje ne može donijeti ni presudu ni odluku, a u svom izvještaju ona ne može dovesti u pitanje diskrecionu ocjenu obalne, države tamo gdje joj je Nacrt dao pravo diskrecione ocjene.

Naše je mišljenje da obalne države mogu biti zadovoljne Nacrtom kada ocjenjuju, dakako u svojstvu obalne države, svoja prava i svoju poziciju u svojoj isključivoj ekonomskoj zoni kao svojoj resursnoj zoni. To također, po našem sudu, vrijedi i s obzirom na znanstveno istraživanje u isključivoj ekonomskoj zoni obalne države. To zadovoljstvo obalne države uzrokovano je slabostima sistema rješavanja sporova, koji člankom 297. u dobroj mjeri ograničava primjenu Odsjeka 2. Razlog za zadovoljstvo, naprotiv, ne postoji ako je neobalna država - a i svaka obalna država je neobalna pred tuđom obalom - ekonomski prinuđena ostvarivati svoja prava u tuđim isključivim ekonomskim zonama. Smatramo da čitav Nacrt neobalnim državama u tuđim isključivim ekonomskim zonama osigurava prava donekle problematične vrijednosti. Sistem rješavanja sporova, po našem sudu, ne doprinosi jačanju tih slabih pozicija neobalnih država. No to je posljedica stavova i raspoloženja država i ostvarenih kompromisa koji su bili neophodni da bi se ostvario konsenzus. Zato ove naše konstatacije ne

znače kritiku Nacrta. Smatramo da Nacrt nije mogao, ako se želi Konvencija koja će stupiti na snagu, dati druga rješenja.

Time smo izložili ono što je sistem sam postavio kao svoje ograničenje, određivši koji se to sporovi neće podvrgavati odredbama Odsjeka 2, te stoga forumi iz članka 287. za te sporove, po samom Nacrtu, neće biti nadležni. Sporovi tih kategorija se, prema tome, mogu podvrgnuti konačnom i obvezatnom sudskom ili arbitražnom rješavanju samo izričitim sporazumom stranaka u sporu.

Osim upravo navedenog ograničenja Nacrt je u članku 298. stvorio još jednu mogućnost ograničavanja sistema. No to ograničenje, koje Nacrt zove „opciono izuzeće od primjene Odsjeka 2“ (“optional exceptions to applicability of section 2“) nije automatsko te forumi iz članka 287. ne moraju sami voditi računa o tim izuzećima. Država stranka buduće Konvencije može prilikom potpisivanja, ratificiranja ili pristupanja, ili i bilo kada kasnije, pismeno izjaviti da ne prihvaća neku određenu ili i više određenih procedura predviđenih u Odsjeku 2, ukoliko se radi o sporu koji spada pod jednu od tri kategorije sporova definiranih u članku 298. Tu, dakle, države svojom izjavljenom voljom mogu koristiti još jednu mogućnost ograničavanja sistema, koju im Nacrt pruža. Po našem mišljenju je pravo, odnosno ovlast koju država ima na temelju članka 298., u stvari, pravo staviti rezervu (iako se ta riječ ne javlja) na znatan dio sistema. Članak 298. izjednačujemo s dopuštenom i opisanom rezervom na ugovor, u našem slučaju s rezervom, na buduću Konvenciju o pravu mora. Nacrt dopušta isključenje primjene Odsjeka 2, a jedino primjena tog odsjeka garantira konačno i obvezatno rješenje svakog spora o tumačenju i primjeni Konvencije. Ono čime članak 298. nadomješta odredbe Odsjeka 2 je *prinudno mirenje* (Aneks V, Odsjek 2). Ta zamjena za Odsjek 2 (Dijela XV) nije jednakovrijedna sa sadržajem tog Odsjeka. Mirenje, pa ni *prinudno mirenje*, ne mora nužno dovesti do rješenja spora. To je upravo i razlog što su države na takvo *prinudno mirenje* pristale, umjesto da pristanu na primjenu Odsjeka 2. Ovo, svakako, treba znati kad se ocjenjuje sistem.

Među kategorijama sporova koje države stranke mogu isključiti iz primjene Odsjeka 2, najvažnija je ona kategorija koja se odnosi na sporove o delimitaciji na moru (vidi članke 15., 74. i 83. Nacrta). Opetovano se tvrdilo, kako na Konferenciji, tako i u doktrini, da će takvih sporova vjerojatno biti vrlo mnogo. A također je rašireno mišljenje da bi ti sporovi mogli biti vrlo ozbiljni. Zato bi mogućnost njihova izuzimanja od primjene Odsjeka 2. mogla biti od dalekosežnih posljedica. Sporovi za koje se pretpostavlja da će biti i brojni i opasni po mir, mogli bi u ovom sistemu ostati neriješeni. No međunarodnopravna doktrina koja to uviđa, ne može mijenjati činjenicu da je jedino tako oslabljeni sistem mogao postići konsenzus, dok očigledno jedan stroži i konsekventniji sistem to ne bi bio mogao. Doktrina može zapažati nedostatnosti sistema, i upozoravati na to da on nije sveobuhvatan (comprehensive), ali dalje od toga ne može ići. Jer predlaganja i zalaganja za to da se ograničenja sadržana u Odsjeku 3 ne prihva-

te, i da se izbace iz Nacrta, očigledno nisu realistična. Države, tj. njihov veliki dio - bez kojega nema konsenzusa misle da ne mogu neke svoje sporove, u prvom redu one o delimitaciji morskih prostora, povjeriti na konačno i obvezujuće rješavanje *trećoj strani*. U svakom slučaju, neovisno o tome kakav stav se u praksi i doktrini može zauzeti prema sistemu Nacrta, te neovisno o tome da li se pozitivan ili negativan stav prema sudskom i arbitražnom rješavanju sporova smatramo da se jedno nikako ne može osporiti, naime, da sistem, iako opsežan i kompliciran, nije i sveobuhvatan (nije potpuno *comprehensive*). To vrijedi za sistem u cjelini, i za Dio XV napose. No to ne vrijedi za jedan posebni dio Konvencije, odnosno za sporove koji će se javljati u tumačenju i primjeni tog dijela međunarodnog prava mora na koji mislimo. Na to se osvrćemo u stavu što slijedi.

Izlažući sadržaj Dijela XV, Odsjeka 2, naveli smo da su u članku 287. pobrojani forumi, odnosno postupci koji mogu - a jedan među njima i mora imati nadležnost konačnog i obvezatnog rješavanja sporova putem izricanja sudskih presuda ili arbitražnih odluka. Među tim forumima na prvom je mjestu naveden Međunarodni sud za pravo mora, koji će se osnovati u skladu s Aneksom VI. U Dijelu XI, Odsjek V, pod naslovom *Rješavanje sporova i savjetodavna mišljenja (Settlement of disputes and advisory opinions)*, u članku 186., određuje se osnivanje Vijeća za sporove o morskom dnu. To Vijeće za sporove o morskom dnu, vijeće je Međunarodnog suda za pravo mora; ono se osniva i vrši svoju sudbenost također na temelju odredaba Dijela XV i Aneksa VI. Ekonomika i preglednost teksta Nacrta je zahtijevala, međutim, da se određene odredbe o tom Vijeću, iako je ono samo sastavni dio Suda, stave u Dio XI, dakle u dio o Međunarodnoj zoni. U kompliciranost sistema, koju smo kompliciranost već opetovano isticali, spada i činjenica da se odredbe o Međunarodnom sudu za pravo mora ne nalaze koncentrirane u jednom istom dijelu Nacrta.

Glavno obilježje rješavanja sporova koji će se javljati u tumačenju ili primjeni ukupnog sadržaja svih odredbi Dijela XI jest u tome, da - drugačije nego u Dijelu XV - ne postoje nikakve kategorije sporova koje bi sistem sam izuzimao od sudskog ili arbitražnog rješavanja, a niti takve kategorije, koje bi stranke spora smjele svojom voljom isključiti od rješavanja. Ta je odredba od prvorazrednog značaja i istaknuta je u Dijelu XV (članak 287.).

Kad se radi o sporovima iz Dijela XI, države stranke Konvencije podvrgnute su beziznimno rješavanju svih takvih sporova; sistem ne poznaje nikakve mogućnosti pravno dopustivog izbjegavanja sudskog ili arbitražnog rješavanja sporova. U tom pogledu - ali samo za sporove iz Dijela XI - sistem je zaista hermetičan.

Iako iz čitavog sistema proizlazi da će se svi sporovi iz Dijela XI prinudno rješavati presudama ili odlukama, članak 187. ipak razlikuje i nabroja kategorije tih sporova (članak 187.). On to ne čini da bi izbjegao rješavanje, nego da bi strankama u sporu omogućio izvjesni izbor foruma, zavisno o kategorijama sporova.

Smatramo da je za razumijevanje sistema rješavanja sporova po odredbama Dijela XI najvažnije imati u vidu sljedeće:

(1) kao spor iz Dijela XI smatra se i onaj, koji proizlazi iz tumačenja ili primjene aneksa koji se odnose na Dio XI (aneksi III i IV);

(2) pod nadležnost Vijeća za sporove o morskom dnu podvrgavaju se (član 187. Nacrta Konvencije)

- sporovi između država stranaka,

- sporovi između države stranke i Vlasti,

- sporovi između stranaka nekog ugovora (kontrakta) - a to osim država stranaka mogu biti još i Vlast i Poduzeće, državna poduzeća, kao i fizičke i pravne osobe (vidi članak 153., st. 2(b)) ako se radi o tumačenju ili primjeni odnosnog kontrakta ili radnog plana, kao i kad se radi o aktima ili propustima jedne stranke kontrakta koji se odnose na aktivnosti u Zoni, a upravljani su protiv druge stranke ili izravno diraju u njene legitimne interese,

(3) mogući su i sporovi između Vlasti i osobe koja želi postati suugovornik (kontraktor - v. članak 187.(d)).

Bez ulaženja u pojedinosti treba kao važnu značajku ovog dijela sistema uočiti da stranke u sporu neće biti samo države, kao što je to slučaj u Dijelu XV, nego i drugi subjekti. Tradicionalno međunarodno pravo priznaje kao stranke međunarodnog (zapravo međudržavnog) spora samo države. I u parnicama pred Međunarodnim sudom u Haagu stranke mogu biti samo države. U sistemu rješavanja sporova koji izlažemo odstupa se posve jasno od takvog krutog stava klasičnog međunarodnog prava. Pred Vijećem za sporove o morskom dnu se, dakle, mogu pojavljivati i stranke koje nisu države, a među njima čak i fizičke osobe. To je posljedica suvremenog razvoja materijalnog (supstancijalnog) međunarodnog prava mora. To je, također, posljedica nesporne činjenice, da su u budućoj Konvenciji, posebno u Dijelu XI, sadržani i snažno istaknuti komercijalni momenti. U kompliciranom *paralelnom sistemu* eksploatacije pojavljuje se, uz države, i drugi nosioci aktivnosti u Zoni kojima je nemoguće odreći subjektivitet; a taj im daje i pravo da budu stranke u sporu. Otuda, za razliku od Međunarodnog suda za pravo mora, njegovo Vijeće za sporove o morskom dnu nadležno je i u sporovima u kojima se pojavljuju stranke koje nisu države; a osim toga i u sporovima čiji substrat nisu pravi međunarodni ugovori, nego ugovori sklopljeni između stranaka koje nisu države i čiji je sadržaj izričito komercijalan. Već smo nekoliko puta kao važno obilježje sistema spominjali proliferaciju foruma. Osim već spomenutog članka 287., koji tu tvrdnju opravdava, i Dio XI, Odsjek 5, također potvrđuje da je proliferacija foruma možda baš i najvažnija značajka sistema. U članku 188. strankama spora se otvara mogućnost da neke sporove, za koje je u prvom redu nadležno Vijeće za sporove o morskom dnu, umjesto tom Vijeću, podvrgnu forumima koje do sada još nismo spomenuli. Sada ih nabrajamo kako slijedi:

(1) Posebno vijeće (Specijalno vijeće) Međunarodnog suda za pravo mora (*Special Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea*) koje će se osnovati u skladu s Aneksom VI, člancima 15. i 17. na zahtjev stranaka u sporu;

(2) Ad hoc Vijeće Vijeća za sporove o morskom dnu (*Ad hoc chamber of the Sea-Bed Disputes Chamber*), koje će se obrazovati u skladu s Aneksom VI, članom 37. na zahtjev samo jedne, bilo koje od stranaka u sporu;

(3) Trgovački arbitražni sud za sporove koji se definiraju u članku 188., st. 2 (a), a osnovati će se na zahtjev samo jedne od stranaka u sporu.

Nabrojali smo, dakle, još dalja tri foruma. Oni, dakako, mogu biti nadležni samo ako je udovoljeno uvjetima koje vrlo precizno postavlja članak 188. No važno je da je sistem i u Dijelu XI, dijelu u kojem je on vrlo strog, jer određuje rješavanje svakog spora bez razlike, strankama dao mogućnost da, pod određenim uvjetima, izvjesne sporove podvrgavaju takvim forumima, za koje se može smatrati da imaju neke prednosti pred Vijećem za sporove o morskom dnu. Prednosti bi se sastojale u većoj stručnosti, ali ne u općoj pravnoj stručnosti, nego u stručnosti vezanoj za aktivnosti o kojima se radi, i, eventualno, uz posebna tehnička i komercijalna znanja i poznavanja uvjeta i okolnosti pod kojima se odnose aktivnosti normalno odvijaju.

Prvi od spomenutih foruma je Vijeće Međunarodnog suda za pravo mora - ne Vijeća za morsko dno! Za to Vijeće (članak 15., Aneksa VI) je karakteristično da se ono formira (tri ili više članova) s obzirom na *posebne kategorije* (particular categories) sporova. Kad stranke zatraže da se za slučaj njihova spora obrazuje takvo *posebno* vijeće, Sud će odlučiti o njegovom sastavu uz pristanak stranaka ("The composition of such a chamber shall be determined by the Tribunal with the approval of the parties"). To se vijeće, prema tome, donekle i u nekom pogledu približava arbitraži, jer stranke u izvjesnoj mjeri mogu djelovati na sastav foruma. To je i opet jedna odredba Nacrta, odnosno karakteristika sistema, koja treba da državama olakša prihvaćanje Konvencije.

I drugi spomenuti forum - Ad hoc vijeće Vijeća za sporove o morskom dnu - također daje strankama u sporu mogućnost utjecaja na sastav (tri člana Vijeća za sporove o morskom dnu) ad hoc vijeća.

Napokon, treći spomenuti forum u samom svom nazivu sadrži riječ *arbitraža*. Kako vidimo naš sistem Nacrta nastoji što više strankama u sporu pružiti mogućnost legalnog utjecanja na sastav foruma, a također i na izbor postupka po kojem će on djelovati.

Vijeće za sporove o morskom dnu - pa, prema tome, i upravo spomenuta još daljnja tri foruma koja dolaze u obzir za rješavanje sporova iz Dijela XI - ograničeni su u svojoj nadležnosti s obzirom na odluke Vlasti. O onome što spada u diskreciono pravo Vlasti, navedeni forumi nisu nadležni da odlučuju. Naročito ne mogu suditi i odlučivati o tome da li su pravila, pravilnici i postupci

što ih donosi Vlast u skladu s Konvencijom ili ne. Ne mogu forumi o kojima je riječ proglašavati nevažećima pravila, odredbe ili postupke što ih je donijela Vlast. Razumljivo je da je nadležnost tih presuđujućih foruma ograničena na odlučivanje o tvrdnjama i zahtjevima u vezi s primjenom - a ne s pravom donošenja - nekog pravila, odredbe i postupka Vlasti u individualnim slučajevima. Treba utvrditi da li je primjena - a ne sadržaj - ispravna, ne radi li se o prekoračenju nadležnosti i o zloupotrebi ovlasti, a nikako o tome da li su norme što ih je donijela Vlast u skladu s Konvencijom. Ova su ograničenja posve opravdana jer bi u protivnom Vijeće za sporove o morskom dnu, i ostali forumi iz člana 188, mogli onemogućiti djelovanje Vlasti. No time se, međutim, ne ograničava nadležnost Vijeća za sporove o morskom dnu kad se radi o donošenju savjetodavnih mišljenja. Kad se radi o zahtjevu Skupštine Vlasti, ili Savjeta Vlasti, da im Vijeće za sporove o morskom dnu dade svoje savjetodavno mišljenje o nekom pravnom pitanju koje je obuhvaćeno dosegom aktivnosti Skupštine ili Savjeta, tada to Vijeće nije ničim ograničeno. Ono će svoje pravno mišljenje stvoriti i dati posve slobodno. Ograničenja iz člana 189. ne diraju i ne ograničavaju dužnost i pravo iz članka 191.

Sistem rješavanja sporova je i u Dijelu XIII (Znanstveno istraživanje mora), u članku 264., istakao da se i na sporove koji će se javiti u vezi s tumačenjem ili primjenom odredaba koje se odnose na znanstveno istraživanje mora primjenjuje Dio XV, odsjeci 2. i 3. No, dok spor nije riješen, država ili međunarodna organizacija koja je ovlaštena voditi znanstveni istraživački projekt ne smije dozvoliti da istraživačke djelatnosti započnu, ili da se nastave, ako za to nije dat izričit pristanak obalne države (članak 265.). Odredbe ovog Odsjeka imaju, zapravo, samo posredno vezu sa samim rješavanjem sporova, jer dok članak 264. ne kaže ništa što bi se nužno moralo reći, jer se primjena Dijela XV pretpostavlja za čitavu Konvenciju, pa nije neophodno da se to ovdje i opet kaže, dotle članak 265., pod naslovom *Provizorne mjere (Interim measures)* određuje da se za vrijeme postupka rješavanja spora, dok spor, dakle, nije riješen, istraživački radovi mogu voditi samo uz izričiti pristanak obalne države. Vrijednost tog Odsjeka je, dakle, u tome, da se potvrđuje i stavlja izvan svake sumnje neograničeno pravo obalne države da zahtijeva odgađanje odnosno prekid istraživačkih aktivnosti sve dok spor nije riješen. Položaj obalne države u prostorima njenih isključivih prava, za vrijeme dok spor nije riješen, jači je od položaja neobalnih država i međunarodnih organizacija. To se potvrđuje ne samo kroz supstancijalne odredbe Nacrta Konvencije, nego i putem njenih proceduralnih odredaba, naime sistema za rješavanje sporova.

Ocjenjujući, zaključno, najprije ulogu sistema za rješavanje sporova u budućoj Konvenciji, treba reći da je taj sistem vrlo važan stoga, što je dio *package*

deala. Uloga sistema je, prema tome, vrlo značajna. Teško je tvrditi, a još je teže dokazati, da Konvencija bez sistema za rješavanje sporova ne bi ni u supstancijalnom (materijalnom) svom dijelu imala sadržaj posve identičan onome koji ima sada. Delegacije su na Konferenciji dovodile u vezu i uvjetovale materijalno pravo Konvencije s jedne, i sistem rješavanja sporova kao pretežno proceduralni dio Konvencije, s druge strane. To je očigledno i naročito jasno dolazi do izražaja u Dijelu XI. No osim navedene važnosti sistem za rješavanje sporova je posebno važan i zbog mjestimične neodređenosti teksta Konvencije. Ta je neodređenost uzrokovana načinom na koji se Konvencija stvarala, naime potrebom da se o svemu postigne konsenzus. A to je bilo nemoguće bez daleko-sežnih kompromisa. Mogućnosti nejednakog tumačenja nekih odredaba Konvencije povećavaju vjerojatnost spora. Sporovi, odnosno njihovo rješavanje, pogotovo ako se rješenje bude ostvarivalo primjenom Dijela XV, Odsjeka 2, zapravo prevladavaju i donekle uklanjaju neodređenosti teksta. Mi se ovdje ne bi odvažili tvrditi da će judikatura ispunjavati praznine u Konvenciji, rješavati nejasnoće ili čak i nadograđivati materijalno pravo što ga Konvencija sadrži. Nesporno je da će i za tu judikaturu - ako je bude, naravno - vrijediti princip *sententia jus facit inter partes*, ali se i judikaturi koja ne stvara *precedense*, ne može osporiti, naročito ako bi kvaliteta judikata bila visoka, stvaralačka i formirajuća uloga u odnosu na normativni sadržaj Konvencije. Zato bi se moglo pretpostaviti, ako opće političke prilike koje će pratiti život i djelovanje Konvencije ne budu i suviše nepovoljne, da bi sistem za rješavanje sporova mogao djelovati i u pravcu preciziranja sadržaja Konvencije, a time i na razvoj i primjenu međunarodnog prava mora.

Summary

The System of Dispute Settlement

The author's first assumption is that the reader of this paper has knowledge of international law and is aware of the obligation of states to settle disputes arising between them. This implies that the reader is aware of this matter as it appears in universal international law, as well as in treaty-law; and also that he knows that the number and the content of obligations based on international agreements differ considerably from state to state.

This, of course, is also true with respect to disputes arising from the interpretation or application of the law of the sea. There is in the paper a short indication of these obligations and the assertion that there are no such obligations

contained in universal international law - which can only be customary law - but only in particular law, which means in international agreements.

The author's second assumption is that his only task in the present paper is to describe the system of dispute settlement as contained in the Draft Convention (A/CONF. 62/L. 78| 28 August 1981), which is the first draft produced by the Conference not designated "informal". The author emphasizes his reason for not taking into consideration the so-called *travaux préparatoires* of the Conference and also why there will be no need to do so even when the Convention comes into force.

The expression *system* appears repeatedly throughout this paper, and the author explains why he considers that there really is a *system* of dispute settlement in the Draft of the future Convention deserving this description. He finds that all the norms contained in the Draft Convention and in its four annexes form a complex whole; all the articles dealing with dispute settlement are interconnected parts of a *system*, which is evidently intended to be comprehensive.

Two of the main characteristics of the *system* are described as fundamental.

The first characteristic of the system is that it is very extensive: there are some thirty often rather long and complicated articles in the text of the Draft itself, and some seventy more articles in the annexes, which, of course, are integral parts of the Draft Convention. Remembering that this is only a part of the Convention, the system can be seen as very large.

The second characteristic of the system is that it is structured in a highly complex way. Part XV, though devoted entirely to the settlement of disputes, is not the only part dealing with this item. Parts of the system, i.e. some norms are contained in Part XI and Part XIII. In addition, four of the eight annexes deal with the system.

However, the system is complicated not only by the dispersal of its norms through the Draft; more important and of far-reaching consequences is the obvious proliferation of forums and procedures in the system.

One of the reasons for such a proliferation is pointed out in particular: the whole matter of dispute settlement is of a dual nature, which corresponds to the general duality of the future Convention. On the one hand, the Convention should contain a *codification* of the traditional Law of the Sea (with the addition, however, of the new legal institutions of the exclusive economic zone and the archipelagic states and waters); on the other, the Convention should contain completely new *legislation*, bringing into life and force the notion of the common heritage of mankind as a legal institution. This *codification* and *legislation* in the same treaty, in the Convention on the Law of the Sea, creates some of the already mentioned duality, and not only in substantive law, but also in procedural law, i.e. in the dispute settlement system. There is an important distinction one must be aware of:

(1) Any disputes arising from the interpretation or application of the Convention as a whole, with the exception of Part XI, if not settled (owing to the fact that the system does not provide the necessary compulsory means for the settlement of absolutely all disputes), demonstrate its inadequacy and its ineffectiveness. Though this would be bad enough, and might also be dangerous for the stability of international relations, unsettled disputes are nothing new and there is nothing more to be said.

(2) It is different with the disputes arising from the interpretation or application of Part XI of the future Convention. These disputes have to be settled in every single case and without any exceptions whatsoever; the system provides for this.

If disputes arising from Part XI remain unsettled, the whole new institution, and also the new international organization, the "International Sea-Bed Authority", with all its organs and their respective functions, would become totally inoperative. Therefore, the settlement of these disputes is absolutely obligatory and this is certainly a new development in international multilateral treaty law.

This duality of the system, emphasized above, also includes the need for different forums and procedures through which the settlement of the two main groups of disputes have to be reached. This explains the proliferation which the author points out as one of the system's characteristics.

These fundamental assertions are followed by a concise exposition of the system. A description of the content of the main articles in Part XV and Part XI is given, which means that the reader is given a general view of the procedures. The idea is to draw attention to the specific nature of the system, pointing only to the norms which have meaning and could possibly be applied in the particular case of the law of the sea.

The final assertion is that the system, though large and complex, with many forums and procedures - with a big new international court, the "International Tribunal for the Law of the Sea", and with the most important chamber of the same Tribunal, the "Sea-Bed Disputes Chamber" plus a number of other chambers and arbitral tribunals, all of them foreseen by the Convention - does not guarantee the settlement of all the disputes which could and probably would arise from the interpretation and application of the future Convention.

Nesvrstanost i međunarodno pravo*

Bezbroj se puta do sada nastojao definirati ili bar opisati pojam *nesvrstanost*.¹ Pri tome se, naravno, polazilo s različitih političkih stajališta, od jasnog pristajanja uz nesvrstanost i njenog zagovaranja pa do njene potpune osude. Simptomatično je, međutim, da se nesvrstanost ne osuđuje sa stajališta prava ili političkog morala - što bi zaista bilo apsurdno - nego se osuda uvija u dokazivanje nerealnosti odupiranja pritiscima koji su usmjereni na uvlačenje država u blokove. Takva kritika nesvrstanosti smatra da se zemlje u razvoju, ne raspolažući vojnim potencijalima koji bi se mogli makar i donekle mjeriti s potencijalima supersila odnosno njihovih blokova, nužno moraju, prije ili kasnije, naći u jednom od blokova. Takve je argumente lakše naći u stranoj štampi i publicistici, u neoficijelnim komentarima i analizama, negoli u službenim izjavama predstavnika vlada. Naprotiv, najviši predstavnici lidera obaju blokova, Sovjetskog Saveza i Sjedinjenih Američkih Država, više su se puta pohvalno i s priznanjem izrazili o ulozi nesvrstanih u sadašnjoj međunarodnoj situaciji. Ne samo dvije spomenute vlade nego i druge blokovske države (npr. Velika Britanija, Savezna Republika Njemačka) pozitivno ocjenjuju ulogu nesvrstanih, naročito u vezi s njihovom miroljubivom politikom. U tom smislu izjasnila se i Kina.

Što se težišta u izlaganju, raspravljanju i ocjenjivanju nesvrstanosti tiče, ono se pomjeralo između pojmova kao što su: mirna aktivna koegzistencija, faktična (stvarna) i formalna nezavisnost država, novi međunarodni ekonomski

* *Nesvrstanost i međunarodno pravo*. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 30, 1980, br. 2-3, str. 243-260.

¹ Domaća i strana literatura, znanstvena i stručna, a i publicistika i zbirke dokumenata - sve u vezi s nesvrstanošću - zbog svoje opsežnosti ne mogu biti dodani ovom radu. Zbog toga ovdje upućujemo na samo neke lakše dostupne publikacije koje daju osnovni pregled bibliografije i dokumentacije o nesvrstanošću, ili sadrže znatan broj važnih radova s toga područja te time omogućuju dalja nalaženja potrebnih izvora za upoznavanje doktrine i za praćenje prakse; to su:

Tadić, B., *Nesvrstanost u teoriji i praksi međunarodnih odnosa*, Beograd, 1976.

Međunarodni odnosi i vanjska politika socijalističke Jugoslavije, pr. I. Bešker, autori: N. Pribičević i dr., Zagreb, 1979.

Nesvrstanost u suvremenom svijetu, Zagreb, 1979.

Snage i putovi rata i mira, Zagreb, 1978.

Kardelj, E., *Ekonomski razvoj in družbena struktura v neuvrščenih deželah*, u: Teorija in praksa, Ljubljana, 16, 1979., št. 7-9, str. 1390-1395.

Kardelj, E., *The Historical Roots of Non-alignment. Socialist Thought and Practice*, Beograd, 15, 1975, No. 10, str. 3-45.

Vratuša, A., *Le non-alignement aujourd'hui. Questions actuelles du Socialisme*, Beograd, 26, 1976, No. 3, str. 24-30.

poredak, dekolonizacija i njeni problemi, nesvrstanost kao faktor očuvanja mira i si. Tvrđilo se da pod nesvrstanošću treba u prvom redu razumijevati stav u vanjskoj politici, pokret koji zahtijeva, obrazlaže i bori se za stvarnu² nezavisnost svih država, a protivni se njihovu uključivanju u bilo koji od dva postojeća bloka.

Da bi se nesvrstanosti, tom složenom fenomenu međunarodne politike, dalje što oštrije konture, naglašava se često upravo ono što nipošto ne čini nesvrstanost i s čime se ona, razumije se, ne smije konfundirati. U takvo *negativno* opisivanje nesvrstanosti spada stalno ponavljanje istine da nesvrstanost ne stvara neki novi, treći blok i da ga i nije stvorila. Zatim se ističe - što zaista i jest krajnje važno za upoznavanje nesvrstanosti - da ona nije isto što i neutralnost. Nadalje, da je neophodno posve napustiti misao izjednačavanja nesvrstanosti sa stavom političke ekvidistancije, tj. s nastojanjem očuvati, i to u svakom konkretnom pitanju i eventualnom sporu, jednaku udaljenost od stavova jednog i drugog bloka. Napokon se ističe kao bitno i to da je beziznimno nužno stalno imati na umu da nesvrstanost ne stvara i ne čini formaciju država identičnih, pa ni nužno sličnih, ekonomsko-društvenih poredaka.

Tom negativnom opisivanju nesvrstanosti i, naročito, insistiranju na činjenici nestvaranja novog bloka te na stvarnom postojanju mnogih razlika između samih nesvrstanih država, može se dodati - i time čitava slika obogatiti životnom realnošću - da se među nesvrstanim državama ne samo ne može naći nijedna od supersila, što je zaista nepotrebno i spomenuti, nego čak niti jedna industrijski razvijenija država.

Opisujući, dalje, nesvrstanost *pozitivno*, tj. ističući ono što ona u stvarnosti *jest*, a ne ono što *nije*, istaknimo i to da je među nesvrstanim državama vrlo znan broj onih koje su tek nakon drugog svjetskog rata, u procesu dekolonizacije, stekle državnost i primljene u članstvo Ujedinjenih naroda. Te države, usprkos svojoj formalnoj nezavisnosti, nose težak teret faktične, prije svega očigledne ekonomske - ali i mnoge druge - zavisnosti, naime takve koja se nikako ne može tumačiti naprosto kao danas normalna interdependencija. Ta karakteristika

² Niz država, članica Ujedinjenih naroda, naročito novih država, malih i siromašnih, i pored stjecanja državnosti, u tolikoj je mjeri ovisan, u prvom redu ekonomski, od drugih država, posebno od bivših kolonijalnih sila, da je njihova *nezavisnost* zaista samo formalna. Pravno, te su države suverene, one su posebni subjekti međunarodnog prava, pravno jednake i ravnopravne s ostalim subjektima. U stvarnosti, one ne raspolažu materijalnim sredstvima, bez kojih nezavisnost može biti samo prazna forma. Stoga praksa i teorija nesvrstanosti nastoje svojom političkom aktivnošću dovesti formalno nezavisne države do njihove faktične nezavisnosti. Jaz između formalne nezavisnosti i stvarne ovisnosti niza bivših kolonija, sada država, još je ogroman. Glavni razlog nalazi se u međunarodnom ekonomskom poretku, koji još uvijek karakterizira faktična neravnopravnost spomenutih država u odnosu prema industrijski razvijenim državama, izgrađena na kolonijalizmu i evropsko-sjeverno-američkoj supremaciji, tolika neravnopravnost da borba za novi ekonomski predak stoga nužno mora predstavljati jedan od osnovnih sadržaja nesvrstanosti.

nesvrstanih država nesumnjivo ima politički dalekosežno i, zapravo, presudno značenje. A i geografska raspoređenost nesvrstanih država u skladu je s upravu istaknutim. Na evropskom kontinentu samo jedna država spada u red nesvrstanih, Jugoslavija. Sve se ostale (osim Malte i Cipra) nalaze u Africi, Aziji i Latinskoj Americi, uključujući Srednju Ameriku i Karipski prostor.

Razumije se da je raspravljanje o ovako izloženoj temi bilo i jest pretežno političkog i ekonomskog karaktera. Supstrat političkog i ekonomskog prevladava nad pravnim supstratom, a naročito u dnevnoj međudržavnoj praksi, koja danas i u posljednja dva desetljeća niti jednog dana ne može u masovnim medijima prešutjeti stavove i akcije nesvrstanih. Uloga koju je u nastanku pokreta nesvrstanosti, u njegovoj izgradnji i djelovanju imao predsjednik Republike Josip Broz Tito nesporna je i od apsolutno svih priznata i ocijenjena kao uloga utemeljitelja i vođe. Ne umanjujući nipošto zasluge Nehrua, Nasera i niza drugih državnika, Tito je zbog svoje dosljednosti i najvećeg zalaganja bio i ostao i poslije smrti osoba koja se u najvećoj mjeri poistovjećuje s pojmom i praksom nesvrstanosti.

Nesvrstanost je mnogo manje razmatrana sa stajališta međunarodnog prava jer ona je u prvom redu vanjskopolitička orijentacija.³ Analizom, razradom i ocjenom te orijentacije bavi se teorija međunarodnih političkih odnosa, te svakodnevna vanjskopolitička praksa. Prirodno je da odnos između pojmova *nesvrstanost*, s jedne, i *međunarodno pravo*, s druge strane, ne može i ne treba biti u centru pažnje kad se analizira taj suvremeni fenomen i kada se o njemu raspravlja. Ono što je u pojavi nesvrstanosti najbitnije jest otpor blokovima i onoj politici koja supersilama nastoji osigurati monopol odlučivanja na međunarodnoj političkoj sceni, omogućiti dalje ignoriranje tuđe nezavisnosti i produženje borbe za supremaciju jednog bloka nad drugim. Nesvrstanost je odraz želje da se ne bude u statusu - ni faktično ni pravno - klijenta, satelita ili interesne sfere jedne od supersila. Drugo što je u nesvrstanosti bitno jest borba za nov međunarodni ekonomski poredak, jer postojeći međunarodni ekonomski poredak nezaustavljivo vodi u sve teže ekonomske i socijalne katastrofe. Na kraju toga puta, a u vezi sa spomenutom borbom blokova za supremaciju, zaista je teško ne vidjeti rat, ili bar takvu odsutnost rata koja ne zavređuje da bude smatrana istinskim međunarodnim mirom. Zato je nesvrstanost, ponavljamo, predmet i tema prije svega politička i ekonomska, dakako u međunarodnim i međudržavnim okvirima. Radi se u prvom redu o međunarodnim, izrazito političkim i ekonomskim, odnosima.

³ "Nonalignment stands for various things in international politics. Some of its aspects are relevant to international law, others must be analysed in terms of foreign policy strategies" (u: *Snage i putovi rata i mira*, Zagreb, 1978., str. 751).

Međunarodno pravo, međutim, usprkos upravo rečenom, ne može biti izolirano od čitavog tog fenomena nesvrstanosti. Prije svega, jedan se dio međudržavnih i međunarodnih odnosa zaista - do izvjesne mjere - regulira međunarodnim pravom. Kod nekih drugih odnosa u njihovu reguliranju oštro si konkuriraju sila i pravo. U borbi između sile i prava međunarodno je pravo često u položaju koji dokazuje njegovu slabost. Ipak ono ne može biti potpuno i trajno poraženo. U svakom slučaju, međutim, bilo bi očigledno nerealno smatrati da međunarodno pravo u reguliranju međudržavnih odnosa ima glavnu ulogu. Ono se mora zadovoljiti skromnijom ulogom, naročito u nekim razvojnim razdobljima.

Zašto je, usprkos navedenom, ipak potrebno, kako u teoriji tako i u praksi, dovoditi u međusobnu vezu nesvrstanost i međunarodno pravo?

Najopćenitiji odgovor je jednostavan. Nesvrstane su zemlje za sada, a bit će to i u bližoj budućnosti, inferiorne u vojnom i ekonomskom potencijalu supersilama, a pogotovu njihovim blokovima. One su izložene pritisku koji ide za tim da ih *svrsta*. U takvoj situaciji nesvrstane se države, uz ostalo, pozivaju i na međunarodno pravo, koje ih, bar kao postojanje jednog pozitivnog normativnog sistema, treba da štiti od pritisaka, no ti se pritisci sami nipošto ne mogu upirati na međunarodno pravo. Već i današnje međunarodno pravo ima takav normativni sadržaj da se obrana pozicija nesvrstanih može na to pravo upirati, dok to blokovima nije moguće pri samo donekle razumnom tumačenju međunarodnog prava. Razumije se da međunarodno pravo kao oružje obrane nesvrstanih nije njihovo niti jedino, a možda ni najvažnije oružje. Jedno je od oružja, svakako, ekonomska logika, osjećaj pravednosti, politički argumenti i, naravno, suradnja i međusobno pomaganje između njih samih. No nesvrstane države ne mogu se nikako odreći međunarodnog prava. I upravo ta, ovdje netom izrečena, tvrdnja nama je polazna točka u ovom prikazu. Te države argumentima sile i pritiska moraju suprotstaviti sve druge moguće argumente, među kojima se nužno nalazi i međunarodno pravo. To nikako ne može iznenaditi, jer povijest međunarodnih odnosa nudi dovoljno primjera koji dokazuju da se u teoretskoj i praktičnoj konfrontaciji sila u međunarodnim odnosima ona strana koja raspolaže manjom silom najčešće poziva i na međunarodno pravo. A to znači da nesvrstane države treba da u svom interesu ispituju odnos između pojma *nesvrstanost* i pojma *međunarodno pravo*. Ili, izraženo u obliku pitanja: može li nesvrstanost biti i specifično međunarodnopravna tema? I što sve može biti sadržaj te teme?

Razumije se, kao što postoji ona opća veza između prava i politike, u ovom slučaju između međunarodnog prava i međunarodne politike, ona nerazdvojnost prava i politike, koja je odavna postala opće mjesto i koja ni od koga nije poreknuta, tako postoji, sigurno, i veza između nesvrstanosti i međunarodnog prava. Dokazivanje te veze čini nam se suvišnom i praznom temom. Dakako, sve su pojave u društvu, pa i u međunarodnoj zajednici, interdependentne, što je bezbroj puta utvrđeno i dokazano. Zar bi se moglo zamisliti da jedna određena

praksa i doktrina suvremenih međudržavnih odnosa - *nesvrstanost* - ne bude u nekom odnosu prema međunarodnom pravu? Između nesvrstanosti i međunarodnog prava mora nužno postojati uzajamno djelovanje, bilo jačanje ili slabljenje njihove sukladnosti (podudarnosti), bilo jačanje ili slabljenje njihova sukobljavanja (međusobnog isključivanja). Ili, napokon, ako ne bi postojalo ni jedno ni drugo, tada bi morao postojati bar odnos nesmetanog koegzistiranja između te vanjskopolitičke koncepcije, *nesvrstanosti*, s jedne strane, i određenog normativnog sistema *međunarodnog prava*, s druge strane. Međutim, takve postavke o nužnosti nekog odnosa moraju se smatrati dokazanima, pa se na njima ne treba više zadržavati. Jedno uopćeno i apstraktno dokazivanje da postoji veza i uzajamno djelovanje između politike i prava, između određene političke koncepcije - nesvrstanosti - i određenog normativnog sistema - međunarodnog prava - bilo bi znanstveno opravdano jedino ako bi služilo uvijek nužnom ponovnom provjeravanju da li ta *istina* još uvijek vrijedi, da li interdependencija i interakcija o kojima je riječ još uvijek postoje. No kako to u našem slučaju - nesvrstanost i međunarodno pravo - baš ničim nije dovedeno u sumnju, sada je jedino od interesa takvo istraživanje odnosa nesvrstanosti i međunarodnog prava koje odustaje od apstraktnog tvrdjenja da taj odnos postoji, te određeno i konkretno ukazuje na to u čemu je, zapravo, taj odnos, što se o njemu može konkretno tvrditi.

U našoj doktrini i publicistici međunarodnih odnosa i međunarodnog prava nalazimo radove o temi nesvrstanost i međunarodno pravo.⁴ Čini nam se da su autori tih radova, bar donekle, pošli putem konkretnog ukazivanja na veze i odnose koji postoje između nesvrstanosti i međunarodnog prava. Budući da je to i naš interes, to ćemo se najprije, bez pretenzija da sve što je objavljeno uzmemo u obzir, osvrnuti na neke od tih radova.

U svom radu *Međunarodnopravne osnove politike nesvrstavanja*⁵ Zoran Pajić između ostalog tvrdi da se kritiziranje nesvrstanosti

⁴ Petković, R., *Nesvrstanost i međunarodno pravo*, u: Međunarodna politika, Beograd, 25, 1974., br. 574, str. 23-26.

Pajić, Z., *Međunarodnopravne osnove politike nesvrstavanja*, u: Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 23, 1975., str. 369-379.

Šahović, M., *Nesvrstanost i međunarodno pravo*, u: Međunarodni problemi, Beograd, 28, 1976., br. 2, str. 9-21.

Šahović, M., *Nesvrstanost i međunarodno pravo (I)*, u: Međunarodna politika, Beograd, 28, 1977., br. 661, str. 13-14. i 23.

Šahović, M., *Nesvrstanost i međunarodno pravo (II)*, u: Međunarodna politika, Beograd, 28, 1977., br. 662, str. 20-24.

Šahović, M., *L'institutionalisation des non-alignés*, u: Annuaire français de droit international, 1977, T. 23, Paris, 1978, str. 187-196.

⁵ Pajić, Z., *Međunarodnopravne osnove politike nesvrstavanja*, u: Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XXIII, Sarajevo, 1976., str. 369-379.

„ ... u novije vrijeme, uglavnom prebacuje na kolosijek prava, dokazujući da politika nesvrstavanja nema svog oslonca u međunarodnom pravu. Osnovna teza te kritike je da nesvrstanost predstavlja isključivo političku kategoriju, tj. politički stav koji pravno ne obavezuje ni njegova nosioca, ni druge države. Ovim se, implicite, želi reći da je *svrstanost* ili, jasnije rečeno, politika pripadnosti jednom vojno-političkom bloku zasnovana na normama međunarodnog prava, odnosno da je jedino takav oblik ponašanja država legalan, te, kao takav, jedini u potpunosti priznat i prihvaćen u međunarodnim odnosima. Ovaj zaključak se izvodi iz proste činjenice da svaki vojno-politički blok počiva na jednom pravnom aktu, tj. na multilateralnom ugovoru.“⁶

Nama se čini da uopće nije potrebno brinuti se o tome - bar ne sa stajališta općeg međunarodnog prava - da li su države (naravno, nesvrstane) postale *pravno obavezane*.⁷ Prema kome- bi one trebale biti *pravno obavezane*? I što bi bila pravno relevantna posljedica utvrđenja da one nisu *pravno obavezane*?

Ako se kaže „da politika nesvrstavanja nema svog oslonca u međunarodnom pravu“,⁸ onda, držimo, treba očekivati da će oni koji to tvrde, dokazivati kako je takva politika (tj. politika nesvrstavanja) *suprotna* međunarodnom pravu, tj. da ona krši međunarodno pravo. Jedino bi to bilo važno. Neka ili bilo koja *politika*, po našem sudu, i ne mora imati *oslonca* u međunarodnom pravu. Dovoljno je da ona, ta *politika*, ne vrijeđa međunarodno pravo, a ako ga promiče, učvršćuje, razrađuje, odnosno izričito poštuje, tim bolje. Nama iz citiranog dijela Pajićeva rada izgleda kao da i on smatra - što bi nama bilo neprihvatljivo - da bi se možda mogla činiti uvjerljivom tvrdnja da nesvrstanost „pravno ne obavezuje ni njegova nosioca, ni druge države“,⁹ i da se on, Pajić, stoga trudi da takav stav obori. Čini nam se da se tu radi o nekom nesporazumu. U sferu međunarodnog prava zadire u prvom redu i kao najvažnije jedino pitanje da li je nesvrstanost u skladu s pozitivnim općim međunarodnim pravom. Obveza nesvrstane države prema drugim nesvrstanim državama da se bude i ostane nesvrstan posve je, uostalom, političke naravi. Kršenje te *obaveze* - osim ako se radi o konkretiziranim ugovornim međunarodnopravnim obvezama, tj. onima koje se ne sastoje isključivo u pripadnosti nesvrstanim državama, nego o takvim obvezama koje postoje ili mogu postojati i između država koje nisu nesvrstane - ne dira u opće međunarodno pravo. Nesvrstane države ne dolaze, i ne treba da dođu, u situaciju da *krše* nesvrstanost. One mogu jednostavno ispasti iz tog pokreta. To se u Havani 1979. godine desilo s Burmom, koja je odlučila istupiti, i nitko nije govorio o kršenjima međunarodnopravnih obveza od strane Burme. A

⁶ Pajić, *op. cit.*, str. 372.

⁷ Pajić, *op. cit.*, str. 373.

⁸ Pajić, *op. cit.*, str. 372.

⁹ Pajić, *op. cit.*, str. 372.

da i jest, iz toga se zaista ne bi moglo izvesti da nesvrstanost nije u skladu s međunarodnim pravom. Osim toga, pokret nesvrstanosti osebujan je i originalan upravo po tome što ne traži neko *disciplinarno* ponašanje uopće, nego se u svakom konkretnom slučaju nastoji konsenzusom postići zajednički stav. Kada tome ne bi bilo tako, nesvrstane bi države zaista činile novi *blok* - u kojem bi im slučaju bio potreban hegemon, supersila koja bi određivala kakvo ponašanje je indicirano - i njihova bi, tako opravdana i uvjerljiva, kritika blokovske politike bila promašena. Iz tih razloga nama se Pajićeva nastojanja da dokaže kako jednodruštvene izjave, *deklaracije*, imaju *pravni značaj* - ne čine pravno relevantnima. Ponavljamo, za *treće* države izjave nesvrstanih jesu *res inter alios acta*, a za nesvrstane same one ne stvaraju neku vrlo striktnu i, prije svega, jednom zauvijek preuzetu *pravnu obavezu*. Ako ovdje izloženi naš stav počiva na pogrešnom razumijevanju Pajićeva rada, ostaje, naravno, mogućnost uzajamnog objašnjavanja i diskusije. No za sada se čudimo što je citirano mjesto iz Pajićeva rada, koje ne sadrži njegovo, nego tuđe mišljenje, autor shvatio kao ozbiljan argument s kojim on mora obračunati. Nama se, naprotiv, čini da takva kritika nesvrstanosti od strane neimenovanih kritičara kakvu je Pajić formulirao u svom radu počiva na vrlo ozbiljnom nepoznavanju međunarodnog prava ili na namjernom nastojanju da se stvori konfuzija. Sve je u tom citatu problematično. Na primjer, tvrdnja „da je svrstanost ... zasnovana na normama međunarodnog prava, odnosno da je jedino takav oblik ponašanja države legalan, te kao takav, jedini u potpunosti priznat i prihvaćen u međunarodnim odnosima“, predstavlja, po nama, takvu zbunjenost i konfuziju tih kritičara da se na tu nerazumljivu tvrdnju ne bi trebalo osvrutati. Uzimanje te tvrdnje kao podloge za raspravljanje o odnosu između nesvrstanosti i međunarodnog prava moglo bi dovesti do daljih nerazumijevanja i zaplitanja, i to ne samo tog odnosa nego i samog pojma međunarodnog prava.

„U načelu je teško osporavati da dokumenti usvojeni od strane najviših predstavnika država, koje dobrovoljno učestvuju na jednom međunarodnom skupu, ne obavezuju te države, bez obzira što među njima nije zasnovan ugovorni odnos“

- kaže Pajić.¹⁰ To je ispravna tvrdnja i mi se s njom slažemo. Postoje i moralne i političke obveze. *Deklaracija* nije *deklamacija* znao je ponekad reći profesor Bartoš. Ali upravo zato Pajićevo dokazivanje smatramo nepotrebnim. Ako se nesvrstane države dogovore o nekoj svojoj akciji ili stavu - pod uvjetom, dakako, da taj dogovor, tj. njegov sadržaj ne predstavlja kršenje međunarodnog prava - pa ako se toga u praksi zaista i drže, posve je irelevantno, i politički i pravno, što tko misli o pravnoj naravni odnosnog dokumenta. Jer, taj dokument ne bi morao ni postojati. Dogovor bi mogao biti i usmen.

¹⁰ Pajić, *op. cit.*, str. 375.

Po našem je mišljenju Pajić, govoreći o kritici uperenoj protiv nesvrstanosti „na kolosijeku prava“, propustio imenovati te kritičare. Mi nigdje ne doznamo tko su ti kritičari, a to je velika šteta. Ne znamo ni gdje, ni kada, ni tko je nesvrstanost podvrgao kritici, i to sa stajališta međunarodnog prava. Nigdje se na to ne upućuje, ni u tekstu samom, ni u bilješkama ispod crte. Zbog toga bi čitalac mogao doći na misao da autor polemizira s izmišljenim kritičarima, takvima kojih nema, samo da bi mogao polemizirati. Kritike s pozicije politike - koje kritike, uglavnom, proriču i neuspjeh pokreta nesvrstanosti - nije teško navesti. No te se kritike ne pozivaju na međunarodno pravo, pa nas one ovdje toliko i ne zanimaju.¹¹

Ranko Petković u svom članku *Nesvrstanost i međunarodno pravo*¹² također, po našem mišljenju posve nepotrebno, ustaje u obranu jednostranih deklaracija. Opće međunarodno pravo ne regulira odnose između nesvrstanih država kao takvih. Nesvrstani stvaraju odnos između sebe i nitko treći nije po međunarodnom pravu ovlašten da ocjenjuje taj odnos i određuje da li se on temelji na međunarodnom pravu - naravno, tako dugo dok sadržaj tog odnosa između nesvrstanih nije u očiglednoj suprotnosti s međunarodnim pravom. Zar *treće* države, tj. u ovom slučaju one koje nisu nesvrstane, treba da odlučuju ili mogu odlučivati o tome da li je odnos između nesvrstanih pravni odnos? Dok se ne može tvrditi da su nesvrstane države u nekom aktu, jednostranom, dvostranom ili višestranom, povrijedile međunarodno pravo - važan je, dakako, sadržaj tih akata - taj njihov odnos stvoren tim aktima ima se smatrati dopuštenim. To je, već smo rekli, *res inter alios acta*. Sudbina njihova dogovora odnosno njihovih uzajamnih odnosa i obveza samo je njihova stvar. O pravu država da budu nesvrstane možda se može govoriti, ali to nije neophodno potrebno. Nezavisna država ni po kojem temelju ne mora pristupiti formiranim blokovima. To je osnovno i bitno. Ona ima slobodu da pristupi ili ne pristupi, i to je u skladu s tradicionalnim, ali i s najnovijim, međunarodnim pravom. Čini nam se kao da i Petković s nekim polemizira. Šteta je što ni on ne navodi niti jedno ime i niti jedan rad. Naše je stajalište u tom pogledu već istaknuto u vezi s Pajićevim radom.

¹¹ Političke kritike nesvrstanosti posebno ističu izvjesne neuspjele pokušaje da se bude nesvrstan. Tako dokazuju da je Kuba i te kako *svrstana*, također i Angola, Etiopija, Vijetnam. Nadalje, činjenica oružanih borbi između država koje tvrde da su nesvrstane (najnoviji sukobi Iraka i Irana), po tvrdnjama jednog dijela zapadne štampe i publicistike, dokazuje kako je nesvrstanost nemoguće ostvariti. Nije naš zadatak da se u ovom radu upuštamo u te kritike, jer je naš interes upravljen na pravni aspekt nesvrstanosti, a ne na prognoze o budućnosti i sudbini nesvrstanosti kao političke koncepcije. Međutim, i bez obzira na dalji razvoj i sudbinu pokreta nesvrstanih, jasno je da ti kritičari zamjenjuju slabosti, teškoće i procese unutar, naravno, ne potpuno stabilnog kruga nesvrstanih s *pojmovnom* nemogućnošću i neodrživošću pozicija nesvrstanosti.

¹² Petković, R., *Nesvrstanost i međunarodno pravo*, u: Međunarodna politika, 25, 1974., br. 574, str. 23-26.

Milan Šahović također daje svom radu vrlo određen naslov: *Nesvrstanost i međunarodno pravo*.¹³ No u tom radu politička vrednovanja, više nego što bi možda pod tim naslovom trebalo očekivati, čine njegov osnovni sadržaj. Autor nam, kao glavni sadržaj toga rada, prezentira tvrdnju o vrlo povoljnoj ulozi, utjecaju, akciji, te o uspjesima nesvrstanih država u pogledu razvoja međunarodnog prava. On tvrdi i dokazuje da su nesvrstane države bile uspješne u svom djelovanju te da su bile *politička snaga* koja je pridonijela povoljnom razvoju međunarodnog prava. Nesvrstane su države, kaže autor, pojačale „autoritet Povelje kao izvora pozitivnog međunarodnog prava“.¹⁴ One su se u svojoj međunarodnoj aktivnosti zauzimale za dosljedno poštovanje principa i pravila međunarodnog prava. Šahovićev je rad, po našem mišljenju, prikaz djelovanja nesvrstanih zemalja i isticanje napredne i korisne uloge tih zemalja u daljem razvoju međunarodnog prava. Pri tome on izlaže i poznatih *Sedam principa*,¹⁵ što samo po sebi ne govori o načelnom odnosu pojmova nesvrstanosti i međunarodnog prava. Iako zasluga za donošenje *Sedam principa* pripada nesvrstanim, za tekst Deklaracije izjasnile su se „zajednički... i to bez ikakve rezerve sve zemlje članice UN, bez obzira na političke podele i ideološke razlike“,¹⁶ što je, držimo, dobro i što doprinosi vrijednosti tih principa. Mi, naravno, prihvaćamo autorovu tvrdnju da je „Deklaracija Sedam principa plod zalaganja nesvrstanih zemalja...“, ali iz te tvrdnje, već smo rekli, ne doznajemo ništa bitno o izravnom odnosu dvaju pojmova. Taj se odnos ne može sastojati u uspjesima ili neuspjesima u konkretnim akcijama nesvrstanih. Odnos između dva pojma, kako ga mi zamišljamo, postoji neovisno o mogućim uspjesima ili neuspjesima, u ovom slučaju nesvrstanih.

Ne upuštajući se u pojedinosti toga Šahovićeve rada i prihvaćajući korisnost razmatranja uloge nesvrstanih zemalja u razvoju međunarodnog prava, a i Šahovićeve pozitivne ocjene te uloge, smatramo da je, kao i u prethodna dva rada, naslov ipak širi od sadržaja rada. U njemu je, uglavnom, ukazano na praktičnu ulogu, unutar određenog razdoblja, nesvrstanih zemalja (da li svih?) u razvoju međunarodnog prava.

Autorova tvrdnja da je Komisija za međunarodno pravo „sastavljena od istaknutih pravnika koji zasedaju u ličnom svojstvu ...“ nesumnjivo je točna. No smatramo da bi bilo potrebno ukloniti svaku sumnju manje upućenog čitaoca u

¹³ Šahović, M., *Nesvrstanost i međunarodno pravo*, u: Međunarodni problemi, Beograd, 28, 1976., br. 2, str. 9-21.

¹⁴ Šahović, *op. cit.*, str. 12.

¹⁵ Sedam principa jest uobičajeni skraćeni naziv za načela sadržana u Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. Tekst te deklaracije Opće skupštine otisnut je u *Zbirci pravnih propisa* br. 112 (Narodne novine, Zagreb, 1976, treće izdanje); naslov sveska jest *Povelja Ujedinjenih naroda*.

¹⁶ Šahović, *op. cit.*, str. 15.

osobne motive člana Komisije. Motivi u radu člana Komisije jesu - tako je taj organ zamišljen - samo njegovi. Stavovi članova Komisije ne bi smjeli odražavati politiku njihovih vlada. Trebalo je, možda, krajnje jasno istaknuti da rezultate rada Komisije u vezi s kodifikacijom pravila o sukcesiji, koji odgovaraju interesima nesvrstanih, ne dugujemo činjenici da su neki članovi Komisije državljani nesvrstanih država, nego savjesti, znanju i pravnoj svijesti članova Komisije. Kod Komisije, kao i kad spominje Međunarodni sud, autor, razumije se, ne ispušta iz vida nedopustivost utjecaja država (vlada) na Komisiju i na Međunarodni sud posredstvom svojih državljana, članova Komisije odnosno Suda, nego tek donekle, nedovoljno, na to upozorava čitaoca, koji ne mora nužno biti upoznat s postavkama i odredbama o djelovanju tih dvaju tijela.

Isti autor u jednom svom drugom radu, *L 'institutionalisation des non-alignés*,¹⁷ opisuje zašto i kako je došlo do toga da su nesvrstani počeli za svoj pokret stvarati određeniji instrumentarij koji će osigurati izvjesnu trajnost konkretnih i koordiniranih akcija. Takav instrumentarij nastao je time što su organizirani periodični konsultativni sastanci nesvrstanih na raznim nivoima predstavljanja, sve do sastanka na vrhu. Ispravan je autorov zaključak da se na taj način pokret institucionalizirao. „Pokret je dobio organe (Konferencija šefova država i vlada, Konferencija ministara vanjskih poslova, Koordinacioni bureau); organi, dakako, moraju imati svoje nadležnosti, oni moraju funkcionirati, što je nezamislivo bez određivanja njihovih radnih metoda (naročito Koordinacionog bureaua), njihovih dužnosti i prava, njihova odlučivanja. Tu materiju Šahović ne samo što izlaže nego je i popraćuje prikladnim i jasnim tumačenjima razloga institucionaliziranja i povoljnih posljedica do kojih ono dovodi u vezi s uspješnijim funkcioniranjem pokreta nesvrstanih. Dodajući svojem izlaganju i svojim razmatranjima i pitanje kriterija za primanje novih članova u pokret nesvrstanih, posebno naravi tih kriterija (uključivanjem oslobodilačkih pokreta), autor je dao vrijedan prilog u kojem, nesumnjivo, uz politički sadržaj nalazimo i izrazito pravni. Jer, pitanja vezana uz institucionalizaciju nesvrstanih imaju, svaka-ko, i svoju pravnu stranu. Smatramo da se tu radi o nastajanju prava odnosno o već stvorenom pravu koje nije nacionalno, pa stoga može biti samo međunarodno pravo, dakako partikularno pravo nesvrstanih država.

Od radova stranih autora smatramo da je pod naslovom identičnim s naslovom ovoga rada najznačajniji rad alžirskog pravника, političara i diplomata Mohammeda Bedjaouija.¹⁸ I on, iako opširnije nego dosad spomenuti naši auto-

¹⁷ Šahović, M., *Institutionalisation des non-alignés*, u: *Annuaire français de droit international* 1977, T. 23, Paris, 1978, str. 187. i sl.

¹⁸ Bedjaoui, Mohammed, *Non-alignement et droit international*, u: *Recueil des cours* 1976, III, Tome 151, Leyde, 1978, str. 337-456.

ri, istražuje utjecaj nesvrstanosti na međunarodno pravo.¹⁹ No i taj vrlo dobro pisani rad i nesumnjivo vrlo sadržajan, najvećim dijelom daje, usprkos svojem naslovu, prostor političkim i ekonomskim razmatranjima.

U svojim izlaganjima Bedjaoui ističe da međunarodno pravo treba reformirati. Takva izjava, ako se dalje ne precizira, može dovesti do zanemarivanja činjenice da je pozitivno međunarodno pravo već i sada mnogo više u skladu s nesvrstanošću negoli sa svrstanošću. Reforme su, dakako, uvijek potrebne, ali glavni neprijatelj nesvrstanosti ne nalazi se u međunarodnom pravu; on je u faktičnom odnosu snaga, vojnih i ekonomskih u prvom redu, te u vođenju politike supersila s tih njihovih pozicija, koje ih i čine supersilama. Međunarodno pravo nije zapreka nesvrstanim da ostvaruju svoje ciljeve. Zapreka je u nepoštovanju i ignoriranju međunarodnog prava i već preuzetih međunarodnopravnih obveza, a naročito u pritisku na nesvrstane da se *svrstaju*. Nekadašnja pozivanja na *prava* u svojoj *interesnoj sferi* zamjenjuju se sada *pravom* odazvati se pozivu za pomoć što ga upućuje neka ugrožena vlada. Pravo odazvati se takvu pozivu dobiva politički sadržaj pogotovu kad ono dovodi do oružanih borbi kojima je cilj uništiti političke protivnike vlade koja je uputila poziv za pomoć. Tvrdnja da zemlja koja poziva, država koja pruža gostoprimstvo stranim vojnim snagama, nije izgubila nezavisnost, da je ona i dalje suverena država koja vlada u svom državnom području, nailazi općenito na vrlo različitu reakciju; posebno jasno to dolazi do izražaja s govornica Ujedinjenih naroda.

Autor vjerno opisuje prilike u svijetu. Dvije i pol milijarde ljudi, žrtava gladi i neznanja, ne bi smjele, ističe autor, biti ignorirane od strane međunarodnog prava. Teško je složiti se s autorom da bi mogao biti zadatak samo međunarodnog prava da upravo ono, međunarodno pravo, tu činjenicu ne ignorira. Čini nam se da on time pridaje mnogo veću važnost međunarodnom pravu - jednoj normativnoj suprastrukturi neobično osjetljivoj na političke realnosti - nego što ono zaslužuje. Dakako, na području međunarodnog prava treba da budu uklonjene zapreke mijenjanju takva neljudskog stanja. No tu se radi o zakonitostima koje se ne mogu mijenjati međunarodnopravnim normama, a pogotovu ako blokovi te norme ne poštuju. Čini se kao da autor težište s politike baca na pravo i da bi, po njemu, trebalo prije svega mijenjati norme. I mi smatramo da norme međunarodnog prava nisu nepromjenjive. Njih treba mijenjati, zamjenjivati normama koje će u većoj mjeri pogodovati očuvanju mira i zajamčiti jednakost između država. Ali za mijenjanje normi međunarodnog prava treba da se prethodno izmijeni politika supersila. A to autor, po našem mišljenju, ne stavlja dovoljno jasno u prvi plan. Nezanemarivo težište ipak je na režimima unutar drža-

¹⁹ "Le propos ici est d'évaluer l'influence sur le droit et les relations internationales d'une catégorie de plus en plus importante d'Etats qui se réclament du non-alignement et dont le poids ne cesse de grandir dans les affaires mondiales" (Bedjaoui, *op. cit.*, str. 349).

ve, a naročito na odlukama supersila. Bez njihove odluke da se više ne protive, nego da sudjeluju u mijenjanju realnih međudržavnih odnosa, ne može biti mijenjanja međunarodnog prava, svakako ne takva mijenjanja koje bi uz proklamiranje nove norme bilo praćeno i primjenom te nove norme. Pri takvu nastojanju da se mijenja međunarodno pravo trebalo bi se udaljiti od apstrakcije i točnije naznačiti kojim se to sadržajima novih međunarodnopravnih odredaba koje se zahtijevaju može ostvariti istinska nezavisnost i jednakost država i njihov ekonomski razvoj. Riječi *nouveau droit, solidarite, cooperation* još ne stvaraju normativni sadržaj podoban da bude bilo poštovan, bilo kršen. Ako se govori o favoriziranju politike razvoja, o dužnostima bogatih država i o pravima država u razvoju, onda je to prihvatljivo kao generalna obveza i direktiva, ali se tu još ne vide točno određene međunarodnopravne norme koje tome stoje na putu, a ni norme koje bi trebalo da ih zamijene. Na mjestima se čini kao da autor zamjenjuje međunarodno pravo i politiku, posebno vanjsku politiku država, a naročito ekonomsku politiku razvijenih industrijskih država. Politiku i ekonomiju treba smatrati primarnijima od međunarodnog prava. A tamo gdje autor donekle konkretnije ukazuje na to kako bi to međunarodno pravo trebalo mijenjati (npr. formalnu nezavisnost pretvoriti u istinsku, stvarnu nezavisnost), govori on ponekad o potrebi donošenja normi međunarodnog prava, iako one već postoje kao nesumnjivo pozitivno pravo, npr. zabrana svake vrste intervencija, upotrebe sile i prijetnje silom itd. To su norme čiju obaveznost vlade nikada svojim izjavama ne dovode u sumnju, ali to neke od njih ipak ne sprečava da ih krše uz isprike odnosno tumačenja koja možda i ne računaju s vjerojatnošću da budu ozbiljno shvaćena, nego se prije mogu protumačiti kao svojevrsan oblik prijetnje.

Prihvaćajući sve razloge i argumente Bedjaouija, naše je mišljenje da političku borbu za naprednije i adekvatnije međunarodno pravo, za nov ekonomski poredak, za stvarnu nezavisnost država, naročito novih, ne treba koncentrirati samo na legislativnu novog međunarodnog prava, nego još više na utvrđivanje izvršenih povreda toga prava, te na ukazivanje na konkretne kršitelje. Ako se nakon kršenja teritorijalnog integriteta - koje kršenje uz to još ima i trajan karakter, tj. uspostavljanje protupravne okupacije - olako prelazi na dnevni red, a prekršitelj je, da bi došlo do tog protupravnog stanja, bio morao učiti u određenu akciju, kako se može očekivati da će razvijene države izvršavati svoje obveze na polju sudjelovanja u ekonomskom razvoju zemalja u razvoju. Jer, za kršenje tih svojih obveza (odvajanje dijela nacionalnog dohotka, npr.) one se ne moraju upustiti ni u kakvu akciju, one to kršenje ostvaruju već i posve pasivnim držanjem. Međunarodno pravo još je lakše kršiti nečinjenjem, propuštanjem, nego činjenjem. Smatramo da je od dvojbene koristi međunarodna legislativna koja povećava broj obveza država, a te države ne ispunjavaju ni već postojeće međunarodnopravne obveze. Također bi trebalo istraživati posljedice donošenja navodno novih normi, za koje mi mislimo da već odavno predstavljaju nesumnjive

međunarodnopravne obveze (kao što su, npr., teritorijalna nepovredivost država, zabrana miješanja u unutrašnje stvari druge države, itd.). Smatramo da dugim nizom tzv. *reafirmacija* u stvari može doći (a možda uvijek i dolazi) do deprecijacije međunarodnopravne norme. A inflacija novih normi koje se neće poštovati, šteti i ozbiljnosti obveza koje počivaju na već postojećim normama. Stoga se i slažemo s ovim autorovim stavom:

“Il ne s'agit pas ici simplement d'affirmer de façon abstraite l'égalité juridique des Etats. Ce principe, consacré de longue date par le droit international traditionnel, est demeuré fictif et inopérant. Les pays non-alignés entendent lui donner une effectivité et une efficacité réelles“.²⁰

Dodali bismo da je pravo na jednakost jedno od temeljnih prava država. Očigledno je da se za poštovanje toga prava treba boriti. No promašeno bi bilo boriti se za donošenje odgovarajuće pravne norme, jer ona postoji. Kada bi se ostvarivale i poštovale samo norme međunarodnog prava sadržane u Povelji, niti bi mir bio tako evidentno ugrožen kao što jest, a niti bi se zemlje u razvoju nalazile u tako neizrecivo teškoj situaciji, takvoj da je iz nje krajnje teško uočiti neki iole prihvatljiv izlaz. Ono što ovdje želimo istaknuti, smatrajući da nije potrebno ocjenjivati da li je to više dopuna spomenutih radova ili prigovor koji im upućujemo, jest nedovoljno insistiranje na pozitivnom međunarodnom pravu. Borba za mir i ravnopravnost treba, svakako, da se upire i na postojeće međunarodno pravo; nastojanjima na stvaranju novog međunarodnog prava - osim na polju novog ekonomskog poretka - ne bi se smio izazivati pogrešan utisak da je nepostojanje adekvatnog međunarodnog prava jedini ili glavni (što nipošto nije) uzrok vrlo nezadovoljavajućih međudržavnih odnosa, uključujući tu i oružane sukobe. Ukratko, naša je tvrdnja da u ovom razdoblju u kojem se nalazimo međunarodno pravo nije ni medij ni element koji može odigrati važnu ulogu svojim daljim razvojem, nego bi prije i više njegovo strogo poštovanje²¹ mogla

²⁰ Bedjaoui, *op. cit.*, str. 408.

²¹ Kada bi vlade poštovale samo tzv. osnovna (temeljna) prava i dužnosti država, tj. onaj mali broj normi koji se uvijek nanovo formulira, a u poslijeratnom razdoblju naročito intenzivno (vidi npr., *Preparatory Study Concerning a Draft Declaration on the Rights and Duties of States - Memorandum of the Secretary-General*, 1948., kao i radove koji su slijedili samo unutar Komisije za međunarodno pravo, te sve što je vezano uz temeljna prava država, koegzistenciju, Pet načela, Sedam načela, itd.), opasnost rata ne bi postojala. Jer, ta opasnost nipošto ne izvire iz ozbiljnih nedostataka u normativnom sistemu - međunarodnom pravu - što ga države rado i često priznaju egzistentnim i obvezujućim, nego se ona nalazi u nominalnosti i u mentalnim rezervama što prate odnosne izjave i priznanja. Ako bi sve vlade poštovale samo pravo na (1) opstanak, (2) nezavisnost i (3) jednakost - u sadržajima koji su praktično nesporni tako dugo dok se o njima raspravlja u doktrini, a u praksi tako dugo dok se njihovo poštovanje traži od *druge strane* - rata se ne bi trebalo bojati. Problem nije u tome da nema norme, odnosno da nema adekvatne norme, da treba stvoriti neku novu normu; on je u tome što je priznavanje normi često samo prividno, što se radi o tzv. lip serviceu. Mentalna rezerva ne može se ukloniti legislacijom. Mjere i promjene u sferi politike materijalni su izvori i u međunarodnom, ne samo u unutrašnjem pravu. Relativno lako

doprinijeti poboljšanju međudržavnih odnosa. Čini nam se da Bedjaouijev rad na to dovoljno ne ukazuje. Posebno nas ne zadovoljavaju *zaključci*.²² U tom dijelu rada gotovo da uopće nema prava. Tu se radi o moraliziranju i osudi nejednakosti i bogatstva jednih pored sve veće bijede drugih. Vrlo dobro pisano, uvjerljivo, snažno - ali veza s međunarodnim pravom nije zadovoljavajući vidljiva, odnosno ona je krajnje apstraktna. Ne vidi se koju bi konkretnu normu pozitivnog -međunarodnog prava trebalo staviti izvan snage, a kako bi trebala glasiti neka nova norma koju autor priželjkuje i od koje očekuje poboljšanje stanja zemalja u razvoju. Nesumnjivo, istina je što tvrdi autor, naime da je i međunarodno pravo u razvoju, da bi ga trebalo brže razvijati na korist zemalja u razvoju, ali ne kaže točno što bi trebalo izmijeniti pa da *treći svijet* dostigne razvijene zemlje. Jedino ga način glasanja u Vijeću sigurnosti smeta, što je razumljivo, ali nije jasno kako bi se u postojećoj političkoj konstelaciji mogao ukinuti bez opasnosti za postojanje Ujedinjenih naroda. Autor, međutim, ne kaže ništa ni o tome da situacija koju opravdano kritizira postoji zahvaljujući jednom i drugom bloku zajedno. A to bi, svakako, trebalo očekivati u radu koji se odnosi na nesvrstanost. On napada izobilje, ali ne napada, bar ne u svojim zaključcima, naoružavanje i izdatke koji postoje i koji su enormni u oba bloka. Čini nam se da su *zaključci* slabiji od ostalih dijelova rada. Međunarodno pravo samo se spominje, ali se o njemu ništa zaista supstancijalno ne kaže iako naslov - *Non-alignment et droit international* - opravdava upravo suprotno očekivanje.

Nama se čini da sve spomenute veze između nesvrstanosti, s jedne, i međunarodnog prava, s druge strane, ne obuhvaćaju - a pogotovu ne naglašavaju - upravo ono najtemeljnije i, možda, najvrednije što se o odnosu tih dvaju pojmova može reći.

Najosnovnije od čega treba poći jest izravni uzajamni *odnos* pojma *nesvrstanost* i pojma *međunarodno pravo*, a ne, npr., činjenica da nesvrstanost na ovaj ili onaj način djeluje na razvoj međunarodnog prava. Iako, naravno, i to djelovanje zaslužuje pažnju, ono ipak nije osnovna značajka tog odnosa.

Prije svega je potrebno zapitati se može li se uopće nešto reći o nesvrstanosti sa stajališta međunarodnog prava.

mirenje s pojavama nepoštovanja (kršenja) postojećih i mnogo puta preuzetih međunarodnopravnih obveza, uz istodobno nastojanje da se u izgradnji (legislaciji) novih normi (koje i nisu nove) vidi i nađe put koji vodi osiguranju mira, smatramo zabludom i opasnošću današnje međunarodne politike. Mjerilo za stupanj opasnosti od rata i simptome razvoja međudržavnih političkih odnosa više treba da tražimo u stupnju poštovanja odnosno kršenja postojećih i do sada preuzetih obveza negoli u produkciji uvijek novih i novih deklaracija i reafirmacija.

²² Posljednji odsjek Bedjaouijeva rada pod naslovom *Conclusion* (str. 453-456) ne sadrži nikakvih konkretnih zahtjeva ili prijedloga za ukidanje odnosno stvaranje određenih pravnih normi koji bi makar donekle bili formulirani pravnotehničkim terminima.

Bindschedler²³ tvrdi da je nesvrstanost jedan posve *politički stav* i da ona nije utemeljena u međunarodnom pravu.²⁴ Mi ne poričemo točnost te tvrdnje, ali naša tema i naše pitanje nisu tako usko postavljeni. Naše pitanje jest pitanje odnosa između dva pojma, dok Bindschedler utvrđuje da se nesvrstanost *ne temelji* na međunarodnom pravu (“.. *Blockfreiheit... nicht im Völkerrecht verankert*“). I mi smatramo da nesvrstanost nije ni međunarodnopravni institut, ni princip međunarodnog prava, ni međunarodnopravna norma. Nas, međutim, prvenstveno zanima odnos između ta dva pojma, a to je jedno drugo pitanje i, prije svega, šire postavljeno pitanje od onoga što si ga je Bindschedler postavio. Nesvrstanost nije i ne mora biti institut, princip ili norma međunarodnog prava da bi ipak između nesvrstanosti i međunarodnog prava postojao neki pravno relevantni odnos.

Kao najosnovnije pitanje u tom odnosu ukazuje nam se pitanje o pravnoj dopustivosti ili nedopustivosti politike, pokreta, prakse, stavova, itd., nesvrstanosti. Zabranjuje li možda međunarodno pravo nesvrstanost? Ako bi je međunarodno pravo zabranjivalo, onda ona, dakako, ne bi mogla biti utemeljena na međunarodnom pravu, ali bi samim tim neki odnos između nesvrstanosti i međunarodnog prava nužno morao postojati. A taj bi odnos bio negativan. Pitanje zabranjuje li međunarodno pravo nesvrstanost, može se činiti posve nepotrebnim. Zaista, u kojoj bi to normi međunarodnog prava bila sadržana takva zabrana? Takvu normu ne poznajemo. A po onoj staroj, poznatoj i velikim dijelom i danas uporabivoj maksimi - da je dopušteno što nije zabranjeno,²⁵ nesvrstanost nikako nije protivna međunarodnom pravu. Ponavljamo, međunarodno pravo nesvrstanost nigdje ne zabranjuje.

Jedno drugo, također na prvi pogled i suvišno i neumjesno, pitanje bilo bi: da li međunarodno pravo raspolaže normom koja bi nalagala svrstavanje u blokove, tabore, lagere i saveze? Da li međunarodno pravo zahtijeva - pa bi stoga međunarodno pravo kršila ona država koja takvu zahtjevu ne bi udovoljila - da se države vežu uz postojeće grupacije one vrste koje uvijek imaju svoje oponente (NATO, Varšavski pakt)? I na to je pitanje, tvrdimo, odgovor negativan. Kako bi, uopće, međunarodno pravo moglo sadržavati takav nalog, takvu zapovijed? ! Apsurdnost bi bila i u tome što bi međunarodno pravo na taj način države upravo tjeralo u konfrontacije. Apsurdnost toga pitanja približava nas, međutim,

²³ Bindschedler, *Ständige Neutralität und Neutralismus (Blockfreiheit). Völkerrecht und Rechtsphilosophie*, u: Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin, 1980, str. 313-321.

²⁴ “3. Neutralismus, Blockfreiheit stellen eine rein politische Haltung dar und sind nicht im Völkerrecht verankert“ (Bindschedler, *op. cit.*, str. 315).

²⁵ U ratnom pravu ta maksima ne vrijedi i izričito je opovrgnuta u tzv. Martensovoj klauzuli, sadržanoj u preambuli Četvrtoj haškoj konvenciji (1907.); vidi: Andrassy, *Međunarodno pravo*, sedmo izdanje, str. 569; Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1972., str. 140.

uočavanju, radi odgovora na to pitanje, najrelevantnijih međunarodnopravnih odredaba. Mislimo na pravila koja sadrže temeljna prava država, i to ne samo na pravilo koje zajamčuje nezavisnost države nego i na ono koje zajamčuje njihovu jednakost.²⁶ Zar bi moglo biti da jedne države imaju dužnost svrstavati se u blokove, a druge, a to su samo supersile, pravo da to svrstavanje od prvih zahtijevaju? Takva se nejednakost država, dakako, pojavljuje u realnosti međudržavnih odnosa, ali je ona potpuno isključena iz međunarodnog prava već prilično dugo, a svakako, i to u pojačanoj mjeri, od kada je Povelja (čl. 2, 1) tako snažno istakla suverenu jednakost kao svoje prvo načelo. Istina, nesvrstanost nije utemeljena na međunarodnom pravu izravno. Ona nije utemeljena na posebnoj normi, jer nje i nema, ali bi se poricanjem prava na nesvrstanost (prava na nesvrstavanje) ujedno poricala i temeljna prava država. I upravo u tome mi nalazimo ono najbitnije što, svakako, treba na prvom mjestu istaknuti u odnosu između naša dva pojma, a što do sada, čini se, nije bilo dovoljno istaknuto. Iako se nesvrstanost ne temelji na međunarodnom pravu u tom smislu da bi međunarodno pravo naređivalo ili zahtijevalo od država da budu nesvrstane ili bar jasno posebnim pravilom ukazivalo na dopustivost takve mogućnosti, pravo biti nesvrstan postoji i sadržano je u temeljnom pravu na suverenost i ono je nesumnjivo zaštićeno i zajamčeno pozitivnim međunarodnim pravom. Tko vrijeđa, smeta ili onemogućuje države u njihovoj odluci i nastojanju da budu i ostanu nesvrstane, taj krši i temeljna prava država, tj. međunarodno pravo.

Kada država hoće - pa dosljedno tome i izrazi svoju volju - da pristupi nekom međunarodnom ugovoru kojim se ostvaruje neko *svrstavanje*, onda su ta volja i njeno izražavanje međunarodnopravno relevantni. Međunarodni pravni poredak ne odriče državama pravo da sklapaju međudržavne ugovore koji nisu u suprotnosti s normama međunarodnog prava, koji nisu tajni i koji se objavljuju. No, nadovezujući na upravo rečeno, treba istaknuti da se i nesvrstavanje (a ne samo svrstavanje) mora definirati kao izražavanje volje - također međunarodnopravno relevantne i dopustive - kojom odnosna država odbija biti članicom ili pripadnicom nekog bloka. Ona, nesvrstana država, manifestira svoju suverenu volju ne pristupiti bloku, ona izražava "... *unwillingness to adhere to a united front*"²⁷. Takav stav nesvrstana država temelji (kao i svrstana svoj obratni stav) na svojoj državnosti i na svojem temeljnom pravu na nezavisnost i jednakost. Upravo tu leži veza i odnos između nesvrstanosti i međunarodnog prava. Izjavljivati i potvrđivati svoje pravo *ne svrstati se* jest *par excellence* afirmacija državnosti i nezavisnosti. To je, po našem mišljenju, upravo i jedan od najpogodnijih načina da se manifestira vlastiti međunarodnopravni subjektivitet. Narav-

²⁶ Vidi: Andrassy, *op. cit.*, str. 88., 254.

²⁷ Lars Nord, *Movement of Nonalignment - An Obituary with Reservations*, u: Snage i putovi rata i mira, Zagreb, 1978.

no, kao što smo već rekli, imaju pravo i oni koji tvrde da je pristupanje nekom savezu ili bloku također pravo države i da se tim pristupanjem ne gubi subjektivitet, jer države mogu i smiju sklapati obrambene saveze i pristupati savezima. Ali izražavanje volje da se ne pristupi niti kojem bloku politički je kudikamo jasnije izražavanje vlastite nezavisnosti. U takvu se slučaju identitet, posebnost, nezavisnost te jedinice međunarodnih odnosa, tog subjekta međunarodnog prava, očituje na način koji odmah znači i nedvoumno negiranje bilo kakve zavisnosti i nesamostalnosti, te odbacivanje svakog pojavljivanja u međunarodnom životu kao dijela nekog bloka. A to ne samo što se ne protivi međunarodnom pravu, nego ukazuje na ono što se po međunarodnom pravu zahtijeva kao dokaz postojanja punog međunarodnopravnog subjektiviteta. Time se, naime, ne negira postojanje interdependencije kao jedne od najvažnijih značajki suvremenog svijeta, nego se samo naglašava, s međunarodnopravnog stajališta, odsutnost ograničenja vlastite slobode odlučivanja (*decision making*) nesvrstane zemlje. Svrstane zemlje, kao članovi blokova, ograničene su u svojem pravu odlučivanja, i to u nejednakoj mjeri. A najmanje su ograničeni, dakako, vođe (lideri) blokova, jer oni su, u stvari, hegemoni u bloku.

Činjenica da nesvrstanost nema svoju *aktivnu* međunarodnopravnu stranu, tj. da se njezino postojanje i djelovanje ne temelji baš na jasnoj normi međunarodnog prava koja u tu svrhu postoji (jer je i nema), ne znači da nesvrstanost nije ni u kakvu odnosu prema međunarodnom pravu. Taj je odnos - kako smo već vidjeli - *pasivan*. Mislimo time reći da je osnovna veza nesvrstanosti i međunarodnog prava u tome što međunarodno pravo ne zabranjuje nesvrstanost, pa se stoga nekima čini (što pretpostavlja, međutim, nedovoljno poznavanje međunarodnog prava) da te veze i nema. No osim postojanja te veze i tog odnosa mi ovdje zastupamo stajalište da postoji i nešto više od *pasivnosti* tog odnosa, od puke dopustivosti nesvrstavanja. Ono što u prvom redu prelazi samu dopustivost nesvrstanosti, već smo spomenuli, to je najjasnije isticanje nedvojbene nezavisnosti države, njezina međunarodnopravnog subjektiviteta, jače i određenije nego što je to slučaj kod svrstanih država. No to nije sve. Odnos između nesvrstanosti i međunarodnog prava obilježen je i time što između nesvrstanosti i međunarodnog prava postoji tješnja i logičnija konvergentnost, dakako ne samo na površini tog odnosa nego i u stvarnim sadržajima. Nesvrstanost svedena na svoj osnovni politički smisao jest borba da se prevlada formalna nezavisnost i uz nju ostvari i faktična. A upravo u tom svom najvitalnijem dijelu nesvrstanost se na vrlo određen način dodiruje i najnovijeg i najnaprednijeg dijela međunarodnog prava. Zadržimo se (najprije) na Povelji kao onom skupu normi kojemu je zadatak očuvati mir i unaprijediti suradnju među narodima.

Povelja Ujedinjenih naroda i sve što se na njenim temeljima dalje nadograđuje i precizira (Deklaracija sedam principa) predstavlja dalju izgradnju onog dijela međunarodnog prava koji kao najveću vrijednost koju treba zaštititi i ob-

raniti utvrđuje međunarodni mir. A mir se, već u doba Lige naroda, a pogotovu u doba Ujedinjenih naroda, smatra ugroženim upravo postojanjem saveza, naročito kad su oni i izrazito vojnog karaktera. Već se u Preambuli (st. 2) „ravnopravnost velikih i malih naroda“ ističe kao motiv stvaranju Ujedinjenih naroda. Iako ne postoji norma koja izričito zabranjuje *svrstavanje*, jedino nesvrstavanje leži na liniji koja je u skladu s Poveljom, jer je „ravnopravnost velikih i malih naroda“ upravo ono što se svrstavanjem ugrožava. Male države niti mogu iskreno htjeti niti mogu zahtijevati da se veliki svrstavaju iza njih. Moguće je samo obratno. A govoriti o ravnopravnosti malih i velikih u bloku u kojem nužno veliki zapovijedaju malima, iluzorno je. Povelja se zauzima za vrlo određeno *svrstavanje*, naime za svrstavanje koje je univerzalno i koje je u njoj samoj institucionalizirano. A pri tom se, naravno, ne može raditi o drugome nego o *svrstavanju* u članstvo Ujedinjenih naroda. Ovdje nije mjesto da se raspravlja o tome u kojoj je mjeri to univerzalno i institucionalizirano *svrstavanje* uspelo (ili može uspjeti) i da li mi danas imamo organizaciju koja - zbog toga što su praktično sve države njezine članice i što Povelja svojim odredbama o donošenju odluka sprečava hegemoniju jednog ili drugog bloka - ima ulogu koju su joj njeni stvaraoci namijenili. No sigurno je da sami Ujedinjeni narodi nisu *blok*, i to već stoga što su oba bloka uključena u Ujedinjene narode i što Ujedinjeni narodi djeluju na drugi način i po posve drugoj proceduri nego je to slučaj unutar blokova. Tako zamišljenoj neblokovskoj organizaciji, Povelja može kao cilj odrediti da poduzima „djelotvorne kolektivne mjere“ (čl. 1, 1). Iz svega se može zaključiti da Povelja samo jednu univerzalnu međunarodnu organizaciju - koja se upravo zbog te univerzalnosti ne može smatrati blokom - ²⁸ naime UN, smatra pogodnom da održi „međunarodni mir i sigurnost“. Što se regionalnih sporazuma (čl. 52-54) tiče, oni očigledno nisu zamišljeni na način i sa sadržajem i djelovanjem koji bi dopuštali da se današnja dva bloka smatraju regionalnim sporazumima u smislu Glave VIII. Povelje. Stoga je dopustiv zaključak da nepripadanje nekom bloku, dakle nesvrstanost, odgovara Povelji i njome stvorenoj organizaciji Ujedinjenih naroda. Nesvrstanost je u skladu s pozitivnim međunarodnim pravom, a postojanje blokova, naprotiv, ne odgovara strukturi poretka koji treba da uređuje odnose između nezavisnih država. Odnos između nesvrstanosti i međunarodnog prava ne iscrpljuje se, dakle, samo - iako je to osnovno - u međunarodnoj dopustivosti nesvrstanosti, nego u izričitom uzajamnom potvrđivanju. Drugim riječima, nesvrstanost je politički stav koji u svojoj primjeni usvaja pozitivno međunarodno pravo i aktivno ga podržava - što blokovi nipošto ne

²⁸ Pojam *bloka* pretpostavlja da ima država koje se nalaze izvan određenog bloka, u drugom bloku, ili u drugim blokovima. Po stajalištu koje se ovdje izlaže i zastupa kao ono koje je jedino posve u skladu s međunarodnim pravom, nepripadanje jednom bloku ne znači da se nužno pripada drugom (ili trećem, itd.) bloku, nego da se može biti izvan blokova uopće.

čine.²⁹ A međunarodno pravo - kako tradicionalno, opće običajno, tako i ono najnovije, mnogostrano ugovorno (Povelja, rezolucije i odluke koje se mogu smatrati izvorima) - iako nesvrstanost ne poznaje ni kao institut, ni kao normu, štiti tu nesvrstanost time što sprečavanje nesvrstanosti, prijetnje državama ako zauzmu određeni stav te kršenje nesvrstanosti uključivanjem u blok prisilom i primjenom sile smatra nedvoumnom povredom Povelje i međunarodnog prava. Već smo rekli da se vrijeđanjem nesvrstanosti vrijeđaju temeljna prava država sadržana u općem običajnom međunarodnom pravu. No vrijeđanjem nesvrstanosti vrijeđaju se i norme pisanog, ugovornog prava stvorenog nakon drugog svjetskog rata i poriču se, ili zaobilaze, razvojne tendencije međunarodnog prava uperene protiv neokolonijalizma ili nastavljanja i uspostavljanja politike interesnih sfera, te uopće svake supremacije, posebno industrijski razvijenih država nad državama u razvoju. Zaključno definiramo našu osnovnu tvrdnju ovako:

a) Međunarodno pravo ne sadrži niti jedan pravni institut, načelo ili normu koji bi pokret nesvrstanosti činili međunarodnopravno nedopustivim; međunarodnopravna dopustivost nesvrstavanja toliko je jasna da je u krugu poznavalaca međunarodnog prava nepotrebno dokazivati je odnosno dokazivati nepostojanje međunarodnopravnih zapreka zauzimanju stava nesvrstanosti; nesvrstanost se ne temelji na međunarodnom pravu, ali je s njime, izvan svake sumnje, u najpotpunijem skladu.

b) Nesvrstanost kao politička koncepcija, kao pokret i praksa, olakšava i potiče poštovanje međunarodnog prava time što je ona sadržajno sukladna - za razliku od blokovskog svrstavanja - s temeljnim pretpostavkama međunarodnog prava, naime s pretpostavkom o nužnom postojanju istinski nezavisnih subjekata - država, bez kojih međunarodno pravo ne može postojati; međunarodno pravo naročito posredstvom svojih normi o temeljnim pravima i dužnostima država, posredstvom Povelje i daljom legislacijom, daje pravnu zaštitu nesvrstanosti, iako se riječ *nesvrstanost* pri tome ne pojavljuje.

²⁹ Unutar međunarodnog prava u toku je jedan proces borbe između tradicionalnog međunarodnog prava, koje, između ostalog, ne napušta takav pojam suverenosti koji dopušta *svrstavanje*, i nastajućeg novog međunarodnog prava, koje nastoji snažno izgraditi dužnost izbjegavanja svega što omogućuje i olakšava oružane sukobe. A u ono što stimulira sukobe spada, svakako, i svrstavanje u antagonističke, naročito vojne, blokove. Ako ne smetnemo s uma, što nikako ne bismo smjeli, da već i sadašnje pozitivno međunarodno pravo zabranjuje rat, tada moramo zaključiti da bi negativni stav međunarodnog prava prema postojanju i stvaranju antagonističkih blokova morao biti smatran logičnim. Tim više što ti antagonistički blokovi, blago rečeno, tako teško dokazuju svoj isključivo obrambeni karakter. Stoga je, naglašavamo, svrstavanje - iako nije zabranjeno - u neskladu s međunarodnim pravom, dok je nesvrstavanje, naprotiv, ne samo dopušteno nego i jedini logičan stav ako se strogo poštuje sadašnje međunarodno pozitivno pravo, a pogotovu ako se vodi računa o njegovim preobražajima (*changing law*).

Sve ostalo što može pojmove *nesvrstanost* i *međunarodno pravo* dovesti u neku relevantnu vezu - nužno pretpostavlja prihvaćanje ili odbijanje, slaganje ili neslaganje s ovdje upravo iznijetim tvrdnjama o odnosu između *nesvrstanosti* i *međunarodnog prava*. Uloga, utjecaj, akcija, doprinos i sl. nesvrstanosti u vezi s međunarodnim pravom mogu biti i jesu, kao što smo vidjeli, sadržaj različitih korisnih istraživanja. Pojmovi nesvrstanost i međunarodno pravo mogu se dodirivati, npr., i kod studiranja i analiziranja dokumenata stvorenih u krugu nesvrstanih, a i pri istraživanjima o tome da li se i kako, u kojem obliku i s kakvim funkcijama i ovlaštenjima, pokret nesvrstanih institucionalizira. Također se može razmatrati uloga nesvrstanih u vezi s nastojanjima na izgradnji sredstava za mirno rješavanje sporova.³⁰ No svi ti i drugi mogući, ovdje nespomenuti, pristupi zahtijevaju da se prethodno zauzme stav u pitanju osnovnog odnosa između nesvrstanosti i međunarodnog prava kako je on ovdje izložen.

Summary

Non-Alignment and International Law

The author is first attempting to offer a description of non-alignment both by a positive approach i.e. focusing on what non-alignment really *is* and by a negative approach pointing out what non-alignment certainly *is not*. This is the way to avoid any confusion between non-alignment and neutrality, and also to show that non-aligned movement did not and does not intend to form a new *bloc*.

³⁰ Naročito želimo ukazati na to da doktrina nesvrstanosti po svojem temeljnom političkom i pravnom sadržaju i po svojem shvaćanju međudržavnih odnosa nužno mora prihvatiti mirno rješavanje sporova kao obvezu nerazdvojnu od zahtjeva za očuvanjem mira, za prihvaćanjem novog ekonomskog poretka, za nezavisnošću država i njihovom ravnopravnošću i svim ostalim pretpostavkama sprečavanju nuklearne katastrofe. Taj idejni, moralni i politički postulat nesvrstanosti na žalost je već češće bio pogažen u stvarnosti odnosa između nekih nesvrstanih država. Nije isključeno da će upravo uspjeh ili neuspjeh ostvarivanja mirnog rješavanja sporova između nesvrstanih država biti možda iskušenje pokreta nesvrstanih. O tome da li će uspjeti iz svojih redova isključiti oružano *rješavanje* sporova (Vijetnam-Kambodža, Irak-Iran, Etiopija-Somalija, Alžir-Maroko), odnosno svesti ih na podnošljivu mjeru, ovisit će i sudbina i uloga nesvrstanosti. Na svaki način, oružane borbe između nesvrstanih mogu eventualno izazvati ili potencirati neslaganje i među onim nesvrstanim koji ne sudjeluju izravno u konkretnom sukobu, mogu ih navesti na zauzimanje stava među stranama u sukobu i tako ugroziti pokret nesvrstanosti i ostvarenje njegovih ciljeva. Zbog toga smatramo opravdanim snažno istaknuti vezu između nesvrstanosti i mirnog rješavanja sporova.

As the main substance of non-alignment is of an evidently political and economic nature, it is only understandable that all discussions and analyses relating to non-alignment are also of a prevailingly political and economic character. That is the reason why the focus is on *independence* (both legal and formal, and real, political and economic), *resistance* to being included in alliances (blocs) against one's will, *struggle* for a new international economic order.

Even though international law is not and should not be in the focus of attention when non-alignment is studied, analyzed and explained, nevertheless the link and the relations between non-alignment and international law should not be ignored. Evidence is given as to the correctness of this assertion.

Concluding the introductory part of this paper, the author stresses the need for studying the relations between non-alignment and international law, but only in a very concrete and specific manner, because he considers it unnecessary to repeat in too general and abstract a way that there is a link between politics and law. The inseparability of politics and law is commonplace. Instead of proving this truth, one should rather assert and analyze the significant relations between the notions of nonalignment and international law and their legal consequences.

Some papers have been published with titles identical to the present paper's (Non-alignment and international law), so the author comments on the points in those papers which he considers to be of interest for his own paper. Three Yugoslav and an Algerian author have been chosen: Pajić, Petković, Šahović and Bedjaoui. The author finds the papers generally useful and interesting. He considers them as appropriate attempts to bring together and to treat together non-alignment and international law. The author, however, cannot accept that the content of these papers corresponds exactly to their titles. He would expect a definition or description of the most basic, fundamental relations between these two notions. Instead, there are discussions of the juridical nature of the declarations issued by the conferences of non-aligned countries, and assertions about the progressive role of these countries with respect to the codification and development of international law. There is also a useful account of the process of institutionalisation of the non-aligned movement. Furthermore, these papers insist on the need for and importance of new international legislation, of a new international law. Sharing this position with the above-named authors, the author expresses the opinion that one should not overlook the already existing legal norms. International law contains a remarkable number of norms. One should therefore also point to the non-observation of the already existing international law, especially of the UN Charter and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter. It would be wrong to believe that the lack of adequate norms in international law is the sole reason for the unsatisfactory state of international affairs.

After investigating the fundamentals by which the relations between the two notions of non-alignment and international law are determined, the author summarizes his findings as follows:

(a) There does not exist in international law any legal institution, principle or norm according to which the phenomenon, or the movement, of non-alignment could by any means be considered as unlawful. From the standpoint of international law, the lawfulness of non-alignment is so well established that it would be entirely unnecessary to try to prove - at least in the circles of international lawyers - this legality or the non-existence of any obstacles whatsoever to non-alignment as a practice in inter-state relations which would arise from international law. Non-alignment is not directly founded on international law. There is no particular legal norm contained in the whole body on international law that in any way whatsoever mentions non-alignment. But the content, the substance of non-alignment is evidently in full harmony with international law.

(b) The practice of non-alignment as a political concept and the movement makes it easier for governments to comply with international law, and it even stimulates its observance. This fact rests on the total congruity of non-alignment with the basic assumption of international law, i.e. the assumption that there can be no international law if there are no sufficiently independent states subject to this law. On the other hand, international law provides protection to non-alignment and defends its existence owing to the norms on the fundamental rights and duties of states, to the UN Charter and to further international legislation following the Charter. This is true even though the term non-alignment does not *expressis verbis* appear in any of these documents.

The author proves that being non-aligned is in complete accordance with positive international law, its spirit and trends of development. This, however, could not be maintained for what is opposite and contrary to non-alignment, i.e. for alliances and *blocs*, especially under the leadership of super-powers. It is far more convincing - and in accordance with international law - if one proves the independence of a state by and through its truly non-aligned status, than by its belonging to a *bloc* in which it is not the leader.

Before anything else can be said, studied, researched etc. with respect to other relevant connections between non-alignment and international law, the above-mentioned assertions must either be accepted or rejected.

Neki problemi evropske integracije*

Riječ *integracija* čula se je posljednjih godina neobično često, naročito u vezi s Evropom, i još je neprestano susrećemo u dnevnoj i stručnoj štampi.

Da li iza te riječi stoji točnije određen pojam?

Na to se pitanje, držimo, može odgovoriti potvrdno.¹

U dovoljnoj je mjeri jasno o čemu se, uglavnom, radi. Državna područja obuhvaćena integracijom postepeno bi sve više postajala - na vrlo različitim poljima ljudskih aktivnosti - *jedna cjelina*.

Nesumnjivo, integracija je proces suprotan dezintegraciji, raspadanju u više ili mnogo cjelina (političkih, vojnih, ekonomskih, kulturnih). Otuda je integracija pojam apsolutno nepomirljiv s autarkijom, a eventualno - što pretežno ovisi o stupnju integracije - može izazvati potrebu razmatranja odnosa između integracije s jedne, i postojećih suvereniteta, podvrgnutih integriranju, s druge strane. No osim o stupnju, ovisit će potreba takvog razmatranja i o vrsti aktivnosti, ljudske djelatnosti, podvrgnute integraciji. Tako će integriranje vojnih potencijala nekog broja međunarodnopravnih subjekata u jedan vojni potencijal, kao i integriranje najosnovnijih grana proizvodnje i tržišta, biti, razumije se, odsudnije od integriranja - bar neposredno u jednom kraćem predvidivom vremenskom razdoblju- na pr. na polju radiodifuzije, televizije ili pobijanja određenih krivičnih djela. Konačno, odnos integracije i suverenosti ovisit će i o pravnim, a naročito stvarnim mogućnostima (ako nisu, što se može zamisliti, posve nestale) faktičnog i pravnog razvrgnuća ovakve, integracijom nastale cjeline, o mogućnosti neke vrste povratka u pređašnje stanje.

Ovih nekoliko riječi dovoljno, iako samo najkraće i sumarno, fiksiraju pojam integracije, pojave izazvane uvjerenjem o potrebi sve jačeg međusobnog povezivanja (uz, ipak, čuvanje prave mjere suverenosti), kojemu se uspjeh ne može zamisliti bez postojanja izvjesne mjere solidarnosti. Ova posljednja je čak neophodni element, čije nepostojanje svaki pokušaj integracije unaprijed čini bezizglednim. Solidarnost po shvaćanju pobornika integracije treba da odigra najvažniju ulogu, pri čemu se ne misli samo na obrambene probleme, jer je Ev-

* *Neki problemi evropske integracije*. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 8, 1958., br. 3-4, str. 198-214.

¹ Pretjerana je tvrdnja, koju je u svom predavanju *Die Entwicklung der Europa-Organisationen*, održanom na Pravnom fakultetu u Zagrebu 12. ožujka 1958., iznio profesor Mokre (Graz), naime, da se na području politike i prava ne zna, što pod integracijom treba razumijevati. Pogrešno bi bilo zahtijevati, da termin, koji označava jedan proces u trajanju, djelomično spontan, a djelomično planiran (u svakom slučaju vrlo kompleksan), ali u svojoj ukupnosti nereguliran i nepredvidivih posljedica, bude unaprijed od bilo koga pedantno definiran.

ropa ugrožena i bez obzira na rat. Smatra se, da ona u odnosu na druge kontinente nazaduje, da je već u neku ruku *nerazvijeni kontinent*, da se njen životni standard ne može dignuti bez integracije, i tome slično.

Iz danas već donekle nepregledne i mnogostruke teme *integracije Evrope*,² koja se može promatrati s vrlo različitih stajališta, ukazat ćemo samo na neke njene vidove, naime na one, koji čine neekonomsku stranu problema.³

U kojoj je mjeri takvo nastojanje opravdano, i može li ono da bude od neke koristi, tek će se pokazati. Smatramo, da bi osvjetljavanje problema s te strane moglo biti korisno pod uvjetom, da se ono izričito shvati samo kao dio problema integracije. Jer, po našem mišljenju, integracija ima i svoju političku (I.), psihološku (II.) i pravnu (III.) stranu, a ne samo ekonomske uzroke i podlogu, i samo ekonomski sadržaj. Iako, dakako, ovo posljednje čini glavni substrat problema, predstavljalo bi nedopustivo pojednostavljenje, ako bi se držalo da postoji samo jedna strana problema integracije, naime ekonomska.

Ovo razmatranje pretpostavlja poznavanje osnovnih činjenica sadržanih u temeljnim tekstovima, putem kojih je integracija Evrope s neorganiziranog i spontanog puta prebačena na namjeravani i planirani put službenih koraka država, koje su vezane tim istim međunarodnopravnim tekstovima. Te se činjenice ovdje ne iznose, tim više, što je to i na našem jeziku već u nekoliko navrata učinjeno⁴, pa bi time ponavljali već rečeno. Uz poznavanje tih činjenica, studij pitanja integracije zahtijeva kao neophodan preduvjet još i postojanje mogućnosti izravnog raspolaganja i uvida u autentične i potpune tekstove.⁵

Polazeći, dakle, od spomenute pretpostavke poznavanja osnovnih činjenica, upućujući na izvore tekstova i izbjegavajući deskripciju njihovih sadržaja,

² Za podlogu ovog razmatranja uzeto je područje zapadne i centralne Evrope, jer se pod nazivom *integracija Evrope* uobičajilo misliti na proces, koji ne obuhvaća Sovjetski Savez i zemlje Istočne Evrope. Uostalom, problemi vezani uz izgradnju jedne druge velike cjeline, pod vodstvom Sovjetskog Saveza, koja uz evropska područja Poljske, Istočne Njemačke, Čehoslovačke, Mađarske, Rumunjske, Bugarske i Albanije u izvjesnim sferama djelatnosti, obuhvaća još i Kinu, Mongoliju i Sjevernu Koreju, zahtijevaju posebno razmatranje.

³ Vjerojatno će biti prilike, da ekonomisti obrade ekonomsku stranu ovog problema.

⁴ Vidi Andrassy, *Pokušaji integracije Zapadne Evrope* (Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, 1954/1) gdje je navedena i obilna literatura. Osim toga, glede jugoslavenske literature, vidi bibliografske podatke o temi integracije u Jugoslavenskoj reviji za međunarodno pravo, 1958/1., str. 257. Časopis *Međunarodni problemi* posvetio je čitav jedan broj (1954/2) isključivo problemima integracije.

⁵ Sve ono, što je do sada u našoj i stranoj publicistici već rečeno o integraciji, može poslužiti samo jednoj manje-više općoj orijentaciji i uvodu čitalaca u tu materiju. Ni najuspjeliji prikazi, ne mogu učiniti nepotrebnim izravno upoznavanje odnosnih tekstova, koji se, uostalom, neprestano nadopunjuju i dalje izgrađuju.

dajemo ipak najprije pregled nekih postojećih evropskih⁶ organizama integriranja. To činimo stoga, što ih je za potrebe ovog razmatranja potrebno svrstati donekle drugim redom, nego što se to najčešće običava činiti.

Kao najvažniju međunarodnu organizaciju odnosno instrument evropske integracije u pravom i općem smislu te riječi, t. j. takve integracije, koja nije naprosto samo vojni savez, a osim toga joj nije cilj isključivo ekonomska, nego i svaka druga (socijalna, kulturna) suradnja, valja smatrati *Evropsko vijeće* (Council of Europe).⁷

Po tom istom kriteriju slijedeća bi po važnosti za opću integraciju bila organizacija, kojoj je - istina - stavljeno u zadatak ostvarivanje i vojnih ciljeva, ali ne isključivo njih, nego pored toga još i ekonomska i druga (socijalna, kulturna) suradnja. Ta je organizacija *Zapadnoevropska (bruxellska) Unija* (Western European Union).⁸

Svim ostalim mnogobrojnim organizacijama i instrumentima izričito je stavljeno u zadatak promicanje isključivo ekonomskih zadataka, iako, razumije se, ostvarivanje tih zadataka mora nužno izazvati posljedice i na svim ostalim područjima političkog, socijalnog i kulturnog života. Tu na prvom mjestu treba da bude spomenuta *Evropska ekonomska zajednica* (European Economic Community).⁹

Slijede zatim takve organizacije i instrumenti, koji također ostvaruju evropsku ekonomsku integraciju, ali kojima su, za razliku od Evropske ekonomske zajednice, zadaci razmjerno usko određeni, bilo po sirovinama, proizvodima i proizvodnim procesima, bilo po posebnim, vrlo određenim svrhama kojima služe. Bez pretenzija na iscrpno nabranje, smatramo da u ovoj grupi treba da budu navedeni prvenstveno:

⁶ Valja ipak držati na umu, da je nemoguće do kraja dosljedno izolirati evropsku integraciju, i svjenjene organizme, od integriranja koje prelazi granice Evrope,

⁷ RT 87 (*Recueil des Traités*, Volume 87), str. 103. *Statut Evropskog vijeća* potpisan je u Londonu 5. 5. 1949., a stupio na snagu 3. 8. 1949. Statutom su danas vezane Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luxemburg, Nizozemska, Norveška, Ujedinjeno Kraljevstvo, Island, Savezna Republika Njemačka, Grčka, Turska i Austrija, te, dok je postojalo, bilo je Statutom vezano i Saarsko područje.

⁸ RT 19, str. 51. *Ugovor o osnivanju Unije* potpisan je u Bruxellesu 17. 3. 1948., a stupio je na snagu 25. 8. 1948. Države, danas vezane Ugovorom jesu: Francuska, Luxemburg, Nizozemska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Belgija, te, od 5. 5. 1955. još i Savezna Republika Njemačka i Italija.

⁹ Tekst još nije objavljen u RT. Stoga vidi AJIL (*American Journal of International Law*), 1957/4, ili *Documentation française* broj 2279. Članice Zajednice jesu Francuska, Savezna Republika Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska, Luxemburg. Ugovor o stvaranju Zajednice potpisan je u Rimu 25. 3. 1957.

Evropska zajednica za ugljen i čelik (European Coal and Steel Community).¹⁰

Evropska atomska zajednica (European Atomic Energy Community-Euratom).¹¹

Evropska organizacija za nuklearna istraživanja (European Organization for Nuclear Research - CERN).¹²

Evropsko društvo za financiranje željezničkog materijala (European Society for the Financing of Railroad-Equipment - Eurofima).¹³

Evropski fond (European Fond).¹⁴

Evropska konferencija ministara za transport (European Conference of Ministers of Transport - ECMT).¹⁵

U posebnu grupu smatramo da treba svrstati takve organizacije odnosno instrumente, koji se obično spominju u vezi s evropskom integracijom, ali koje po našem mišljenju, za svrhe ovog prikaza, valja odvojiti od do sada spomenutih. Razlog takvom postupku nalazimo u činjenici, što se tu radi o organizacijama i instrumentima namijenjenima integraciji Evrope, ali s jasno vidljivim *vanevropskim* elementima, dakle o takvim organizacijama, koje su izložene *vanevropskim* utjecajima. Nabrajamo i opet samo najvažnije:

¹⁰ Tekst još nije objavljen u RT. Vidi *Documentation française* broj 1489. Ugovor je sklopljen u Parizu 18. 4. 1951., a njime su vezane Francuska, Italija, Belgija, Nizozemska, Luxemburg i Savezna Republika Njemačka.

¹¹ Tekst još nije objavljen u RT. Stoga vidi *Documentation française* broj 2280 ili AJIL, 1957/4. Ugovor je potpisan u Rimu 25. 3. 1957. Članovi Zajednice jesu Francuska, Savezna Republika Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska, Luxemburg.

¹² RT 132, str. 51. Sporazum (s priložima), sklopljen 15. 2. 1952. u Ženevi, kojim se ustanovljuje Vijeće predstavnika evropskih država radi planiranja međunarodnog laboratorija i drugih oblika suradnje na polju istraživanja nuklearne energije, stupio je na snagu 2. 5. 1952. Sjedište je u Ženevi. Članica je i FNRJ. Vidi i RT 200, str. 149., gdje je objavljena Konvencija od 1. 7. 1953. o ustanovljenju same Evropske organizacije za nuklearna istraživanja.

¹³ Tekst još nije objavljen u RT. *Konvencija o osnivanju EUROFIME*, potpisana u Bernu 20. 10. 1955., objavljena je u našem *Službenom listu* - Dodatak, broj 1/1957., te u: *European Yearbook*, Vol. III., The Hague, 1957., str. 411. i sl. Potpisnice su Savezna Republika Njemačka, Austrija, Belgija, Danska, Španjolska, Francuska, Italija, Luxemburg, Norveška, Nizozemska, Portugal, Švedska, Švicarska, Jugoslavija.

¹⁴ Evropski fond treba da djeluje na osnovu ugovora od 5. 8. 1955. i da zamijeni Evropsku uniju za plaćanja.

¹⁵ RT 184, str. 41. Protokol s priložima potpisan je 17. 10. 1953. u Bruxellesu, a za originalne potpisnice, Saveznu Republiku Njemačku, Francusku, Italiju, Švicarsku, Belgiju, Ujedinjeno Kraljevstvo stupio je na snagu 31. 12. 1953. Protokol je potpisan još i po drugim državama, za koje stupa na snagu, kad polože ratifikacione isprave kod belgijske Vlade. Protokol je otvoren ugovor, te mu se i naknadno može pristupiti uz odobrenje Vijeća konferencije. FNRJ je također pristupila Protokolu.

Sjevernoatlanska zajednica (North Atlantic Treaty Organization - NATO).¹⁶

Organizacija za evropsku ekonomsku suradnju (Organization for European Economic Cooperation - OEEC).¹⁷

Daljnju kategoriju čine organizacije i instrumenti, koji već po svojoj prvotnoj zamisli treba da djeluju na području širem od evropskog, ili, i ako su faktor evropske integracije, predstavljaju dio nastojanja uklopljenog u opću integraciju, koja prelazi granice Evrope. Primjeri za prvo, odnosno drugo, jesu:

Opći sporazum o tarifama i trgovini (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT)¹⁸ i

Ekonomska komisija za Evropu Ujedinjenih naroda (United Nation Economic Commission for Europe - ECE).¹⁹

Niz ovih posljednjih primjera mogao bi se nastaviti još vrlo dugo, te bi uključivao takve organizacije, instrumente, ustanove i privremena tijela, u sklopu ili u uskoj vezi s Ujedinjenim narodima (naročito tzv. specijalizirane ustanove) ili bez veze s njima, kojih bi iznošenje ovdje zapravo dovelo do prikazivanja guste i zapletene mreže međunarodnih organizacija i sporazuma, te bi se tako izgubili u nabranjanju dokaza da zaista postoji opća i velika pojava našeg vremena, koju nazivamo *međuzavisnošću* (interdependencijom). A to, iz razumljivih razloga, niti je ovdje moguće, niti je zadatak ovog razmatranja.

Iz poznavanja zadataka, strukture, djelovanja i problema upravo pobrojanih organizama, te iz reperkusija koje je njihovo stvaranje i djelovanje izazvalo u unutrašnjepolitičkom životu odnosnih država i u međunarodnim odnosima, držimo da je moguće, između ostaloga, uočiti niz problema, koji bi se, iako su

¹⁶ RT 34, str. 243. *Sjeveroatlanski pakt* potpisan je u Washingtonu 4. 4. 1949. Stupio je na snagu 24. 8. 1949.

RT 126, str. 351: pristup Grčke i Turske.

RT 199, str. 67: *Sporazum članica Sjeveroatlanskog pakta o statusu njihovih oružanih snaga*.

RT 200, str. 3: *Sporazum o Statutu organizacije Sjeveroatlanskog pakta*; potpisan je u Ottawi 20. 9. 1951., a stupio na snagu 18. 5. 1954. Članice danas jesu: Belgija, Danska, Francuska, Island, Italija, Kanada, Luxemburg, Nizozemska, Norveška, Portugal, Sjedinjene Države, Ujedinjeno Kraljevstvo, Grčka, Turska, Savezna Republika Njemačka.

¹⁷ Tekst u RT još nije objavljen. *Konvencija za ekonomsku suradnju* sklopljena je u Parizu 16. 4. 1948. Članice su: Savezna Republika Njemačka, Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luxemburg, Norveška, Nizozemska, Portugal, Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Švicarska, Turska. Sjedinjene Države Amerike i Kanada učestvuju u radu kao pridruženi članovi. FNRI je zastupana po promatraču, te učestvuje, kao Španija, u radovima Evropske agencije za produktivnost (Vidi OEEC: *Dix ans de coopération - Réalisations et Perspectives*, Paris, 1958).

¹⁸ RT 55, str. 195. *Završni akt, Opći sporazum i protokol o provizornoj primjeni Općeg sporazuma* potpisani su u Ženevi 30. 10. 1947. Potpisnice se ovdje ne navode zbog velikog broja, nego se upućuje na cit. RT; isto i glede stupanja na snagu.

¹⁹ Komisija je osnovana od Gospodarskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih Naroda 28. 3. 1947. Vidi dokument Ujed. naroda E/437.

svi međusobno povezani, možda donekle mogli - uz ispuštanje ekonomskih - razdvojiti u tri grupe.

I. Politički problemi integracije

Tvrđnju, da je integracija prvenstveno i politički problem, nije teško braniti.

Suvremenici smo nastojanja, da se baš putem politike u užem smislu riječi ostvari evropska integracija. Prema tome se upravo politički aspekti nalaze - ukoliko ih je bar za potrebe izlaganja moguće odvojiti od ostalih - u prvom planu.

Ako je politika *umijeće postizavanja mogućega*, tada nema i ne može biti integracije bez politike. Ovo stoga, što se i kod integracije postavlja pitanje, može li se ona ostvariti, a zatim i pitanje, kako to učiniti. Ako bi ostvarenje integracije i bilo objektivno moguće, nije time rečeno, da u određenom razdoblju sigurno postoje i subjektivne sposobnosti potrebne za to ostvarenje. A ako je za politiku karakteristično, da osim razložitosti, opravdanosti, pravednosti, uvjeravanja, propagande i t. d., znatnu ulogu, i to često onu koja je najodsudnija za ishod političkih stremljenja, igra snaga i sila (u današnjoj historiji opetovano oružana sila), tada i iz tog razloga integracija ima svoj itekako naglašen politički aspekt.

Treba li to posebno dokazivati, ako se uoči postojanje posve vojne strane integracije? Izvjesni organizmi, uzmimo, primjerice, samo NATO, prvenstveno su pravi vojni savezi, a uz to je i veza s ostalom organizmima integracije, koji nisu vojne naravi, neprikrivena i očita. A ako se tome doda, da je sa strane drugog, t. j. istočnog bloka, NATO smatran ne samo vojnim savezom, nego upravo navalnim savezom,²⁰ tada i organizmi uz njega usko vezani, uz istovjetnost osoba aktivnih u većini tih organizama (na primjer Spaak), čak i kada imaju pretežno karakter kulturne, socijalne, ekonomske i druge integracije, ipak imadu ozake eminentno političkih tvorevina.

Nadalje, ako je element politički karakteriziran i time, da nužno mora postojati *neprijatelj*,²¹ tada se takav neprijatelj, kod pojave evropske integracije, također može naći. Istočni je blok zaista pružio dovoljno dokaza, da je protivnik integracije Evrope, takve kakva se sada sa strane određenih snaga kapitalističkih država Evrope i Sjedinjenih Država Amerike nastoji ostvariti. Opravdanje tak-

²⁰ Pitanje, da li je NATO navalni ili obrambeni savez raspravljano je i kod nas. Profesor A. Vajs (*Međunarodni problemi*, broj 3-4, 1949.) došao je do zaključka, da je Sjeveroatlanski pakt uperen protiv socijalističkih država, da je agresivan i da nije u skladu s Poveljom. Naprotiv je B. Lazić (*Atlanski pakt - plod jednog nemirnog doba*, Beograd, 1952.) došao do zaključka, da je pakt odigrao pozitivnu ulogu sprečavanja rata.

²¹ Schmitt Carl, *Der Begriff des Politischen*, Hamburg, 1933.

vog negativnog stava prema integraciji Evrope nalazi se u tvrdnji, da se riječju *integracija* zapravo žele prikriti nastojanja, kojima je cilj političko i vojno zaokruženje Sovjetskog Saveza.

Polazeći od već spomenutog, naime, da se kod integracije ne može isključiti element snage i sile (vojne, ekonomske i svake druge), kao i da se ne može zanemariti odnos integrirajućih se snaga prema ostalim snagama, koje tom integracijom nisu zahvaćene, te, konačno, da pojava integracije, konkretno zapadnoevropske integracije, nema unutar država o kojima se radi samo svoje pobornike nego i neprijatelje, dolazi se do zaključka, da je integracija prvenstveno politički problem.

Prema tome se ne može mimoći pitanje, kakav je odnos snaga *za* i *protiv* integracije, da li su snage *z* a znatnije i dovoljne, da li snage koje su *protiv* ugrožavaju integraciju i t. d. Razumije se, da se problemi ove vrste ne mogu rješavati u okviru prikaza kao što je ovaj. Moguće je samo ukazati na probleme, a njihovog rješavanja, zapravo, ne može ni biti. Najprije stoga, što podaci o odnosima snaga ne mogu nikome biti dovoljno poznati. A zatim, što se odnosi snaga mijenjaju i prolaze kroz razne faze. Ostaje, dakle, da se na njih u okvirima ovog prikaza samo ukaže.

Snage integracije nemaju samo vanjske neprijatelje. I unutar država koje treba da se integriraju postoje njeni neprijatelji, t. j. unutrašnjopolitičke snage, koje se protive integraciji. Bilo zato, što smatraju, da integracija uopće nije potrebna, bilo da smatraju, da će ona koristiti samo nekima, odnosno nekima više, a drugima manje. U dinamici unutrašnjopolitičkih promjena odnos snaga pristalica i protivnika integracije se mijenja. Tako se, na primjer, može smatrati, da su događaji iz maja 1958. u Francuskoj ugrozili pozicije baš pristalica integracije i integracije same. Organizmi integracije su svaki čas u drugoj situaciji. Neki čak organizmi zbog unutrašnjopolitičkih otpora nisu uopće mogli stupiti u život, kao što je to bio slučaj s planiranom Evropskom obrambenom zajednicom. No u slučajevima, gdje otpor nije spriječio stvaranje odnosnog organizma i pristupanje određenih država, ipak takav prevladani, ali ne i savladani otpor smanjuje efikasnost tog organizma. Primjer za to su države članice Atlantskog pakta, u kojima su, na primjer, komunističke partije nastojale spriječiti pristup paktu, a nakon što je do pristupanja ipak došlo, one su, razumije se, ostale njegovi odlučni neprijatelji (Italija). I kod političkih problema integracije uvijek se nanovo potvrđuje davno poznata i bezbroj puta dokazana istina, da postoji ovisnost unutrašnje i vanjske politike, da je prva funkcija druge i obratno.

Snage, koje povoljno ili nepovoljno djeluju na integraciju, ako nisu oficijelne, mogu to svaki čas postati. Na svaki način moramo konstatirati, da je slaba strana integracije, što je njen razvoj podvrgnut neprestanim promjenama u unutrašnjopolitičkim situacijama države. Ako jedna promjena vlade može onemogućiti razvoj u toku, tada - s obzirom na evropske prilike - treba neprestano raču-

nati s promjenama, koje će novi oficijelni predstavnici država unositi u problem integracije. Dok u Vel. Britaniji manje-više postoji praksa smjenjivanja dviju velikih stranaka na vlasti, dotle u Francuskoj činjenica, da je do maja 1958. na vlasti već dvadeset i šesta poslijeratna vlada, dovoljno govori sama za sebe. Savezna Republika Njemačka uživala je do sada razmjerno mnogo unutrašnjopolitičke stabilnosti, ali se može predviđati, da bi unutrašnje promjene izazvale i vrlo znatne vanjsko-političke promjene. U ovom pitanju, nesumnjivo, pravo (misli se na pravnu strukturu, organizaciju i funkcioniranje organizama koji su nosioci integracije) i politika opet su nerazdvojno međusobno isprepleteni. Ako se organizmi integriranja izgrade na takvim nosiocima, koji u političkom životu svojih država uživaju neki donekle znatniji stupanj stabilnosti, integracija bi počivala na solidnijim temeljima. Mislimo, na primjer, na organizme (kao što je Evropska ekonomska zajednica) sastavljene od narodnih zastupnika, koji, ako se radi o zaista značajnijim političarima, imaju uvijek izgleda da budu nanovo izabrani u nacionalno predstavničko tijelo i u organizam integriranja. Stoga se može računati s mogućnošću njihovog daljnjeg rada, kako na polju unutrašnje politike njihove zemlje, tako i na zadacima integracije Evrope. Sasvim je drugačije, ako se organizmi integriranja sastave od predsjednika vlada ili ministara vanjskih poslova, odnosno ako se njima prepusti odlučna uloga. Padom odnosno promjenom vlade, gube oni legitimaciju na daljnje sudjelovanje na poslu integriranja Evrope. Na njihova mjesta dolaze (ili, možda, čak i ne dolaze) druge osobe, s drugim nazorima, zastupnici drugih interesa, i t. d. No i prva mogućnost, izgradnja organizma integriranja na osobama veće političke stabilnosti, ne može se i ne smije se shvatiti kao velika garancija za napredak integracije. Problematična je vrijednost i snaga organizma integriranja, u kojima djeluju osobe bez političke podrške vlada svojih zemalja. Ali se ne bi moglo tvrditi, da je uslijed toga posve nevažno, kako su i kako će organizmi integriranja biti sastavljeni. Tu pravnoorganizaciona strana organizma ima svoju važnost.

U nizu političkih (ali i psiholoških) problema evropske integracije igraju veliku ulogu francusko-njemački odnosi. Budući da integracije Evrope bez te dvije zemlje nema i ne može biti, a njihov je geopolitički, ekonomski, vojnički i svaki drugi položaj bio, i još je uvijek odsudan za Evropu, to su, razumljivo, njihovi odnosi od prvorazrednog značaja za evropsku integraciju. Problem tih odnosa ulazi među najvažnija pitanja evropske integracije, te uz činjenicu postojanja dva bloka čini srž problema. Ne opisujući, što bi i bilo posve nemoguće, francusko-njemačke odnose, može se ipak sa sigurnošću tvrditi, da ti odnosi, takvi kakvi jesu, integraciji smetaju. Ovo je evidentno i izvan spora. Političko-psihološki razlozi spriječili su stupanje u život Evropske obrambene zajednice.²²

²² Vidi Cvjetič, *Borba oko Evropske obrambene zajednice - borba za Evropu* (Međunarodni problemi, 1954/1).

Poslije tri rata u manje od 100 godina (1870-71., 1914-18., 1939-45.), Francuska je puna nepovjerenja i sumnji prema mogućem razvoju Njemačke vanjske i unutrašnje politike.

Postojanje dvaju antagonističkih blokova,²³ jednoga pod vodstvom Sjedinjenih Američkih Država, a drugoga pod vodstvom Sovjetskog Saveza, predstavlja neobično komplicirani politički problem, s jakim psihološkim primjesama. Kompliciran stoga, što istodobno postojanje dvaju blokova djeluje u prilog i protiv integracije. Ovdje podvlačimo djelovanje protivno integraciji, koje se jasno razabire, na primjer, u stavovima političkih partija unutar Njemačke i Francuske, koje su dovoljno snažne, da mogu utjecati na službenu vanjsku politiku, čak i kada su u opoziciji. To je, međutim, samo unutrašnjopolitički dio problema. Postojanje dva bloka djeluje na evropsku integraciju i time, što se ono manifestira izravno na međunarodnom planu. Taj kompleks problema svodi se, u krajnjoj liniji, na jedno temeljno pitanje integracije uopće, ukoliko ona treba da se odvija u uvjetima postojanja antagonističkih blokova. Pita se, nije li integracija u takvim uvjetima samo jedna polarizacija snaga, i ne dovodi li takva integracija zapravo do svoje suprotnosti na širem prostoru, naime do produbljiivanja svega onoga, što dva bloka razdvaja. Ili, drugim riječima, ne uzrokuje li ujedinjavanje i integriranje jednog dijela svijeta u sve jedinstveniju cjelinu, udaljšavanje od integracijom nezahvaćenog dijela? Ne radi li se samo o pojednostavljenju međunarodnih suprotnosti i o svođenju na manji broj političkih snaga? Najkraće izraženo, ne izaziva li jedna integracija drugu, i nije li integracija, u današnje vrijeme, neophodni preduvjet svakog imperijalizma? Nije li, prema tome, samo opća, sveobuhvatna integracija svijeta, zaista korisna i napredna pojava? No s takvom se integracijom još u realnosti nismo sreli.

Ovo su, dakako, politička pitanja *par excellence*, i to na najvišoj razini. Njihova teoretska zanimljivost postoji, no ona je lišena velikog praktičnog značaja, jer se integracione pojave javljaju i jenjavaju nezavisno od teoretskih konstatacija. Duboka, pak, protuslovnost evropske integracije naročito se ogleda u

²³ Postojanje dvaju blokova najčešće se shvaća kao podjela čitavog svijeta u dva tabora; ovdje nije potrebno osvrnati se na relativnu netočnost ovakvog shvaćanja i komplicirati izlaganje ukazivanjem na postojanje realnih izvanblokovskih snaga i potencijalnih izvanblokovskih putova razvoja i rješenja. Tim više, što dva bloka, s oštro ocrtanim ideološkim političkim, ekonomskim i drugim oznakama još uvijek vladaju i raspoložu gotovo ukupnim vojnim i ekonomskim potencijalom svijeta, te snose, praktično govoreći, svu odgovornost u dilemi rat ili mir. Između ta dva bloka nisu se još pojavili ozbiljni simptomi integracije, nego samo porasta međuzavisnosti, što je nešto posve drugo. Međuzavisnost, ta najznačajnija pojava naših dana, očituje se u činjenici, da se svaki dan sve više posljedice, naročito one štetne i negativne, uzrokovane u jednoj državi, osjećaju na čitavom svijetu. Popularni odraz ove konstatacije je izreka o tome, kako je svijet postao malen. Zaraze (zbog pojačanog i ubrzanog prometa), ekonomske krize (upravo zbog stalno rastuće ekonomske međuzavisnosti), građanski i međunarodni ratovi, posljedice eksperimenata, pokusnih eksplozija, te čak i mirnodopske upotrebe nuklearne energije, ne mogu se više lokalizirati.

paradoksu, što se proces evropske integracije u sadašnjim uvjetima odvija paralelno s 13-godišnjom praksom dezintegracije Njemačke. Dok bi se htjelo integracijom obuhvatiti Evropu, ne može se spriječiti dezintegracija jednog samo, ali važnog njenog dijela! Posljedice ove činjenice su prvenstveno političke, i one nesumnjivo postoje, ali nam se čini nemogućim ocijeniti njihov domašaj.

Ako integracija treba da dovede do jačanja položaja Evrope u svjetskoj politici, moralo bi to njihovo kolektivno jačanje, budući da se radi o kapitalističkim državama, koje ne žele napustiti svoje kolonijalne pozicije, uzrokovati i poboljšanje njihova položaja kao kolonijalnih sila u odnosu na ogromne aktualne poteškoće (Cipar, Alžir, Togo, Malta i t. d.). Ovo je važno načelno konstatirati, iako se zato ne bi moglo tvrditi, da bi to pojačanje bilo dovoljno za zaustavljanje procesa rasipanja, koji je u toku. No baš kolonijalna politika poslijeratnih godina kao da nam pruža neizravne dokaze, ili bar samo indicije, da se problemi integracije do sada ne rješavaju u prilog jačanja kolonijalnih pozicija, pa prema tome, niti u prilog integracije same; stvaranje novih država u područjima evropskog kolonijalnog prostora (Maroko, Tunis, Sudan, Indonezija, Gana) je više nego simptomatično. A odnosi evropskih država su neusklađeni i traju takvi dalje na njihovu vlastitu štetu (članice NATO-a Vel. Britanija, Grčka, Turska, u pitanju Cipra) u čemu ih ne sprečava činjenica, da ih veže članstvo u istim organizmima integriranja.

II. Psihološki problemi integracije

Integracija je nesumnjivo i psihološki problem. U svijesti pojedinaca, ali i širokih slojeva, postoji ili ne postoji predispozicija za integraciju. Teško, gotovo nemoguće je točno ocijeniti važnost, koja se ima pripisati promjenljivim faktorima raspoloženja i rasuđivanja ljudi, no moguće je, primjera radi, navesti neke od problema, na koje ovdje mislimo.

Postoji kod svih, koji se susreću s pojmom evropske integracije, neki utisak o tome, kakvi su motivi, i čiji, uzrokovali nastojanja za integracijom Evrope. Budući da se pojam integracije - po prirodi stvari - objašnjava izrazima kao što *su sve tješnje sjedinjavanje, solidarnost, proširivanje i produbljivanje zajednice, čuvanje zajedničkog kulturnog nasljeđa, zajednica interesa, odgovornost za opće evropske interese* itd., to je lako shvatljivo, da se u ljudskoj svijesti nužno stvara sud o tome, radi li se tu doista o interesima Evrope kao cjeline, ili se, možda, pod gore navedenim i sličnim riječima i frazama nalaze skriveni nečiji (neke države, nekih određenih grupacija i formacija) konkretni interesi. Drugim riječima, jesu li proklamirani motivi integracije pravi i istiniti, ili lažni i prividni. Netko će povjerovati u istinitost motiva i razloga oficijelno iznijetih (na primjer u preambulama odnosnih ugovora), a drugi će sumnjati u njihovu iskre-

nost. Koliko ima jednih, a koliko drugih? Koji su razlozi, da su jedni došli do ovakvih, a drugi do onakvih uvjerenja? Koje su okolnosti bile presudne? Naročito pak, zašto se neki motivi smatraju neiskrenima, ako, pretpostavimo, oni zaista to nisu? Sve su to, kako vidimo, nesumnjivo psihološki problemi, na koje se ne mogu dati sigurni odgovori.

U grupu ovih problema spadaju i historijska preduvjerenja, naročito značajna i važna u Evropi, koja se odlikuje rasnim, vjerskim i nacionalnim šarenilom i bogatom i punom ratova prošlošću. Psihološko je pitanje, kako tko i kome vjeruje ili ne, i što tko od koga očekuje. Tvrdimo, da za integraciju Evrope ništa nisu samo ekonomski momenti od važnosti. Pitanje međusobnog povjerenja, dakle psihološko pitanje, odigrat će, smatramo, također svoju ulogu. Na kontinentu punom naslijeđenih starih antagonizama gotovo svake nacije prema svakoj drugoj (koji su, međutim, vrlo različitog intenziteta i značaja) i ne može biti drugačije. Pitanje francusko-njemačkih odnosa već je spomenuto kao politički problem, ali ono spada i među psihološke probleme. Slično vrijedi za talijansko-francuske, britansko-francuske i t. d. odnose, koji imaju svoju bogatu prošlost, a ta vrši svoj upliv i na sadašnjost.

Također je teško osporavati da postoji veći ili manji smisao pojedinih evropskih naroda za zajednicu, različit omjer između individualističkih i kolektivističkih sklonosti.

U različitoj su mjeri u Evropi rasprostranjeni privrženost vlastitoj, što punijoj samostalnosti, samosvojnosti i povjerenje u vlastite snage i sposobnosti s jedne strane, te pripravnost i pristajanje na formiranje većih cjelina od nacionalnih, pouzdanje u zajedničke napore, sklonost t. zv. team-worku u granicama širim od nacionalnih, zatumljivanje vlastite individualnosti i slično. I tu je umjerna konstatacija, da su ekonomski razlozi često jači od svih ostalih, no da nisu jedini i da postoje i drugi uz ekonomske, te da i ti mogu odigrati važnu ulogu. Razlozi subjektivne i emocionalne prirode postoje i djeluju.

U područje psihološko spada i problem, kako će se osjećaj jednog dijela Evropljana, da pripadaju zajedničkoj kulturi i civilizaciji, odnositi i eventualno mijenjati s obzirom na slijedeća dva dosta raširena osjećaja.

Jedan je averzija prema Aziji, dosta neodređena i protuslovna, ali ipak postojeća. Naročito u sferi političkoga, Azija je za mnoge Evropljane - i danas i u prošlosti - sinonim za vladavinske sisteme, koje oni otklanjaju i kojih se boje, sisteme koji ne poštuju slobode osobe, u kojima je po tom uvjerenju tiranija tradicija, a bezakonja i zloupotrebe vlasti nešto prirodno i samo po sebi razumljivo. Moglo bi se smatrati, da bi ovakva gledanja mogla pomoći i ubrzati integraciju Evrope, jer bi ona dovela do zbližavanja onih, koji se smatraju sličnima, da bi se tako obranili od onih, za koje vjeruju da su toliko različiti od njih.

Drugi je osjećaj averzija prema Americi. Ona je drugačija, i, možda - što je posve nesigurno i ne može se mjeriti - manja; mislimo na nesklonost prema

shvaćanjima, nastojanjima i politici Amerike, točnije Sjedinjenih Država Amerike, koja se dosta jasno manifestira na primjer u Vel. Britaniji, u Francuskoj i drugdje. To opet izaziva kompliciranije reakcije nego konfrontiranje Evrope s Azijom. Jer postojanje averzije prema Sjedinjenim Državama nije bez daljnega faktor (analogno slučaju Azije) ujedinjavanja i poticanja solidarnosti Evrope. Naprotiv, neslaganje, vrlo široko shvaćeno (u politici i u običnom svakodnevnom životu, *the american way of life*) može, što je sve teško dokazati, upravo štetiti integraciji Evrope. Razlog je tome u već spomenutoj ulozi koju Sjedinjene Države Amerike igraju u toj integraciji. Psihološki se daje razumjeti, i s tim valja računati, da će s evropske strane postojati izvjesni, veći ili manji otpor ostvarivanju onih integracionih planova, u kojima Sjedinjene Američke Države također imaju udjela ili bar vrše upliv. Razmimoilaženja između Evrope kao cjeline i Sjedinjenih Američkih Država, dakle, mogu izazvati komplicirane i protuslovne posljedice. Mnogi Evropljani će s nepovjerenjem i rezervama gledati na integraciju Evrope, ako bi ona, uslijed integracije, postala sličnija Sjedinjenim Državama.

U procjeni i predviđanjima izgledâ za uspjeh integracije, veliku ulogu igra i igrat će podobnost te ideje za popularizaciju, te sposobnost njenih inicijatora i protagonista da pogode što efikasnija i što uspješnija sredstva njene popularizacije. A ta, i srodna pitanja, svakako spadaju u sferu psihologije, političkog i psihološkog talenta, upornosti vodećih i prijemljivosti širokih slojeva za ideju integracije.

Što se do sada postignutih rezultata na tom polju tiče, čine nam se oni vrlo skromni. Široki slojevi evropskog pučanstva toliko su zauzeti problemima unutrašnje politike svojih zemalja (Francuska, Njemačka), borbom za povećanjem životnog standarda, i drugim, da im preostaje razmjerno malo vremena i volje za razmišljanje i djelovanje na polju evropske integracije. No osim toga su dosadašnje konkretne forme integracija, sadržane u odnosnim međunarodnopravnim ugovorima, razmjerno vrlo slabo poznate, što je i razumljivo, jer široki slojevi se i inače ne bave čitanjem takvih tekstova, uostalom neobično opsežnih, vrlo kompliciranih, koji za svoje razumijevanje zahtijevaju obilje, naročito ekonomskog, predznanja. Nemoguće je dokazati, ali držimo, da i mnogi zastupnici zapadnoevropskih parlamenata često ne će odnosne tekstove osobito dobro poznavati. Ti tekstovi zahtijevaju pravi studij i praćenje praktične primjene. Prema tome se popularizacija ideje integracije nužno mora oslanjati na što je moguće jednostavnijim i sumarnijim prepričavanjima dosada postignutog, i na isto tako jednostavnom i razumljivom raspravljanju i zalaganju za daljnje korake. Tom cilju služi niz edicija,²⁴ kojih ulogu, dakako, ne možemo ocijeniti, ali se usuđu-

²⁴ Vidi, primjerice, *European and Atlantic Digest*, London, kasnije *European-Atlantic Review - First Journal of the Atlantic Community and of the European Free Trade Area*, London.

jemo tvrditi, da je njihova fizionomija slabo pogodna za jedno znatnije populariziranje integracije. Vrlo knjiški ili dosta stručni prilozi mogu biti od interesa samo za jedan razmjerno uži krug čitalaca. Tvrdimo, da nikako nije uspjelo stvoriti literaturu za *prosječnog, malog* stanovnika Evrope, *čovjeka s ulice*. Ako protagonisti integracije Evrope računaju na podršku na bazi razumijevanja, pogotovo i na kakav-takav zanos širih slojeva evropskog pučanstva, tada pred njima stoji još gotovo nenačet psihološki problem aktiviranja tih slojeva za odnosne ciljeve.

III. Pravni problemi integracije

Prije svega se treba zapitati, ima li uopće integracije bez institucionalnih (dakle pravnih) temelja te iste integracije?

Ovo je pitanje očigledno pravno. Tražeći na njega odgovor, konstatiramo da postoji obilje²⁵ tekstova, međunarodnih ugovora, na kojima se integracija Evrope treba da temelji, i po kojima bi se ona morala razvijati. Ti tekstovi, koji čine dio partikularnog postavljenog (ugovornog) međunarodnog javnog prava, rješavaju pitanja u vezi s integracijom, uređuju odnose do kojih njome dolazi, te predviđaju načine rješavanja sporova koji mogu nastati, uspostavljaju organe koji će ih rješavati i t. d. Prema tome, ne samo da danas već u Evropi postoji *pravo integracije* (razvijeni sistem međunarodnih pravnih pravila), nego se čini kao da ono prethodi integraciji samoj; najprije dolaze pravna pravila, a zatim tek ono što nazivamo integracijom.

No ovakvo je shvaćanje istodobno točno i pogrešno. Ono je točno, jer primjerice, dok tekstovi na kojima se osniva i na kojima djeluje Zajednica za ugljen i čelik nisu bili stupili na snagu, dotle ni te Zajednice još nije bilo. Iz toga bi slijedilo, da nema integracije bez institucionalnih temelja. No ako pođemo od očigledne stvarnosti, tada ćemo konstatirati, da je moguće - i u nekim slučajevima već i dokazano - da integracije nema čak ni onda, kada postoje ne samo tekstovi, nego kada su oni već i ratificirani, te stupili na snagu.

Više nego u pravu uopće, u međunarodnom su pravu postojanje i realni život pravne norme odsudnije uvjetovani političkim činjenicama. Dok u unutrašnjem pravu možemo zamisliti (zbog njegove prirode) realan i efektivan život pravne norme i onda, kada ona uspostavlja neku instituciju za koju ne postoji potreba, ili rješava neke odnose na način suprotan dokazanim opravdanim inte-

²⁵ Bilješke 7-19 odnose se samo na neke od najvažnijih tekstova. Osim u oficijelnoj zbirci međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda tekstovi se - i to brže - objavljuju u nacionalnim službenim listovima država vezanih tim tekstovima, te i u drugim zbirkama (na pr. *Documentation française*).

resima, u međunarodnom pravu je takav utjecaj suprastrukture na bazu teže zamisliv i još teže provodiv. Samo je posve formalistički moguće tvrditi, da neki *savez* među državama (recimo »o vječitom prijateljstvu) zaista postoji i djeluje jedino na osnovu toga, što postoji *ugovor*, kojim je taj *savez* bio zasnovan. Ako, suprotno ugovoru, traju nesaveznički i neprijateljski odnosi, tada postaje teško govoriti čak i o postojanju ugovora, a posve nemoguće o postojanju samog *saveza*. Međunarodni ugovor ne može ni stvoriti ni zamijeniti ono čega nema, pa to vrijedi i za integraciju. Obratno stajalište nedopustivo bi mimoilazilo postojeću stvarnost, te bi zaista bilo neznanstveno.

No ako bi, pod pritiskom nekog - u danom času dominirajućeg - faktora međunarodnih odnosa ipak bila uspostavljena ustanova integriranja, bez postojanja potrebe za njom, koja bi rješavala pitanja suprotno interesima svih članova zajednica, tada bi bilo pogrešno takvu pojavu nazvati integracijom. Radilo bi se tu o nekom nasilju. Stvaralo bi se, istina, zajedničko područje nasilja, i sve to ne bi moglo ostati bez pravnih posljedica, ali za takve pojave ima nebrojeno mnogo primjera²⁶ u povijesti i njih se, koliko znamo, nikada nije izričito nazivalo integracijom, usprkos tome što je time stvarano izvjesno jedinstvo i uzrokovano spajanje u veće cjeline.

Iz tih razloga, iako integracija nesumnjivo ima svoju pravnu stranu, integracija ne samo da se ne sastoji jedino od nje, nego je, držimo, pravna strana integracije manje važna i odlučna od političke, ekonomske, pa i psihološke njene strane. Pravni tekst bez sumnje ima svoju važnost, ali samo u slučaju, kad je on dovoljno vjeran odraz jedne apsolutno postojeće i dozrele - ali pravno neustanovljive- potrebe, kojoj taj pravni tekst zadovoljava vodeći pritom u dovoljnoj mjeri računa o interesima ukupnog područja koje se integrira. U odgovoru na pitanje, postoji li ta potreba, i da li je u tekstu sadržano adekvatno rješenje ili ne, nalazimo, zapravo, kriterij za pojam integracije.

Ali prosuđivanje o tome, postoje li potreba integracije i dopustiv put njenog ostvarivanja, ne može se izvršiti primjenom prava. Otuda nerazdvojna povezanost pravne i političke strane integracije. Pravo zahtijeva - i to je, držimo, najvažnija pravna konstatacija u vezi s pojmom integracije - ispunjenje spomenutih preduvjeta, ali nije u mogućnosti, da prosuđivanje o tome izvrši bez političkog i ekonomskog ocjenjivanja. Tvrdnju, da međunarodno pravo postavlja spomenuti zahtjev - ukoliko se uopće smatra da između integracije i prava postoji suštinska i sadržajna veza - temeljimo na tome, da bi se u protivnom pojam

²⁶ Podjarmljivanja, osvajanja, anektiranja, penetracije, faktično poništavanje nezavisnosti slabijih, u međunarodnoj se je politici - iako se nije upotrebljavala riječ *integracija* - gotovo uvijek sa strane osvajača i imperijalista zaodijevalo u fraze, koje su na ovaj ili onaj način govorile o *potrebi postojanja jedne veće cjeline*. Zbog toga bi riječ *integracija* u sadašnjosti možda mogla postati pogodno sredstvo prikrivanja pravog stanja stvari i stvaranja zabluda i pometnji u procjenjivanju određenih, navodnih *integracionih* nastojanja.

integracije toliko proširio, da bi pokrивao raznovrsne pojave nasilja i manje ili više spretno prikrivenog imperijalizma. Teorija, naročito pravna, ne može dopustiti, da se svakakve pojave nazivaju integracijom, izrazom vrlo miroljubivim, neagresivnim, čak konstruktivnim, nimalo suprotnim, čak možda i bliskim pojmu koegzistencije.²⁷ Zato podvlačimo, da je osnovni i još neriješeni pravni problem integracije u usklađivanju zahtjeva, koje međunarodno pravo postavlja u vezi s integracijom, i teškoća da se s pozicija prava tvrdi, da li jest ili nije tim zahtjevima udovoljeno. Svi ostali pravni problemi u vezi s integracijom manje su sadržinskog, a više pravno-tehničkog značaja.

Slijedeće po važnosti bilo bi, kako nam se čini, pitanje odnosa između suverenosti i integracije, što svakako spada u pravnu stranu problema.

O tom odnosu jedva da je moguće reći nešto općenito. Potrebno ga je razmatrati u svakom posebnom slučaju. Općenito je moguće reći tek toliko, da pojam suverenosti, kako ga danas shvaća dominantna doktrina i praksa međunarodnog prava (za razliku od nekadašnjih ekstremnih stajališta na pr. profesora Zorna) ne bi bila zapreka i pravnom tretiranju pojma integracije. Ta se dva pojma - suverenost i integracija - ne isključuju. Suverenost je pravni pojam, dakle pravom priznat, u teoriji opisivan, u praksi primjenjivan, dakle ograničen i ograničiv. Integracija je također dovoljno opisana i međunarodnim partikularnim pravom ograničena, a ako takvog prava nema (jer nema ugovora), tada je integracija ograničena faktičnim stanjem, koje će se prije ili kasnije odraziti u običaju i imati tendenciju da se kristalizira, ako ne u pisanom, ono u običajnom pravnom pravilu. Porast integracije sve više ograničuje suverenitet država. Porast jedne smanjuje drugu, i obratno. No u svijetu, u kojem živimo, obje mogu postojati uporedo. U pravnoj doktrini je ovakvo gledište vladajuće, a u praksi nalazi svoju primjenu i opravdanje. Države-članice Evropskog vijeća ne smatraju da su izgubile suverenost; države članice Zajednice za ugljen i čelik smatraju da su vlastitom voljom (autolimitacija) samo još dalje ograničile i onako ograničenu (već i samim postojanjem međunarodnog prava) suverenost.

Ističemo, da je s pravnog stajališta, kako nam se čini, kod pitanja odnosa integracije i državne suverenosti mnogo pogodnije i ispravnije polaziti od mogućnosti autolimitacije, nego od pojma supranacionalnih vlasti. Jedno i drugo, kao polazna točka, dovodi možda do praktično istih posljedica, ali su pravne formulacije, kojima težište počiva na dobrovoljnom vezivanju uz međunarodni sporazum, pojava stara kao i međunarodno ugovorno pravo i neprestano se ponavlja. Ako bi tim putem i došlo do uspostavljanja *neposredne* vlasti organizma integriranja na državnom području, čemu je, pitamo se, potrebno insistirati da se tu radi o supranacionalnoj vlasti? Pravno se, držimo, može biti bez tog termina.

²⁷ Opet ističemo mogućnost, da se evidentno neravnomerni odnosi nastoje prikazati kao integracija.

Država uključena u integraciju naprosto se je vezala na određena činjenja i propuštanja, što je bitno. Pravno i politički ne postoji potreba da se govori o supranacionalnoj vlasti. Ovo stoga, što pojam *supranacionalnog* i *naddržavnog* ništa praktično vrijednoga ne pridonosi, nego, naprotiv, kod mnogih može izazvati sumnje, nepovjerenje i protivljenje.²⁸

Spomenutim bitnim pravnim problemima integracije slijedi niz daljnjih, pretežno organizacionih pravnih problema (pod uvjetom da pojavu, o kojoj se radi, međunarodno pravo može smatrati integracijom), sve konkretnijeg i praktičnijeg značaja. Tako bi integriranju, na pr., mnogo pridonijelo uzajamno oduzimanje svojstva stranca državljanima jedne od obuhvaćenih država u drugima. No rješenja ove vrste moraju se temeljiti na poznavanju postojećih internih pravnih poredaka.²⁹

Napokon valja uočiti, da je pravna strana problema integracije, iako smo ju po važnosti stavili na posljednje mjesto, ipak neprestano prisutna, i da ne može posve nestati. To je posljedica činjenice, što se integracija Evrope u praksi do sada nastojala izgrađivati ugovornim putem. Prema tome je u najmanju ruku već okvir integracije - međunarodni ugovor - neizbježno integraciju povezao s pravom. Sklapanje ugovora, primjena ugovora, prestanak ugovora itd., materije su isključivo pravne.

²⁸ Jedan od razloga za uspjehe Nordijskog vijeća se možda nalazi u činjenici nepretencioznog pristupanja problemima integracije.

O Nordijskom vijeću vidi Rajović, *Nordiski savet i saradnja nordiskih zemalja* (Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, 1957/3).

²⁹ Bilo bi od interesa razmatrati vezu koja postoji između integracije s jedne strane, i unifikacije nekih pravnih grana unutrašnjih poredaka s druge strane, jer se mora pretpostaviti, da je teško stvarati organske cjeline, naročito u privredi, uz postojanje suviše raznolikih pravnih poredaka. Radu unifikacije, ako bi on postao razgranat, intenzivan i planiran, sigurno bi prethodio komparativni studij unutrašnjih prava, da bi se pronašlo ono, što im je svima (misli se na države koje se nalaze u procesu integracije) zajedničko ili gotovo zajedničko. Time bi se pronašle odmah za unifikaciju zrele materije. Usput spominjemo, da bi takav rad u mnogome pridonio upoznavanju *općih načela prava priznatih od civiliziranih naroda* (čl. 38 toč. c) Statuta Međunarodnog suda). U vezi s tim vidi R. Schlesinger, *Research on the General Principles of Law recognized by civilized Nations*, AJIL, 1957/4.

Summary

Some Problems of European Integration

Having first given an approximate description of the general notion of integration and the reasons why an exact definition can not be given, the author has mentioned, as a special reason for the integration of Europe, its present backwardness compared with other parts of the world. This continent is on its way to become an *underdeveloped* area.

Underlining the economic importance of all the problems concerning integration, the author, nevertheless, asserts that other aspects of the problems of integration can also be considered. He thinks that it may be useful to try and find the non-economic content of integration problems, always bearing in mind that the economic part of these problems is the most important one. In his opinion, integration has its political (I), psychological (II) and legal (III) side.

There follows a list of European integration organisations and a Yugoslav bibliography of papers containing a sufficient number of relevant data and facts. The aims, the structure, the activity and the problems of these organisations, the repercussions of their existence in internal and international politics has served as a basis for the author's justification of his assertion, that within the unity of all integration problems, the following three groups of problems could be perceived.

I Political problems of integration

Integration is a political problem because it should be achieved by political means. If politics is *an art of the possible* - and it is a question, indeed, whether integration could be achieved and by what means - this also serves as a proof that there exist political problems of integration.

Furthermore, if the notion of politics necessarily includes the notion of enemy, this notion is always present in all the attempts towards integration. For instance, the Soviet Union proved repeatedly that it is an enemy of the European integration as the latter would be carried out by the capitalist states of Western Europe and by the United States. According to the Soviet Union all the organisations of European integration are only instruments to encircle the Soviet Union.

A further characteristic of political problems is that it is not possible to exclude the phenomenon of power. There are forces working for and against the integration on two fronts: on the internal front inside the state, and in the field of

international politics. To support this assertion, the author has mentioned the role and impact of internal changes on integration, the Franco-German relations and integration, the fact that there are two antagonistic blocks in the world today, the fact that members of the same organisation (NATO) are in some respects opposed to one another, the fact that colonial problems are linked with the problems of integration. Without going deeper into these problems, the author has only tried to indicate the probable relation between the mentioned political facts and the prospects of integration.

II Psychological problems of integration

Integration is also dependent on the consciousness of the individual and of the masses. It is difficult to make out the degree of importance of what is going on in the minds of people with respect to integration, and what their idea of integration is. Especially as the moods of people and their opinions are continually changing. However, everybody has their own impressions about *an ever closer union, solidarity, safeguard of the common heritage, community of interests, responsibility for the common European interests* etc., and all the similar expressions and phrases. Whether somebody believes the motives officially given for integration or not is doubtlessly a psychological problem. Historical prejudices are of the same psychological nature and of great importance especially in Europe, where the racial, national and religious pictures are very colourful. The old antagonism of all the nations against more or less every other nation must play a role, but it is not possible to measure its importance (antagonisms: Franco-German, Franco-Italian, Anglo-French, etc). Nevertheless, it could not be denied that European nations differ in their sense of independence, their confidence in their own powers and capacities on one side, and in their readiness to join larger entities (broader than the national ones) on the other side, their confidence in the team-work of more nations, the capacity to overcome their own individualism, etc. European nations possess a greater or lesser sense of togetherness, a different inclination to collectivism and individualism.

Moreover, there exist two rather widespread aversions in Europe. One, not well defined and contradictory, but still existing, is directed against Asia. In the sphere of policy and politics Asia for a great number of Europeans is – as it was in the past – a synonym for governmental systems which they refuse and fear, systems which have no respect for individual freedom. They believe that tyranny is a tradition in Asia and that lawlessness and abuse of power is something natural in that part of the world. It could be believed, that such views would help promote the integration, bringing nearer all those who consider themselves equal, protecting them from those whom they consider to be so very different.

The other feeling of aversion is directed against the United States. This feeling is perhaps less strong but, nevertheless, it does exist in Great Britain, France and elsewhere in Europe. It is an aversion against the opinions, the ambitions and politics of the United States, and against *the American way of life*. However, it would be wrong to think, that this aversion, analogous to the aversion against Asia, must necessarily promote the integration of Europe. It must be taken into consideration, that the role which the United States are playing in the European integration will result in resistance against the plans for achieving integration on the part of the Europeans, because a large number of them think that this would make Europe more similar to the United States.

In the evaluation and the prognostics of the success of integration it would be of importance to know to what degree the idea of integration can be made popular. This is a psychological problem, and so is the problem whether and by what means the population in Europe could be persuaded to accept the idea and whether the protagonists of the integration movement have the psychological and political gifts to do so. The author has explained why he thinks that almost nothing has been done so far for the popularization of this idea.

III Legal problems of integration

The first question is, whether there could be an integration without an institutional (meaning legal) foundation? This is, no doubt, a legal question, and in seeking an answer it must be ascertained, that there exists a large number of international treaties upon which the integration should be based. These texts, which are part of the particular international law, resolve the question of integration, regulate the relations caused by the integration, provide for the solutions of disputes which could arise, appoint organs to do this etc. Consequently, not only there is a *law of integration* in Europe, but it seems that this law precedes the integration itself. However, this is only true in some respects. It would be too formalistic to claim that an alliance exists only because the treaty of alliance exists. An international treaty can neither create nor supply something that is non-existing.

But if at a certain time, under the pressure of a dominating factor of integration, an organism of integration were created in order to resolve problems contrary to the interests of all the members of the community, it would be wrong to call this phenomenon integration. This would be a misuse of power, something unlawful. Therefore, a legal text itself cannot be a sure sign that we are in the fulfilment of integration. And, moreover, while international law demands the fulfilment of certain conditions before some processes could be declared as international, the same law has no criteria which would enable it to

decide, for instance, whether pressure has been employed, whether there is a real need for integration. In the author's opinion, this is the most important legal problem of integration, i.e. that the law requires certain conditions and has no legal means to ascertain whether these conditions have been fulfilled or not. It has been underlined once more, that a possibility to dissimulate aggression under integration exists today.

The second legal problem of integration is the relationship between the notions of *sovereignty* and of *integration*. As both these notions are and should be legal notions, which means that they are limited by law, the author is of the opinion that sovereignty and integration do not exclude one another. Furthermore, he gives reasons for his assertion that it is better to deal with the notion of auto limitation than with the notion of supranationality.

Other legal problems of integration are more of increasingly practical and concrete character, as proved by examples.

Finally, even though the legal problems of integration come last, they are always present. This results from the fact that all the attempts to build up the integration of Europe have so far been made through international treaties, so that at least the framework of integration is a legal one.

II. MEĐUNARODNO PRAVO

Koliko vrijedi međunarodno javno pravo?*

I.

Diplomacija, uzeta u vrlo obuhvatnom značenju tog pojma (Predsjednik Republike, predstavničko tijelo, vlada, ministar vanjskih poslova, ministarstvo vanjskih poslova, diplomati u diplomatskim misijama, itd.) u svojem se djelovanju često susreće i sukobljava s pitanjem koje, pojednostavljeno i sažeto formulirano, glasi: Koliko, zaista, *vrijedi* to međunarodno javno pravo?

Za političara i diplomatu ozbiljni je nedostatak ako o međunarodnom pravu ne posjeduje nikakva ili pak posve nedostatna znanja¹, te se uslijed toga i suviše približava jednome od sljedeća dva moguća mišljenja odnosno stava o međunarodnom pravu:

1. potpunom podcjenjivanju i negiranju međunarodnog prava i nepriznavanju neke njegove uloge u međunarodnim odnosima i međunarodnoj politici, i
2. precjenjivanje (što je daleko rjeđi slučaj) uloge međunarodnog prava i stoga neopravdano i promašeno očekivanje da i stvaranje novih normi općeg, pa i partikularnog međunarodnog prava, nužno mora dovesti do povoljnih posljedica i pridonijeti osiguranju mira.

Ispravan odgovor na naše pitanje *Koliko vrijedi međunarodno pravo?* zah-tijeva da se ispita i spozna kako se prema spomenutom pravu ponašaju glavni subjekti tog prava, prvenstveno države.

Na ovim se stranicama izlaže mišljenje i brani uvjerenje da je *vrijednost* međunarodnog prava ovisna o ponašanju država. Ponašanje država pokazuje u praksi njihov odnos prema međunarodnom pravu, a time djeluje i na formiranje *vrijednosti* toga prava. Držimo kako je ova tvrdnja razumljiva i točna. Doktrina međunarodnog prava ne smije mimoći, previdjeti i zanemariti realnost, jer bi time napustila tlo društvene znanosti i prešla na polje *science fiction*-a, predskazivanja budućnosti ili prikazivanja nepostojećeg utopijskog poretka i sl. U tra-

* *Koliko „vrijedi“ međunarodno javno pravo?* – u: Rad HAZU, Zagreb, knj. 485 = knj. 40 Razreda za društvene znanosti, 2002., str. 57-76.

¹ Diplomati mora, u nekoj razumnoj i mogućoj mjeri, poznavati međunarodno pravo jer se mora moći na njega pozivati. Neoprostivo je da se na njega u konkretnom slučaju ne poziva, iako je ono, međunarodno pravo, u slučaju o kojem se radi, argument koji podupire njegovo stajalište i u interesu je njegove države. “And the law (e.g., international agreement) is one of diplomacy’s most important instruments” (Henkin Louis, *How Nations Behave - Law and Foreign Policy*, New York, 1968, str. 258). U međudržavnoj praksi je neoprostivo nepoznavanje međunarodnog prava. To može biti opravdana zamjerka određenoj diplomatskoj službi i njenim neodgovornim i štetnim odlukama i propustima.

ženju odgovora na naše vrlo prizemno i praktično pitanje nema alternative empirijskoj metodi. Treba vidjeti što se ustvari zbiva.

Iako nije vjerojatno da bi ova naša vrlo jednostavna i razumljiva tvrdnja izazvala suprotstavljanje i kritiku, na nju se ipak može reagirati tvrdnjom da država uopće i nije subjekt međunarodnog prava i da se ona, prema tome, ni ne može pravno-relevantno *ponašati*. Može se, dakle, postaviti pitanje, ne griješimo li mi time što tvrdimo da se države *ponašaju*? To pitanje ne smije ostati bez odgovora. Naš je odgovor poznat. On je potvrđan. Da, države se ponašaju. No to treba dokazati.

Zbog toga što je upravo rečeno, a prije nego što ćemo se zadržati na samom ponašanju države, potrebno je dirnuti sljedeće dvije međunarodnopravne teme:

- Postoji li uopće međunarodno pravo, da ili ne?
- Je li država subjekt međunarodnog prava ili ne, i *ponaša* li se ona?

Država je normalni, najvažniji i središnji subjekt međunarodnog prava. Država je nosilac prava i dužnosti u međunarodnom pravu, kako u teoriji te pravne grane, tako i u praksi međudržavnih i međunarodnih odnosa. Iako se ta tvrdnja općenito prihvaća, osobito u krugu kojem su ovi reci namijenjeni, držimo kako je opravdano spomenuti kako pridavanje pravnog subjektiviteta državi nije posve i bez ostatka i otpora - iako neuspješnog - od svih prihvaćeno.

Najvažniji i najistaknutiji nama poznati oponent tvrdnji koju smo upravo istaknuli, držimo da je Georges Scelle.²

Scelle polazi od tvrdnje kako samo individua (čovjek) može imati i izricati volju. A što se baš tiče međunarodnog prava, on kaže: "Les individus seuls sont sujets de droit en droit international public." Takav stav podupire i Basdevant kad kaže: "L'Etat n'a ni besoins ni intérêts, parce qu'il n'a pas de personnalité réelle".³

Nadalje, i dosljedno već rečenome, Scelle (a slično i Duguit) državama odlučno negira subjektivitet. Taj stav, koji je, čini se, prilično usamljen, ustrajava na stajalištu da je isključivo i samo čovjek pojedinac (individuum, osoba, fizička osoba, Einzelmensch) međunarodnopravni subjekt.

Za nas je to u ovom izlaganju od interesa. Ako želimo promatrati i istraživati ponašanje država, ne možemo olako preći preko tvrdnje da država nije subjekt međunarodnog prava i da nema svoju volju. Držimo kako takav stav moramo bar spomenuti.

² Scelle, Georges, *Précis de droit des gens-principes et systématique, première partie*, Paris 1932 (Recueil Sirey).

³ Scelle, *op. cit.*, str. 9.

Iako nedvojbeno svako pravo na kraju postoji radi čovjeka i primjenjuju ga ljudi, ne može se poreći da je čovječanstvo (svakako još za sada) praktično organizirano u zbroju država. To je, držimo, neporeciva činjenica, kao i to, da su odnosi između država, između ostaloga, regulirani međunarodnim pravom.

Na negiranje pravnog subjektiviteta državi i na tvrdnje kako država nema svoje volje (pa se ne može *ponašati*), te da se njena volja samo fingira, odgovara se ukazivanjem na činjenicu da država ima svoje organe, i to sastavljene od individua koje su ovlaštene predstavljati državu te za nju, i u njeno ime, stvarati, formulirati i izricati njenu volju. To mišljenje je dominantno u praksi i u teoriji.

Scelle, međutim, ne prihvaća takvo pripisivanje volje, izraženo po individua, odnosno organima sastavljenim od individua, državama. On tako izraženu i državi pripisanu volju - kao, tobože, volju kolektiva - smatra neprihvatljivom fikcijom. Tako izražena volja ostaje, po Scelleu, ipak samo volja određenih individua i odražava njihove interese; to nije i ne može biti volja države. Država nije subjekt međunarodnog prava i, dakako, nema volju odvojenu od volje individua: Scelle ponovno ističe: "Il ne peut donc y avoir de sujet de droit que là où il y a un être doué de volonté personnelle" (*op. cit.*, str. 9).

Pitanja subjektiviteta države dotakli smo se uglavnom samo zato, da se odmah izjasnimo i o eventualnom prigovoru, naime da se države uopće i ne mogu pravno relevantno ponašati, tim više što i nisu međunarodnopravni subjekti, te da smo taj prigovor odbacili i izjasnili se za dominantno stajalište: država je, nedvojbeno, subjekt međunarodnog prava.

Smisao spominjanja Scelleove doktrine, koja se nije uspjela afirmirati u praksi, u tome je, da se još jače podvuče kako je prirodno, razumljivo i, zapravo, neizbježno stajalište po kojemu se države zaista *ponašaju*. Scelleova razmišljanja i njegova doktrina počivaju na ozbiljnim argumentima, no ona, iako držimo da posjeduju znatnu uvjerljivost⁴, u međunarodnoj praksi nije ostavila vidnijeg traga. Jednostavno rečeno, realnost međudržavnih odnosa uzima i tretira države kao pravne subjekte bez kojih su nezamislive i praksa i teorija međunarodnog prava i međunarodnih političkih odnosa. I pri tome jednostavno prelazi preko prigovora poput onih Georges Scellea.

Kad se radi o diplomaciji i diplomatima i o vanjskoj politici, tada je spomenuti dominantni stav ne samo teorije, nego i prakse, i jedini mogući i stoga jedini opravdani stav. Ne smije se očekivati da se u tumačenju i primjeni međunarodnog prava i vanjske politike država, njihove diplomacije otvoreno udalje

⁴ Scelle, naravno, pozna stajalište suprotno njegovom, te ga i spominje: "Le droit positif admet néanmoins qu' il y a des personnes juridiques ou personnes morales, des sujets de droit, et il leur confère des compétences" (*op. cit.*, str. 9). No on to stajalište ne prihvaća: "La personnalité collective, la volonté collective sont des fictions dont on peu s'expliquer la naissance et la raison d'être, mais de simples fictions" (*op. cit.*, str. 10). "Les intérêts collectifs ne cessent pas d'être des intérêts individuels" (*op. cit.*, str. 11).

od opće prihvaćenih koncepcija i da se upuste u razmatranja eventualno postojećih neslaganja u teoriji međunarodnog prava. Toliko o državi i njenom subjektivitetu.

Gotovo je nezamislivo da se čitatelj ovih redaka nije sretao s pitanjem postoji li međunarodno pravo zaista i djeluje li ono u stvarnosti, ili se samo radi o fantomu, o nečem nepostojećem?

Što misliti o zaista zabrinjavajućoj provaliji koja nedvojbeno postoji između nekih normi međunarodnog prava (npr. prava čovjeka) s jedne strane, i istodobno postojećih činjenica realnoga međunarodnog i međudržavnog života s druge strane, između norme (pravnog pravila) i potpuno suprotne stvarnosti?

Uobičajeno je govoriti o nepoklapanju *normativnog* i stvarno *postojećeg*, između onoga što norme međunarodnog prava nalažu i zahtijevaju *da bude*, i onoga *što stvarno jest*. Konstatacija kako su norme jedno, a drugo je realnost svakidašnjice, i to realnost koja, doduše, i može biti u skladu s normom pozitivnog prava, ali to prečesto i nije, toliko je očigledna da se čini kako tu konstataciju više i ne bi trebalo ponavljati.⁵

Međutim, s tom se konstatacijom potrebno uvijek nanovo baviti. I to stoga što, s jedne strane, postoji opasnost da neupućeni ili nedovoljno upućeni, normama međunarodnog prava odreknu svaku važnost i vrijednost, što pri punoj dosljednosti takvog stava znači negiranje i samog postojanja međunarodnog prava, i, prema tome, i bilo kakve uloge tog prava u međunarodnom i međudržavnom životu. A s druge strane je neophodno da i oni, koji dolaze u doticaj s primjenom međunarodnog prava (npr. osobe u službi ministarstva vanjskih poslova), te na osnovu svojih iskustava drže da to pravo postoji i da se ono u nekoj većoj ili manjoj mjeri zaista i poštuje i praktično primjenjuje, sustavno prate, ocjenjuju i povlače praktične konsekvence iz stečenih uvida u odnose između norme i realnosti. A posebno je u nastavi pravnih i političkih disciplina neophodno spriječiti nastajanje i usvajanje ekstremnih stajališta o međunarodnom pravu, tj. bilo njegovo krajnje negiranje, bilo njegovo precjenjivanje kao faktora u realnim međunarodnim odnosima.⁶ To valja smatrati važnim pedagoškim zadat-

⁵ Nepravnike - a ponekad i pravnike - valja podsjetiti da je *pravna* norma samo ona norma koju se *mora moći prekršiti*. Norma koju fizičke i pravne osobe ne mogu prekršiti (povrijediti) spada u norme kojima se bave prirodne znanosti (fizika, kemija, matematika, biologija) - svakako ne društvene znanosti. Ovo je važno stoga, kako se ne bi pravnoj normi, u našem slučaju međunarodno-pravnoj normi, čim se utvrdi da se ona u praksi krši, odmah odrekla svaka važnost i vrijednost. Takav pristup međunarodnom pravu je neznačajki, laički, pogrešan - a politički štetan.

⁶ Kada se govori i piše o *međunarodnim (političkim) odnosima* potrebno je uvijek razlikovati *međunarodne odnose* kao realnosti, kao odnose koji zaista postoje, u prvom redu između država, i *međunarodne odnose* kao jedne novije društvene znanosti koja je postala i nastavni predmet na nekim fakultetima političkih znanosti i diplomatskim školama i tečajevima. Dok u prvospomenutom značenju nema sumnje o tome da postoje odnosi koji su *međunarodni* i *međudržavni*, jer je to

kom u nastavi međunarodnog prava, jer će u protivnom biti promašen cilj te nastave, naime da pruži razumijevanje prirode, značaja i uloge međunarodnog prava u realnim međunarodnim odnosima.

Prvo stajalište, tj. negiranje međunarodnog prava, blisko je preuveličavanju uloge grube sile, nevjerice ne samo u međunarodno pravo, nego i u svako poštivanje date riječi i obećanja u međudržavnim odnosima. Oni koji tako gledaju na međunarodno pravo drže da im konkretna kršenja međunarodnog prava - a njih zaista ne manjka - kao i svi oblici vjerolomstava, posebno gaženja sklopljenih savezničkih ugovora, ugovora o nenapadanju i sl. pružaju više nego dovoljno razloga i opravdanja njihovom ciničnom stavu prema međunarodnom pravu.

Drugo stajalište, ono koje polaže pretjeranu vjeru u vrijednost međunarodnopravnih normi, običajnih i pisanih (ugovornih), polazi od pretpostavke da smo svi, uključivši, dakako, sve subjekte međunarodnog prava, dužni vjerovati u potrebu i mogućnost poštivanja međunarodnog prava i međunarodnopravnih obveza, budući da ih države, odnosno vlade, izričito i opetovano proglašuju za sebe obvezatnima pa ih i sve više i u svojim ustavima recipiraju, uključujući ih tako u svoje internopravne poretke⁷.

Pristalice *prvog* stajališta pokazuju određeno samozadovoljstvo. Smatraju se pametnima i oštroumnima. Jedna od posljedica njihovog *inteligentnog* i *ne-naivnog* stava je i u tome da i sami ne moraju poštivati međunarodno pravo, što logično proizlazi iz njihovog uvjerenja kako ga i drugi ne poštuju čim ocijene da im je to poštivanje tegobno i da šteti njihovim interesima.

Pristalice *drugog* stajališta, osuđujući cinizam negatora međunarodnog prava, ističu jasne slučajeve - a i na takvima međunarodna i međudržavna praksa ne oskudijeva - istinskoga i potpunog poštivanja međunarodnog prava. Oni kršenje ne ocjenjuju kao trajno postojeću opću karakteristiku faktičnih međudržavnih odnosa, nego kao iznimku koju valja žaliti i žigosati, napadati i na pravni - ili i na vanpravni - način sankcionirati. Drže da njihovo pouzdanje u svečano datu riječ država koje su se vezale npr. Paktom Lige naroda, Briand-

očigledno i nepotrebno dokazivati, dotle je još uvijek moguće razmatrati pitanje je li zaista već postoji samostalna disciplina *međunarodni odnosi* pored starijih disciplina *politička povijest*, *diplomatska povijest*, *međunarodno pravo*, ima li ta nova disciplina svoju od spomenutih disciplina općenito prihvaćenu odvojenu materiju, metode, itd. Ta disciplina svakako nije *normativna* (kao što je to međunarodno pravo) i bliska je (ili njezin dio) sociologiji i politologiji. Vidi V. Ibler, *Međunarodni odnosi*, Zagreb, (Naprijed) 1971., i R. Vukadinović, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998.

⁷ „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava“ (*Ustav Republike Hrvatske*, članak 140).

Kelloggovim paktom, Poveljom UN, itd. nije naivno, jer se zbog konkretnih kršenja međunarodnog prava u prošlosti i sadašnjosti ne smije izgubiti svaka vjera u čovjeka i u budućnost, vjera u poštene režime, u razvoj i napredak ljudskog razuma i ljudske svijesti, u uviđanje da je poštivanje međunarodnog prava, zapravo, u interesu svih subjekata tog prava, itd. Čak se ističe i tvrdnja da vlastito vjerovanje jedne vlade u korektnost druge vlade, njezinog ugovornog partnera, djeluje kao dobar primjer i uzor za druge vlade i države. Ovo je i stav onog dijela pacifista koji su pristalice jednostranog smanjivanja naoružanja, pa i jednostranog razoružanja. Nažalost, u poznatoj međudržavnoj praksi ne nalazimo primjera koji bi potvrđivali ispravnost i realizam tog stava.

Teško je i približno utvrditi raširenost (brojnost) i utjecaj pristalica jednog i drugog od ta dva ovdje navedena ekstremna stajališta. Odnos broja *cinika* i *naivaca* najvjerojatnije je vrlo nestalan i mijenja se u ovisnosti od tekućih događaja i promjena u međunarodnoj politici.⁸

Na stranicama što slijede namjera je ukazati na pogrješnost jednog i drugog stajališta. Oba su nedokazana i neprihvatljiva, te predstavljaju grubo pojednostavljenje, brzopletu simplifikaciju, zapravo primjer za nedopustivi *oversimplification* na koji se često nailazi u disciplinama društvenih znanosti. Naša je tvrdnja da postoji i treće stajalište.

Pristalice *trećeg* stajališta nastoje razlikovati pojedine dijelove u sustavu međunarodnog prava. Karakter, svojstva i vrijednost međunarodnopravnih normi nisu jednaki u svim posebnim dijelovima tog danas već prilično opsežnog normativnog sustava. Norme koje imaju naglašeniji neposredni praktično-tehnički i prometni *ratio*⁹ svog nastanka (npr. norme koje se tiču međunarodnih rijeka, ugovornog režima morskih tjesnaca i sl.) kao i one norme kod kojih je moguće i lako primijeniti načelo reciprociteta (npr. diplomatsko i konzularno pravo), bit će lakše poštivati i to poštivanje nadzirati i provjeravati, nego kad se radi o nekim drugim normama. Tako, npr. norme čije poštivanje od država zahtijeva visoke moralne i etičke standarde, npr. poštivanje ljudskih prava, dosljedna primjena ratnog i humanitarnog prava i dr., mnogo su više izložene držav-

⁸ Imenujući pristalice dviju navedenih stajališta kao *cinike*, odnosno *naivce*, napominjemo da se u stručnoj literaturi i publicistici, donekle kao sinonimi za naše izraze, javljaju i drugi nazivi. Tako je našem nazivu *cinik* blizak naziv *realist*, a nazivu *naivac* - *idealist*, *moralist*, *legalist*. Iako svi ti nazivi, razumije se, nisu definirani na način koji bi obvezivao oni se rabe, ali prilično neprecizno, tim više što se ni dva autora ne slažu potpuno u svemu. Morgenthau, Kennan i Acheson se najčešće smatraju *realistima*.

⁹ Pod latinskim terminom *ratio* označuje se u društvenim znanostima „... razlog, tj. ono zbog čega ili zašto tvrdimo da nešto jest ili biva tako kako jest...” itd. (više u Vladimir Filipović (red.), *Filozofijski rječnik*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1989.). Termin i pojam *ratio* blizak je sintagmi *sociološka podloga prava*, npr. međunarodnog prava (M. Huber, *Die Soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, Berlin, 1928).

nom subjektivizmu, egoizmu i voluntarizmu, te je nadzor nad poštivanjem tih normi vrlo otežan, često i posve nemoguć (npr. nadzor nad poštivanjem zabrane proizvodnje određenih oružja, sredstava masovnog razaranja - nuklearnih, bioloških, bakterioloških itd.). Ograničene ciljeve raznih međudržavnih sporazuma u dnevnom mirnodopskom životu međunarodne zajednice daleko je lakše ostvariti nego one krajnje ciljeve međunarodnog prava, dakle osiguranje međunarodnog mira. Na žalost, nedvojbeno je istina i činjenica međunarodnog života, da se pred zadatkom poštivanja jedne određene konvencije, npr. poštanske ili veterinarske između dviju država nalaze mnogo manje zapreke (ili ih i nema), nego pred vrlo teškim zadatkom već odmah prvog članka Povelje UN,¹⁰ a da se i ne govori o zadacima koji slijede dalje u Povelji.

Osim što - kako je već rečeno - sve norme međunarodnog prava nisu jednakih svojstava, te je jedne lakše, a druge teže poštivati, jer jedne su otpornije na izvrtanje smisla i na zloupotrebe, a druge su izvrgnute svim nedaćama izazvanima političkim borbama i nestabilnošću međunarodnih političkih odnosa, ne smije se zaboraviti ni to, da se i sve države ne ponašaju na isti način.

Polazimo od stava kojeg ovdje ne smatramo potrebnim braniti, naime da se prema onim državama, koje savjesno izvršavaju sve svoje međunarodnopravne obveze, valja isto tako korektno ponašati. Što se, dakle, tiče odnosa koji vlada između onih država koje se - i dok se - uzajamno ponašaju u skladu s međunarodnim pravom, razumno je i opravdano *neprihvatanje* stava koji smo nazvali *ciničnim*, a koji se u nekoj mjeri poklapa s pojmom *realpolitike*.¹¹

10

„Ciljevi Ujedinjenih naroda su:

1. Održavati međunarodni mir i sigurnost i u tu svrhu: poduzimati djelotvorne kolektivne mjere radi sprječavanja i otklanjanja prijetnja miru i radi suzbijanja čina napadaja ili drugih narušenja mira i ostvarivati mirnim sredstvima i u skladu s načelima pravde i međunarodnog prava, uređenje ili rješenje međunarodnih sporova ili situacija koji bi mogli dovesti do narušenja mira;

2. Razvijati prijateljske odnose među narodima, osnovane na poštivanju načela ravnopravnosti i samoodređenja, i poduzimati druge prikladne mjere za učvršćenje svjetskog mira;

3. Ostvarivati međunarodnu suradnju rješavanjem međunarodnih problema gospodarske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode i razvijanjem i poticanjem poštovanja prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve bez razlike rase, spola, jezika i vjere;

4. Služiti kao središte za usklađivanje djelovanja naroda na postizavanju tih zajedničkih svrha.“

Može li i najveći optimist, ako je dovoljno upućen u sadržaj i doseg čl. 1. Povelje i u zadatak koji taj članak stavlja pred UN — zapravo pred čovječanstvo - ostati miran, sabran, i dalje biti optimist?

UN su dobro ušli u drugu polovicu stoljeća svojeg mukotrpnog postojanja. Držimo da povijest tog razdoblja tumači i objašnjava zašto se objektivnom internacionalisti zadatak sadržan u čl. 1. Povelje mora činiti sve teže ostvarivim.

¹¹ Pod pojmom i izrazom *realpolitik* razumijeva se stajalište i praksa po kojima u politici - svakako i vanjskoj politici - treba zanemariti i prijeći preko shvaćanja o moralu, obvezama, datim obećanjima, pa i međunarodnopravnim ugovornim obvezama, kao nepotrebnim i štetnim obzirima, te djelovati isključivo i bezobzirno u vlastitom interesu.

Sada bi trebalo već spomenuto *treće* stajalište opisati, stajalište koje niti je *cinično*, niti *naivno*.

Kako, dakle, valja gledati na poštivanje i ulogu međunarodnog prava s obzirom na nedvojbenu činjenicu da se to pravo često i očigledno krši? Drugim riječima, kako se u praktičnoj - i to vanjskoj - politici opredijeliti u odnosu između subjekata međunarodnog prava? Treba li u tom odnosu poštivati ili ne poštivati međunarodno pravo?

Došli smo do zaista teškog pitanja, svakako takvog pitanja na koje ne bi bilo inteligentno tražiti i očekivati jednostavan i apodiktički odgovor.

Budući tvrdimo kako su potpuna negacija međunarodnog prava s jedne, i nekritična vjera i pouzdanje u to pravo s druge strane, pogriješni i neprihvatljivi stavovi¹², kako sada dalje? Na čemu se to *treće* stajalište temelji, na čemu ono počiva?

Odgovor na to pitanje moramo prije svega tražiti u *ponašanju* država.

U razumljivoj i opravdanoj želji da se ne udaljimo od realnosti, treba uočiti i razmatrati kako države u svojoj praksi odgovaraju na to pitanje. Kako se one *ponašaju* - i s kakvim rezultatima - u odnosu na poštivanje i nepoštivanje međunarodnog prava? U tom ponašanju u doslovnom smislu te riječi leži odgovor na naše pitanje o *trećem* stajalištu. Iz tog *ponašanja* - a ne možda iz njihovih izjava o tome, iz proklamacija o tome kako se već ponašaju, a pogotovo ne o tome kako će se u buduće ponašati, steći ćemo saznanje o *trećem* stajalištu. Pri tome ove riječi ne valja u svakom slučaju razumjeti kao tvrdnje da se države uvijek ponašaju neiskreno, da svjesno izriču neistine i prikrivaju prave namjere. Iako je diplomatska povijest zabilježila i takva ponašanja, ne radi se uvijek o zlim namjerama. Vlade se smjenjuju i često drastično mijenjaju politiku svoje države, svoje odnose i svoje ponašanje prema drugim državama¹³. Očigledno je

Time se, međutim, ne poriče opravdana potreba da se u politici uzima u obzir *realnost*, tj. da se ne nastoji ostvariti neostvarivo, nego da se djeluje u granicama mogućega (Politika je umijeće mogućega, die Kunst des Möglichen), ne vrijeđajući pri tome moral i postojeće međunarodnopravne obveze. No izrazu *realpolitika* pretežno se pridaje izričito pogrdno značenje.

¹² Vidi 3. *Pravna priroda međunarodnog prava*, u: Andrassy, Bakotić, Vukas, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1995., str. 8-13; 9 *Der Geltungsgrund des Völkerrechts in der heutigen Völkerrechtstheorie*, u: Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, 8., Auflage, Köln, 1994., str. 48-49.

¹³ Diplomatska povijest je puna primjera naglih promjena vanjske politike država uslijed promjena u njihovim unutrašnjim političkim situacijama. No također ima i mnogo promjena u unutrašnjoj politici (promjena u vladajućem sloju i u vlasti) koje ne izazivaju i ne traže promjene u vanjskoj politici odnosno države. Jer nepromijenjeni (i nepromjenjivi) geopolitički položaj može biti takav da snažno djeluje na održavanje određenih i važnih konstanti u vanjskoj politici. Oktobarska revolucija u određenim dijelovima vanjske politike ne dovodi do znatnijih promjena u politici nove vlasti, jer se ni važne geopolitičke činjenice nisu promijenile (Crno more, tjesnaci) pa politika Carske Rusije i Sovjetskog Saveza prema navedenom prostoru i Turskoj imaju mnogo zajedničkog.

da praksa država, njihov odnos prema međunarodnom pravu nije dosljedno i beziznimno ni *ciničan*, ni *naivan*. Upustimo se, dakle, u razmatranje ponašanja država.¹⁴

Najopćenitije izraženo, najosnovnije ponašanje država uvjetovano je i određeno nastojanjem, brigom i borbom države da se ona *održi*, da preživi, da ne prestane postojati (npr. *debellatiom*), da se ne raspadne (*dismemberment*, *dissolution*, *démembrement*, *Zerfall*) uz pretpostavku, naravno, da unutrašnje političke prilike odnosne države ne djeluju u upravo obratnom pravcu, dakle baš u pravcu propasti te države, prestanka njezinog postojanja, jer je u tijeku građanski rat, oslobodilački rat jednog etnikuma ili nestabilnost bilo kojeg porijekla i uzroka. U tom slučaju će ponašanje u cilju održavanja u životu dotičnog subjekta biti slabo, beznačajno, neuspješno, ili ga uopće i ne će biti (vidi npr. Laura Silber and Allan Little, *The death of Yugoslavia*, London, 1995). Misli se, daka-ko, na djelovanje snaga u samoj dotičnoj državi i, eventualno, na djelovanje njezinih državljana ili iseljenika njezina podrijetla izvan njezinog državnog područja. Što se tiče snaga drugih država, ili čak međunarodne zajednice, ako bi u njima prevladavala želja i volja da dotična država opstane, nastala bi situacija koju ovdje ne smatramo potrebnim razmatrati. Jer ovdje nas zanima samo ponašanje između određenih država, a ne i zapletaji u kojima sudjeluje i međunarodna zajednica, iako je to u ovom sadašnjem našem razdoblju gotovo neizbježna pojava.

U nastojanju da djeluje i da se uspješno ponaša, dakle da država zaista opstane, valja spoznati kao vrlo važnu, možda upravo jednu od najvažnijih karakteristika tog ponašanja, da se sredstva i načini odgovarajućeg djelovanja - dakle ponašanja - oprezno rečeno, uvijek ne biraju. Države su, pogotovo u ratu, krajnje neizbirljive¹⁵. I to kako s obzirom na upotrijebljena *sredstva* (oružje), tako i s obzirom na *način* upotrebe (npr. *neograničeni* podmornički rat). No što je, na žalost, neizbježno podvući, države se u svom *ponašanju* u ratu mire (prihvaćaju) s gotovo svakim efektom i rezultatom tog svog ponašanja (Hirošima, Nagasaki) i svakim izborom svojih saveznika (Winston Churchill).

Kada su u pitanju njihovi *životni interesi* - ali čak i onda kada oni to nisu - i kada se situacija lažno dramatizira, države u svom ponašanju ne prezaju baš uvijek i pred kršenjem svojih međunarodnopravnih obveza. I to je ono što se o

¹⁴ Na izraz *ponašanje* nailazimo u teoriji i praksi sve češće. Henkin (*op. cit.*) taj je izraz stavio već u naslov svoje knjige *How Nations Behave*. U njemačkoj literaturi i praksi nalazimo izraze *das Verhalten* i *das Benehmen* (primjeri uzeti iz Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht, op. cit.*, i Blühdorn, *Internationale Beziehungen, op. cit.*).

¹⁵ Dokaz tome je, npr. Ugovor između Njemačke i Sovjetskog Saveza o granici i prijateljstvu, sklopljen i potpisan u Moskvi 28.9.1939. (Ribbentrop-Molotov) ili poznata izjava Churchilla da će i s *crnim vragom* sklopiti savez u borbi protiv Hitlerove Njemačke - što je i ostvareno Sovjetsko-britanskim ugovorom o savezu sklopljenim u Londonu 26.5.1942. (Molotov-Eden).

ovoj temi ni u kojem slučaju ne smije previdjeti ili prešutjeti, jer bi time bila potpuno iznevjerena vjerodostojnost i odgovornost autora i ovih njegovih redaka, autora koji pretendira da njegovo izlaganje, ako i nije znanstveno otkriće, nije ni u sukobu s već znanstveno utvrđenim povijesnim istinama. Često se radi o takvim ponašanjima koja se ne mogu opravdati nikakvim pozivanjem na bilo koji oblik samopomoći, represalija, retorzija, retalijacija¹⁶, niti na bilo koje međunarodnopravno dopustive mjere. Povijest ratovanja u XX. stoljeću prepuna je primjera ratnih zločina, od kojih među najteže zločine svakako spadaju oni pro-

¹⁶ „Represalije (novolat. repressalia, od lat. reprimere - potiskivati, suzbijati; reprisals, repressailles, Vergeltungsmassnahmen) - oblik *samopomoći*, koja se sastoji u tome da jedna država na zlo (protupravni čin) što joj ga je nanijela druga država - uzvrća sličnim zlom toj drugoj državi.

Sadržaj represalija čine djela koja su sama po sebi povrjeda međunarodnog prava, ali se ipak ne smatraju protupravnima jer su odgovor na povrede međunarodnog prava što ih je učinila druga strana. Represalije nisu protupravne ako država koja ih poduzima nije izazvala određeno ponašanje prve države, ako se nije odrekla represalija i ako narav i intenzitet represalija nisu u svojim posljedicama nerazmjerni s djelom na koje se odgovara.

Dopustive represalije imaju svrhu da državu koja ih je izazvala prisile na naknadu učinjene štete ili na obustavu djelatnosti štetne za drugu državu. Ako to uslijedi, represalije se moraju obustaviti.“

„Retalijacija (lat. prefiks re- u značenju obratno, natrag + talio, talionis - odmazda) - naziv za posebnu vrstu *represalija*, takvu koja se sastoji u upotrebi protupravnih mjera posve jednakih onima na koje se uzvrća.“

„Retorzija (novolat. retorsio, od lat. retorquere - okrenuti, uzvratiti; franc. rétorsion - pobijanje istim razlozima, uzvrat jednakim postupkom, odmazda) - oblik *samopomoći* kad jedna država na postupke (mjere, stavove) druge države prema njoj - koji, doduše, nisu u suprotnosti s normama međunarodnog prava, ali su prema prvoj državi neprijateljski jer joj nanose štetu - uzvrća toj državi na sličan način. Naime, neka država, ne kršeći norme međunarodnog prava, nego, naprotiv, upravo primjenjujući ih vrlo strogo i služeći se dosljedno pravima koja se na tim normama zasnivaju - može drugoj državi time nanijeti štetu.

Na takve postupke ova posljednja uzvrća joj retorzijom, tj. isto tako dopustivom primjenom pravnih normi kojom joj nanosi štetu. Retorzija je, dakle, svojevrsna prisila bez povrjeda prava i po tome se upravo i razlikuje od *represalija*.

Svrha je retorzije da se iznudi promjena stava i ponašanja države prema kojoj je ta protumjera poduzeta.“

„*Samopomoć* (reprisals, repressailles, Vergeltungsmassnahmen - Repressalien) - skupni naziv za neke slučajeve upotrebe sile koji po međunarodnom pravu nisu rat. Te upotrebe sile nisu rat zato što ne postoji namjera da se oružana snaga druge države slomi i da se dotičnoj državi nametne svoja volja. Upotreba sile ograničena je na neophodnu mjeru zaštite vlastitih povrijeđenih ili ugroženih interesa. Dok samoobrana pretpostavlja oružani napadaj, samopomoć nije odgovor na oružani napadaj, nego na povrjedu međunarodnim pravom zaštićenih interesa, odnosno odgovor na neizvršenje zatraženih i na međunarodnom pravu utemeljenih dužnosti. Samopomoć je pravno dopuštena kad se radi o obrani onih vlastitih interesa koji su zaštićeni međunarodnim pravom, kada se druga strana, mada pozvana da izvrši dužnu činidbu ili prekine protupravno ponašanje, tom pozivu ogлуši, kao i kad otkloni rješenje spora sredstvima za mirno rješavanje. Nije dopuštena samopomoć ako se dotična država prethodno odrekla upotrebe samopomoći.

Ponekad se kao sinonim za naziv samopomoć upotrebljava naziv represalija, iako se taj naziv rabi i u određenijem smislu“ (V. Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava, op. cit.*, str. 279., 280., 285).

tiv civilnog pučanstva i protiv ratnih zarobljenika (Katinska šuma). A i zločin samog planiranja, pripremanja i započinjanja rata države nastoje opravdati pozivanjem na *clausulu rebus sic stantibus*¹⁷.

Iz citiranog teksta bilješke 17., lako je shvatljivo da se nepoštitelji i kršitelji međunarodnog ugovornog prava, u cjelini njegova sustava, a pogotovo u vezi s pojedinim međunarodnopravnim obvezama, mogu s gornjom klauzulom prilično uspješno služiti u svoje agresivne svrhe i ciljeve. Također je lako spoznati, da ta klauzula, iako, zapravo, fingirana, sadrži u sebi znatan politički potencijal koji uspješno može biti upotrijebljen u svrhe ignoriranja međunarodnog prava. Činjenicom da se u realnom životu, pogotovo političkom, skoro sve nepromjenjivo mijenja i da ništa nije stalno, može vrlo uvjerljivo djelovati na političke analfabete. A oni uvijek čine dominantnu većinu pučanstva u svakoj ili gotovo svakoj zemlji i uključuje i velik dio neuspješno školovanog pučanstva. Hitleru i Goebelsu stoga nije bilo teško najveći dio pučanstva uvjeriti kako Njemačka kasnijih tridesetih godina nije ona ista Njemačka iz 1918., 1919. i nekoliko idućih godina. Jer to je, konačno, bila i istina. Na žalost, činjenica da „... stvari ne stoje sada kako su stajale 1919.“, kada je Versailleski mirovni ugovor sklopljen,

¹⁷ „Klauzula rebus sic stantibus (lat. rebus sic stantibus - dok stvari - prilike, odnosi - ostaju kakvi jesu, dok su takvi kakvi jesu) - misao koja se želi izraziti u cijelosti glasi: omnis conventio intelligitur rebus sic stantibus, tj. svaki ugovor, dogovor, sporazum podrazumijeva stvari kakve jesu - misli se u času sklapanja sporazuma; drugim riječima, ugovor vrijedi samo u okolnostima koje su postojale u času sklapanja. Klauzula je zapravo odredba prema kojoj sadržaj ugovora treba da vrijedi ako se okolnosti što su postojale u vrijeme njegova sklapanja ne izmijene preko neke mjere. Pretpostavlja se kao da se takva klauzula nalazi u svakom ugovoru, iako to doista nije tako; pretpostavlja se da je ugovor sklopljen pod uvjetom da se okolnosti ne će izmijeniti, pa ugovor, ako su se stvari izmijenile, prestaje vrijediti u cijelosti ili djelomično.

Tumačenje i primjena ove klauzule jedan je od središnjih i teških problema međunarodnog prava. Neophodno je prihvatiti da ima takvih izmjena situacija kod kojih bi uporno zahtijevanje da se primijeni i izvrši ugovor (v. *Pacta sunt servanda*) bilo nerazumno, nepravedno i opasno. S druge strane, klauzula rebus sic stantibus vrlo je opasna te njezina primjena može dovesti u pitanje postojanje svih međunarodnih ugovora.

Zadatak je doktrine i prakse pronaći mogućnosti pravnog reguliranja upotrebe te klauzule, čije tumačenje u interesu pravne sigurnosti nužno mora biti restriktivno. Teškoća je u određenju je li izmjena okolnosti zbog koje jedna ugovorna strana zahtijeva prestanak ugovora, ili njegova dijela, zaista bitna. Vjerojatno bi oznake bitne izmjene bile u tome da je ugovorne strane nisu mogle predvidjeti, odnosno da ugovorne strane, da su to mogle, ne bi sklopile takav ugovor.

Nesigurnost i neodređenost ove klauzule umanjena je - ali ne i posve uklonjena - stupanjem na snagu *Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora* koja u čl. 62 (pod naslovom *Bitna promjena okolnosti - Fundamental Change of Circumstances - Changement fondamental de circonstances — grundlegende Änderung der Umstände*) prije svega prihvaća klauzulu *rebus sic stantibus* kao jedan od mogućih načina prestanka ugovora, a zatim nastoji primjenu te klauzule normirati, tj. i ograničiti. Pri tome ne može izbjeći pojmove „... bitna osnova pristanka stranaka da budu vezane ugovorom...“ i „... bitna promjena okolnosti... Što je bitno Konvencija, međutim, niti definira, niti opisuje. To, dakle, i nadalje ostaje otvoreno pitanje kojim će se baviti doktrina, a koje će u praksi otežavati primjenu klauzule rebus sic stantibus“ (V. Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, str. 124-125).

i da stoga ne treba izvršavati obveze iz tog ugovora bila je znatno jača od norme *Pacta sunt servanda*¹⁸. Dakako, ovakvo se rezoniranje ne može prihvatiti. Potpuno poništiti (uništiti, lišiti supstrata) pojam *ugovor* i obezvrijediti zadanu riječ, nespojivo je s civilizacijom kojoj pripadamo.

Već smo spomenuli da se države znadu pozivati i na svoje *životne* odnosno *vitalne* interese kojima nastoje opravdati svoja kršenja međunarodnog prava. To vodi i do otvorenog pozivanja i na egoizam kao nešto čak *sveto*, na *sacro egoismo*.¹⁹ Već i prije samog započinjanja neprijateljstva države ne prezaju prekršiti određene svoje ugovorne međunarodnopravne obveze, npr. o poštivanju neutralnosti *trećih* država, pa i država s kojima su sklopile čak i ugovor o savezništvu. I to spada u *ponašanje* država.

Navedeni slučaj tajnog Londonskog ugovora iz 1915. dakako ne spada u *opće* međunarodno pravo, nego u partikularno ugovorno pravo koje je često državama *teško* poštivati ako je nastala situacija u kojoj one prosuđuju da bi im poštivanjem preuzete obveze nastala šteta, odnosno da bi im nepoštivanje moglo donijeti velike gospodarske i političke prednosti, koje, dakako ne žele izgubiti (teritorijalno proširenje Italije u Prvom svjetskom ratu). Discipline *Međunarodni politički odnosi*, *Politička povijest*, *Diplomatska povijest*, pa i *Međunarodno javno pravo* moraju, ako svoju znanstvenu disciplinu zaista shvaćaju kao

¹⁸ „*Pacta sunt servanda* (lat., ugovora se treba držati) - latinska izreka na koju se u međunarodnom pravu i u međunarodnim odnosima često poziva da bi se istakla obvezatna narav važećih međunarodnih ugovora. Poštovanje međunarodnih ugovora, njihovo izvršenje u *dobroj vjeri*, jedan je od najvažnijih i neophodnih temelja mirnih i miroljubivih odnosa među državama i narodima.

Pacta sunt servanda opće je načelo etike i prava, ali je to i posve konkretna norma općeg običajnog međunarodnog prava. Priznavanje norme po kojoj je poštovanje i izvršavanje važećih ugovora obvezatno čini minimum zajedničkih stavova subjekata međunarodnog prava potreban da među njima ne bi vladao trajni rat. Država, odnosno svaka politička tvorevina koja ne bi priznavala obvezatnost ugovora, bar načelno i redovno, kao pravila od kojega svaki izuzetak zadaje udarac djelovanju, pa i opstanku *međunarodne zajednice* - ne bi ispunjavala preduvjete za člana te zajednice, za državu članicu Ujedinjenih naroda i za svaki oblik ravnopravne i trajne međunarodne suradnje uopće.

Čl. 26. *Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora*, pod naslovom *Pacta sunt servanda* određuje: „Svaki ugovor koji je na snazi vezuje stranke i one treba da ga izvršavaju u dobroj vjeri“ (V. Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, str. 216-217).

¹⁹ *Sacro egoismo* izreka je predsjednika Vlade Italije Antonia Salandra kojom je on nastojao prekriti (ili možda objasniti?) ekspanzionističke ciljeve Italije, opravdati kršenje i otkaz tajnog savezničkog ugovora između Njemačke, Austro-Ugarske i Italije od 20.5.1882., te opravdati sklapanje tajnog Londonskog ugovora između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske i Rusije 26.4.1915. Taj ugovor služi kao školski primjer krajnje nemoralnog sporazuma i *real-politike* kojima se novo-pridobiveni saveznik nagrađuje tuđim etničkim područjima. Ne treba zaboraviti da taj ugovor znatno opterećuje ono što se danas uobičajilo zvati *image* države. I to ne samo carske Rusije i Kraljevine Italije, nego i Velike Britanije i Francuske, tadanjih glavnih sila *demokratske* zapadne Europe. *Svetost* ove vrste egoizma znatno umanjuje vrijednost međunarodnog prava, a ipak je *sacro egoismo* dio *ponašanja* država.

društvenu znanost, utvrditi da *svetost* ugovora može biti manja od *svetosti* egoizma i da se mora računati s takvim *ponašanjem* država i u budućnosti.

Kad se radi o najvećim svjetskim konflagracijama (npr. Drugom svjetskom ratu) u kojima se planiraju prisvajanja vrlo velikih tuđih prostora (v. Hitler, *Mein Kampf*), državnih područja drugih država (aneksije planirane kao neskriveni nacionalsocijalistički i fašistički ratni ciljevi), tada kršitelji međunarodnog prava, uz ostalo, dokazuju i svoju - po njima izmišljenu i nedokazivu *civilizacijsku misiju* koju pred njih postavljaju ideali općeg napretka čovječanstva i sl. Lako je shvatljivo da se tom prilikom mogu ponoviti argumenti koji su već bili služili u doba napredujuće kolonizacije.

Jedni, nositelji navodnog napretka svake vrste, tehničkoga, gospodarskog, političkog, zdravstvenog itd. pri tome ističu plemenito *ponašanje* svojih država, jer čine dobro stanovnicima odnosnih prostora, dok drugi to *kulturтреgerstvo* demaskiraju kao osvajačke i porobljivačko kršenje međunarodnog prava, kao agresiju i negiranje prava naroda na samoodređenje. Iako nenasilni, dobrodošli kulturni utjecaji naravno ne moraju nužno biti nositelji političke i teritorijalne ekspanzije, oni to u datim okolnostima mogu biti. Pogotovo ako se kombiniraju s izrazito političkim doktrinama, npr. o nužnosti velikih prostora (Grossraum-Politik, vidi R. Kjellen i Hitlerov *Mein Kampf*).

Ukratko, razumljivo je da se države u takvim procesima ne će uvijek *ponašati* u skladu sa svojim međunarodnopravnim obvezama i da će se tamo gdje postoje ciljevi dominacije i ekspanzije ti ciljevi nastojati kamuflirati na razne načine, koji će norme međunarodnog prava smatrati samo zaprekama na koje se ne valja obazirati, te će se dosljedno tome i *ponašati*.

Ponašanje država smo do sada spominjali na primjerima nepoštivanja međunarodnog prava poduzetima u vezi s pripremanjem za rat i s vođenjem rata. Znači li to, možda, da se države u doba mira *ponašaju* tako da ne *vrijedaju* i ne *krše* svoje međunarodnopravne obveze? Nipošto. I u doba mira države se često odlučuju na kršenje međunarodnog prava. Povrjede gotovo svih dijelova sustava međunarodnog prava koje se odnose na mirnodopske politike i odnose i sadrže određene obveze na činjenje i na nečinjenje (propuštanje), ne samo da su moguće, nego se zaista i događaju u velikom broju slučajeva. Izreka *pacta sunt servanda*, taj aksiom i to nedvojbeno pravilo međunarodnog prava, ne ostvaruje se uvijek, ono se *krši*, te time država-prekršitelj čini delikt međunarodnog prava²⁰.

²⁰ „Međunarodni delikti - Nedopušteni čini (lat. Delictum - prestupak, prekršaj; international delinquency - unlawful act - wrongful act - délit international - völkerrechtliches Delikt) - svako *vrijedanje* normi pozitivnog međunarodnog prava, običajnog i ugovornog, svega što je međunarodnim pravom nedopušteno; svako činjenje (ili propuštanje) nekog subjekta međunarodnog prava koje *vrijeda* i *krši* međunarodno pravo i koje nanosi štetu nekom drugom subjektu međunarodnog prava. *Ponašanje* države (njezino djelovanje ili propuštanje) koje *vrijeda* međunarodno pravo i

Posebno su jasni primjeri kršenja kada se radi o izvršenju zabranjenih djelovanja, tj. ponašanja država. Nepoštivanje Bečke konvencije o diplomatskim odnosima²¹ od strane Irana²² bio je osobito drastičan primjer vrijeđanja krajnje jasnih međunarodnopravnih normi, koje se ničim nisu mogle opravdati i ispričati. Nedopušteni ribolov u tuđim teritorijalnim²³ morima (UK - Island, Francuska - Španjolska, itd.), povrjeda zračnog prostora²⁴, povrjede teritorijalne suverenosti na razne načine, posebno vršenjem vlasti u tuđem državnom prostoru (Krf i poduzimanje mjera i koraka, koji predstavljaju miješanje u unutrašnje prilike drugih država²⁵ i vrijeđaju suverenitet dotične države, njenu teritorijalnu nepovrjedivost²⁶). Na žalost broj međudržavnih sporova kojima je supstrat - uz ostalo (sukobi interesa) - i vrijeđanje pozitivnog međunarodnog prava, zaista je znanat. Tome se sada (2002.) moraju dodati posljedice vrlo zabrinjavajućeg razvoja pojave terorizma. Svi teroristički akti ne mogu se više pripisati samo pojedincima i skupinama za koje se još iskreno i razumno može i smije tvrditi da države

nanosi neskrivljenu štetu drugom subjektu međunarodnog prava mora proistjecati iz njezine suverene vlasti, te uz to takvo ponašanje mora biti u sferi onih odnosa koji su regulirani međunarodnim pravom. Kako, međutim, svako činjenje i propuštanje nužno mora biti djelo pojedinca ili pojedinaca - a oni redovno nisu subjekti međunarodnog prava - to će se ponašanje odnosnih osoba, pod određenim uvjetima, pripisati subjektu međunarodnog prava, tj. državi čiji su oni državljani (pripadnici). U suvremenim međudržavnim odnosima međunarodnopravni poredak svakoj državi priznaje pravo da sprječava, suzbija i kažnjava sve one međunarodne delikte koji su uperene protiv međunarodnim pravom i internim pravnim porecima zaštićenih dobara i vrijednosti, posebno onih do čijeg očuvanja je stalo čitavoj međunarodnoj zajednici. Među takve delikte (*delicta juris gentium*) ubrajaju se trgovina ženama, djecom, robovima, drogama.

Međunarodni delikt povlači za sobom međunarodnu odgovornost, povreditelj je povrijeđenom dužan pružiti zadovoljenje.

Državna odgovornost je široka: država u slučaju svakog čina ili propusta protivnog općem međunarodnom pravu i svojim ugovornim obvezama odgovara ne samo za čine i propuste svojih organa kad oni djeluju u okvirima svojih nadležnosti, nego u stanovitim slučajevima i kada djeluju izvan tih okvira“ (V. Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, str. 157-158).

Vidi također: *Rüdiger Wolfrum Internationally Wrongful Acts*, u EPIL, Vol. II, str. 1398; Hans-Heinrich Jescheck, *International Crimes*, u EPIL, Vol. II, str. 1119.

²¹ *Bečka konvencija o diplomatskim odnosima* (1961.) stupila je na snagu 24.5.1964. (NN-MU, br. 16/1993; UNTS, sv. 500).

²² Vidi: Slomanson, William, *Fundamental perspectives on International Law*, second edition, str. 186, 572; ICJ, 1980; ILM 553, ILM (1981).

²³ UK v. Norway (ICJ Reports, 1951); UK - Island (ICJ Recueil, 1973, str 21, 65).

²⁴ *International Law Reports*, 69 (1966).

²⁵ „Ništa u ovoj Povelji ne ovlašćuje Ujedinjene narode da se miješaju u poslove koji po svojoj biti pripadaju u unutrašnju nadležnost države, niti ne obvezuju članove da takve poslove podnose na rješavanje prema ovoj Povelji; no to načelo ne dira u primjenu prisilnih mjera prema Glavi VII“ (Povelja UN, članak 2, t. 7).

²⁶ „4. Članovi se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda“ (Povelja UN, članak 2, t. 4).

za te akte ne mogu snositi odgovornost. Utvrđeni su neki oblici suradnje, pomoći, prikrivanja i zaštite pružene teroristima od strane međunarodnopravnih subjekata, država. Ako je to točno i može se dokazati, tada takvo *ponašanje* država izravno ugrožava mir i sigurnost međunarodne zajednice.

II.

Ako je na prethodnim stranicama bar donekle uspjelo čitatelju stvoriti uvid u ponašanje država u njihovim odnosima prema institutima i normama međunarodnog javnog prava, tada je prirodno očekivati da će on postaviti daljnja nova pitanja. To pogotovo vrijedi za one čitatelje kojima su u prvom redu ovi reci i namijenjeni. Mislimo na one koji bilo po svom interesu i obrazovanju, bilo po svojoj profesiji (posebno u području vanjskih poslova) i po svojim dužnostima u bilo kojem svojstvu svojom nazočnošću i svojom suradnjom sudjeluju u aktivnostima vezanima uz vanjsku politiku. Radi se o osobama koje i same sebi postavljaju pitanje kakav bi stav one po svom najboljem znanju i savjesti mogle i trebale zauzeti prema ponašanju strane države, a u vezi s odnosom tog ponašanja prema međunarodnom pravu.²⁷

Budući znamo da se radi o ponašanju koje svakako ima i politički i interesni supstrat, ali involvira i odnos dotične države prema međunarodnom pravu, pitanje se može skratiti ovako: Kako da na ponašanje jedne države, svojim ponašanjem odgovori (uzvрати) druga država?

Razumije se da se gornje pitanje u praksi ne javlja kao pitanje nekog općeg ponašanja ili tendencija u ponašanju, nego kao posve konkretno i u okvirima postojećih realnosti. A te okolnosti mogu biti nesporne i jasne - ali i nejasne, zapletene, fingirane i sl., pa one nedvojbeno otežavaju stvaranje odgovora koji tražimo.

Kada se radi o zaista vrlo zapletenom slučaju, sva su stručna znanja i povijesna iskustva nedovoljna podloga za obrazložen i uvjerljiv odgovor, tj. za kreiranje kvalitetnoga i politički i pravno korisnog *uzvratnog* ponašanja. Kada nisu u dovoljnoj mjeri poznate ni sve činjenice, a pogotovo namjere, tada nije moguće ni sa koje strane - bilo vlastitih razmišljanja i rasuđivanja, bilo tuđeg preuzetog znanja i tuđih savjeta - ni tražiti, ni očekivati konkretne odgovore na sva pitanja o ponašanju druge države. To vrijedi, razumije se, ako odgovore i s nji-

²⁷ To pitanje ovom su autoru postavljali neki od njegovih slušača i ono je i dovelo do objavljivanja ovih stranica. Promišljanje, koncipiranje, analiziranje i ocjenjivanje odgovora na to i druga bliska pitanja predstavljaju stručno usavršavanje ne samo na polju primjene međunarodnog prava, nego i na polju rasuđivanja o raznim međunarodnim političkim pitanjima. Za formiranje ozbiljnog i uspješnog karijernog diplomate pitanje njegovog odnosa prema međunarodnom pravu, kao i pitanje o ulozi međunarodnog prava u vanjskoj politici nedvojbeno su od važnosti.

ma povezano kreiranje uzvratnog ponašanja treba dati ozbiljna i odgovorna doktrina, radovi osoba ili foruma (gremija, savjeta, trusta mozgova), a ne dio publicistike uključen u dnevne političke okršaje suprotstavljenih interesnih grupacija.

Ono što je na ovim stranicama moguće pokušati daleko je skromnijeg i ograničenijeg dometa. Izlaganjem što slijedi želimo se približiti odgovoru samo na dio pitanja o ponašanju država, i to samo na onaj dio ponašanja koji sadrži stav prema međunarodnom pravu.²⁸ U vezi s rečenim je, dakako, i pitanje tko je taj, ili tko su ti, koji treba da taj *uzvratni* stav prema međunarodnom pravu utvrde, razrade, na konkretni slučaj primjene i po potrebi argumentima obrane. Na to pitanje je dat odgovor u odličnom radu R. Macdonalda.²⁹

Ne upuštamo se u pitanje tko treba ili tko je pozvan i dužan kreirati to ponašanje (*uzvratno* ponašanje)³⁰ nego od kojih polazišta pri tome valja poći, te što to ponašanje sve smije, što ne smije i što mora sadržavati. To je svakako vrlo velik i nimalo lagan zadatak usprkos tome što je, ponavljamo, ograničen - koliko je to moguće - samo na ponašanje u odnosu na stav države prema međunarodnom pravu. Ali i tako ograničen, taj zadatak, zapravo, obuhvaća sve ono što ovaj autor drži da su *dobri* principi vanjske politike, da su provjereni u diplomatskoj praksi i u diplomatskoj povijesti. Jedan od tih principa, koji je nerazdvojno i politički i pravni princip i koji je vrlo važan i bitan, neophodno je snažno istaknuti. Posebno u razdobljima u kojima vlada dramatična razlika u moći država, posebno u vojnoj sili, kada je broj supersila sveden na jednu državu i kada o sadržaju i dosegu pojma *globalizacije* još nisu dovršene i međudržavne rasprave. U tim raspravama se ne raspravlja isključivo načelno i akademski. Jedan od faktora u tim raspravama je i naoružanje, sadašnje i ono do kojeg može doći. A princip na koji mislimo sadrži jasno i odlučno distanciranje od defetističke politike neograničenog popuštanja tuđim neutemeljenim zahtjevima. No

²⁸ Time se obuhvaća provjeravanje pravnih argumenata druge strane. Drastičan primjer korisnosti tog provjeravanja često pruža izravno pozivanje druge strane na međunarodno pravo. Poznati su slučajevi kada jedna strana, pozivajući se na međunarodno pravo, uopće i ne navodi na koju se to točno normu ona poziva. Potpuno je nedovoljno pozivati se na međunarodno pravo (a i to spada u ne tako rijetko *ponašanje* država), a pri tome ne navesti određenu normu ili više njih koje zajedno čine institut pozitivnog međunarodnog prava i na koje se dotična strana poziva. Ali kada to i nije slučaj, pa je navedena i određena norma, potrebno je provjeravati njezin sadržaj i da li ju druga strana tumači i želi primijeniti na način koji je u skladu s pravilima o tumačenju normativnih tekstova.

²⁹ Macdonald, R. St. J., *The Role of the Legal Adviser of Ministries of Foreign Affairs*, u: R. des Cours, 1977, III Tome, 156.

³⁰ Konkretni odgovor na to pitanje i određivanje određenih osoba (ili sastav timova) koji će kreirati i formulirati *ponašanje* svoje države, tj. odgovoriti na prethodno *ponašanje* druge države, može biti od presudne važnosti. Iz već spomenutog rada Macdonalda citiramo samo rečenicu u vezi s tim zadatkom koja vrlo jasno ukazuje na jednu od poteškoća naše teme: "If the people at the top do not understand and appreciate the importance of International Law, the advisers will have a hard time of it."

svakako se ponašanje mora jasno distancirati i od vlastitih pretjeranih, nerealnih, volutarizmom poduprtih zahtjeva, pogotovo onih koji se državi insinuiraju.

Ne može se dovoljno podvući, jer je to i dio naslova ovog rada, da važan element ponašanja mora biti odnos prema *cijelom* sustavu međunarodnog javnog prava. Osobito valja u svakoj pogodnoj prilici isticati ono najbitnije do čega je stigao razvoj međunarodnog prava u ovom našem razdoblju, naime do zabrane i osude primjene sile i prijete silom. Osim, dakako, primjene sile u sustavu međunarodnog prava u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda i na temelju stroge primjene odluka Vijeća sigurnosti, kao i u slučaju samoobrane (čl. 51 Povelje) i dopuštenih mjera i akcija Ujedinjenih naroda.

Pokušajmo sada skicirati neke vrste kataloga koji sadrži nepotpuno, samo *exempli gratia*, navođenje stavova i koji bi poslužio kao pomoć pri stvaranju i preciziranju *ponašanja* država u odnosu prema međunarodnom pravu:

- nikada i ni u kojem pogledu vrijeđati ili umanjivati vrijednost i ulogu međunarodnog prava (čl. 140 Ustava RH);
- u najvećoj mogućoj mjeri nastojati što striktnije poštivati međunarodne obveze, a prije svega dospjele ugovorne obveze;
- ne propuštati pozivanje na određene međunarodnopravne norme, a posebno ih naglašavati onda kada se to poklapa s evidentnim interesima vlastite države;
- pri tumačenju pozitivnog međunarodnog prava izbjegavati problematična tumačenja i iskrivljavanja, te u prilog vlastitih stavova prvenstveno koristiti judikaturu Međunarodnog suda u Haagu;
- brinuti o korektnom stavu prema svim međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama i lojalno sudjelovati u njihovim aktivnostima;
- dobro organizirati pravovremeno udovoljavanje financijskim obvezama prema međunarodnim organizacijama;
- unutrašnjim pravnim poretom precizno odrediti odgovornosti za sve vrste povrjeda i kršenja međunarodnopravnih obveza, uključivo propuste i kašnjenja u izvršenju;
- kod sklapanja svih kategorija međunarodnih ugovora ne izostaviti pravovremenu savjesnu analizu odnosnog teksta i ocjenu odnosa između tereta i koristi dotične ugovorne vezanosti;
- isticati pripravnost i sklonost podvrgavanja sporova međunarodnom sudovanju (čl. 2, t. 3. Povelje UN), prvenstveno Međunarodnom sudu u Haagu.³¹

³¹ Nesporno je da je jedno od najvažnijih dostignuća suvremenog međunarodnog prava zabrana primjene sile, osim one koja je u skladu s odlukama Ujedinjenih naroda, te da je postalo nepotrebno to svakom prilikom u doktrini međunarodnog prava ponavljati i pozivati se na Povelju UN i na sve druge dokumente nastale nakon Drugog svjetskog rata koji tu zabranu ponavljaju, definiraju i preciziraju. Iz toga slijedi da u rješavanju svakog spora između država članica Ujedinjenih

Bilo bi posve pogriješno ovaj, samo primjera radi navedeni katalog ispravnog ponašanja države u njenom odnosu prema međunarodnom pravu ocijeniti kao nepotreban i po sebi razumljiv, tj. kao dobar primjer pojma *truizam*. Čak i onim državama, tj. njihovim diplomacijama, koje imaju najbolje i najiskrenije namjere poštivati međunarodno pravo, to ipak često ne uspijeva. Jer, kao što se to može lako razabrati i iz ovih stranica, u mnogo slučajeva nepoznavanje međunarodnog prava, a pogotovo velikog broja konkretnih međunarodnopravnih obveza iz bilateralnih, višestranih i mnogostranih međunarodnih ugovora, otežava njihovo poštivanje. Kako poštivati ono što se ne pozna?³²

No, kao što je to već izloženo države često i potpuno svjesno i namjerno krše međunarodno pravo. Najgrublja vrijeđanja, nedvojbeni delikti međunarodnog prava³³, takve su prirode da za njih nije potrebno poznavanje tog prava, jer je svakome više nego jasno kako se radi o zločinu. Ti najevidentniji delikti bili su u prošlosti dio *ponašanja* država (srećom ne svih država), još su uvijek dio ponašanja država, te nema nikakvih razumnih, dobro promišljenih i uvjerljivih razloga vjerovati ili pretpostaviti da bi, - makar tek u nekoj, ali ipak doglednoj budućnosti - njihovo ponavljanje postalo i bilo nemoguće. Kršenje međunarodnog prava stvara nepravo (non-law, Unrecht) koje će i dalje nastajati i trajati, usporedo, ipak, i s poštivanjem međunarodnopravnog poretka. Poštivanje i kršenje se međusobno ne će isključivati. To istodobno poštivanje i kršenje bit će dio opisanog ponašanja u stvarnom životu i koegzistiranju država.

Zaključno sažimamo odgovor na naše pitanje *koliko vrijedi međunarodno pravo*, najprije na tvrdnju da ono svakako vrijedi. A *koliko vrijedi* nije moguće utvrditi i izraziti u nekoj formuli koja bi vrijedila za cijeli sustav međunarodnog

naroda kojeg bi nastavljanje moglo dovesti u opasnost održavanje međunarodnog mira i sigurnosti ima se postupati po Glavi VI. i Glavi VII. Povelje. Ona od država, koja u konkretnom slučaju otklanja sve načine mirnog rješenja spora (čl. 33. i sl.) - uključivo i podvrgavanje arbitražnom i sudskom rješavanju - svakako se pravno, politički i moralno samim tim stavlja u nepovoljniji položaj od druge države u sporu, one koja predlaže, nastoji i poduzima sve potrebno da dokaže svoju volju podvrgnuti se i međunarodnom sudovanju ako sva druga sredstva mirnog rješavanja nisu uspjela. Ne upuštamo se u izlaganje pojedinosti mirnog rješavanja, jer ovdje želimo samo istaknuti da i svako *prihvatanje* i *neprihvatanje* obveze na mirno rješavanje sporova valja smatrati jednim načinom *ponašanja* dotičnih država.

³² Današnja zaista vrlo gusta mreža tisuća međunarodnih ugovora i još mnogo više tisuća u njima sadržanih međunarodnopravnih obveza stvaraju težak zadatak preglednog evidentiranja tih obveza i rokova njihova dospijanja i to usprkos uznapredovale tehnike i novih elektronskih mogućnosti. A objavljivanje registriranih međunarodnih ugovora u zbirci ugovora Ujedinjenih naroda (United Nations Treaty Series - UNTS) teško i sa kašnjenjem sustiže objavljivanje sve većeg broja međunarodnih ugovora što ih sklapa još uvijek rastući broj država, članica UN.

³³ Wolfrum, Rüdiger, *Internationally Wrongful Acts*, u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (EPIL), Volume Two, str. 1398; Schindler, Dietrich, *Crimes against the Law of Nations*, u: EPIL, Volume One, str. 875.

prava i koja bi sadržavala neke količinske naznake. To nije moguće postići niti za posebne dijelove međunarodnog prava. Osim toga bi se te vrijednosti razlikovale s obzirom na države u pitanju, kao i s obzirom na opću međunarodnu političku (pogotovo vojnu) konstelaciju u vremenu o kojem se radi. No jednu vrlo uopćenu, ali i vrlo dalekosežnu tvrdnju, koja u sebi ipak sadrži određenu kvantifikaciju, ovaj se autor usuđuje, ako bi trebalo, i braniti. Ona glasi: Iako međunarodno pravo ima svoju *nemalu vrijednost*, koju niti jedna diplomacija ne može bez vlastite štete zanijekati, pa niti podcijeniti, međunarodno pravo posve sigurno *ne vrijedi toliko*, da bi u sadašnjosti i sa sigurnošću moglo spriječiti upotrebu sile u međudržavnim odnosima.

Poslije svih dosadašnjih - u prošlom stoljeću zaista bogatih - iskustava, posebno naovamo od stvaranja i djelovanja Ujedinjenih naroda i nakon dekolonizacije, tvrdnja da međunarodno pravo zapravo i ne postoji, i tome suprotna tvrdnja kako je ono važan faktor u međunarodnim odnosima³⁴ ne bi se više smjele sukobljavati, barem ne među profesionalnim diplomatima. Oni bi, držimo, trebali najpažljivije i kontinuirano analizirati ponašanje država i svojim vlastitim motrenjima i zapažanjima nastojati povećati svoje spoznaje o ponašanju država. To bi pomoglo uspješnosti njihove vanjskopolitičke prakse.

Summary

What is the True Value of Public International Law?

Inadequate - or zero - knowledge of Public International Law (PIL) is a frequent handicap for diplomats.

The lack of the knowledge of PIL can lead a diplomat to deny its very existence or, at the other extreme, to significantly overestimate the importance and role of PIL.

The author asserts that the true value of PIL in practical affairs and relations between states can only be realistically evaluated if one first considers how states behave in practice with regard to the norms of this branch of the law.

³⁴ Većina autora discipline *Međunarodni (politički) odnosi* vidno, pod posebnim naslovima, ističu *Međunarodno javno pravo* kao dio o kojem u sustavima njihove discipline mora biti riječi (Vukadinović, Morgenthau, Blühdorn, Schleicher, Hartmann, Van Dyke i mnogi drugi) te uz to, u daleko pretežnom broju slučajeva, prihvaćaju njegovo postojanje, pridajući mu različitu važnost i ulogu u njihovoj disciplini.

The author rejects claims that PIL is of no practical value at all, but also cautions against overestimating its value and role.

How states behave in practice is the best indication and measurement of the value they are willing to assign to the norms and obligations of PIL.

The author proposes a *third way* and suggests that PIL is - simultaneously - frequently violated and frequently observed, depending on which precise norms apply to a particular case and which states are involved.

Not all the component parts and norms of PIL have the same steadiness and stability. Not all its norms are vulnerable to the same extent. Nor, of course, do all states behave identically.

What follows is a list of instances where states have behaved badly or misbehaved with regard to PIL, both in peacetime and in wartime.

The fundamental conclusion is that the behaviour of states with regard to PIL is very much conditioned and determined by the issues of a state's very survival.

The means states choose to achieve their ends are often chosen arbitrarily - all the means, methods and allies are welcome.

State behaviour of this kind makes it clear that PIL is often violated, and criminally so on occasions, regardless of the outcome.

The author links such a behaviour to the maxim *pacta sunt servanda*, to the way in which states evoke their *vital* interests (not always truly *vital*), and to *sacro egoismo*.

The author's final conclusion - and the answer to the question posed in the title of this paper - is:

It is beyond doubt that PIL is of value, and that this value is far from negligible. It is equally certain, however, that the value of PIL is not sufficient to prevent or deter war and the use of force in international relations.

Počeci sociologije međunarodnog prava*

Tvrđi se da je sociologiji cilj otkriti, spoznati, sakupiti i srediti sva ona znanja o čovjeku i ljudskom društvu koja je moguće dokučiti ispitivanjem i istraživanjem onih temelja na kojima ljudska egzistencija počiva, uključivši i procese koji neprekidno teku i koji to društvo ne prestaju mijenjati. Nadalje, smatra se da je sociologiji zadatak da provjerava istinitost dosegnutih saznanja koja se odnose na život ljudi u grupama.¹ Sociologija, također, proučava društvene činjenice²; ona nastoji shvatiti i razumjeti razloge ponašanja pojedinca u društvu i društva u cjelini, pa ta ponašanja i predvidjeti³.

Ako je sve to točno, tada je suvišno dokazivati da je pravo uopće - pa i međunarodno pravo - fenomen kojim se opravdano bavi i sociologija.

Iako nije nipošto potrebno opravdavati sociološki pristup međunarodnom pravu, niti tumačiti potrebu za takvim pristupom svih onih koji se međunarodnim pravom bave u teoriji, ali i u međudržavnoj praksi, čini se da obraćanje međunarodnih pravnika (internacionalista) sociologiji nije uvijek i posve spontano; ono je, vjerojatno,⁴ bar dijelom potaknuto i određenom kritikom, češće upućiva-

* *Počeci sociologije međunarodnog prava*. – u: Rad JAZU, Zagreb, knj. 439=knj. Razreda za društvene znanosti, 1988., str. 63-97.

¹ "Sociology - one of the several specialized social sciences. Its primary objective is to gain a knowledge of man and society insofar as it may be achieved through investigation of the elements, processes, antecedents and consequences of group living.

As a scientist the sociologist is concerned only with the pursuit and finding of knowledge about man and society" (*Encyclopaedia Britannica*, London 1963, Volume 20, str. 909).

² Durkheim pod sociologijom razumijeva "... a science which aims to understand clearly social behaviour and thus give a causal explanation of its cause and results" (Emory S. Bogardus, *The Development of Social Thought*, Longmans, Green & Co., New York, 1955, str. 477).

³ "Soziologie (im hier verstandenen Sinn dieses sehr vieldeutig gebrauchten Wortes) soll heissen: eine Wissenschaft, welche soziales Handeln deutend verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will" (Max Weber, *Methodologische Schriften*, Frankfurt a/M., 1968, str. 280).

"Hence it is the task of sociology to reduce these concepts ('state', 'association', 'feudalism', and the like) to 'understandable' action, that is, without exception, to the actions of participating individual men" (Gerth and Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958, str. 55).

Huber (*Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, Berlin, 1928, str. 99) kaže, dakako pomišljajući na međunarodno pravo: "... die Soziologie hat die Faktoren zu erforschen, die in der Vergangenheit das gesellschaftliche Leben bestimmt haben und die es in der Gegenwart bestimmen."

⁴ Razumije se da je teško uvijek utvrditi motive zbog kojih se pojedini autori odlučuju za sociološki pristup. U svakom slučaju se mora pretpostaviti da je glavni motiv njihova sociološkog pristupa njihov znanstveni interes.

nom međunarodnom pravu kao disciplini i pravnicima koji se tom disciplinom bave.

Već se odavna, čas intenzivnije, čas manje intenzivno, čuju tvrdnje kako je beskorisno baviti se međunarodnim pravom na isključivo *pravnički* ili na *suviše pravnički* način.

Teško da je ikoji stručnjak međunarodnog prava, predavajući svoj predmet u nastavi, izlažući inače svoj stav pismeno ili usmeno izvan nastave, najčešće na praktičnom diplomatskom poslu (na diplomatskim konferencijama, na sastancima raznih vrsta i razina, i sl.), ostao pošteđen prigovora da je njegov pristup *pravnički* (legalistic approach), ili bar da je *odviše pravnički* (too legalistic), pa da je zato i isprazan, nerealističan, formalističan, antiznanstven i sl.

Nedvoumno je da takvi prigovori mogu u određenim slučajevima biti opravdani, te da se vjerojatno mogu naći autori koji svojim plitkim izlaganjem i obradom neke norme ili nekog skupa normi, npr. nekog međunarodnopravnog instituta, nekog međunarodnog ugovora, zaslužuju takvu kritiku. Moguće je naći tekstove (ali više u međudržavnoj praksi, u notama, protestima, deklaracijama - nego u doktrini) koji nisu drugo do površna egzegeza nekog međunarodnog ugovora, ili pozitivističko glosiranje nekog pravila običajnog međunarodnog prava. Takvi tekstovi, kojima se obično želi obraniti određeni praktični stav i napasti suprotni stav, pozivat će se na vlastitu interpretaciju pisanog ili običajnog pravnog pravila, ne vodeći pritom računa ne samo o razlozima i okolnostima nastanka te norme (a ima i slučajeva pozivanja na navodne norme, na norme kojih nema u pozitivnom međunarodnom pravu) nego uopće ni o drugim izvanpravnim realnostima i saznanjima, kao ni o svemu što može da pruži sociologija i politologija - a, prije svega, ne vodeći računa o povijesnim iskustvima.

Ove prigovore, češće pogrešno upućivane međunarodnom pravu kao disciplini, a rjeđe određenim autorima, nalazimo više u usmenom obliku (u početnoj seminarskoj nastavi, na okruglim stolovima, u usmenim izjavama) negoli u pismeno objavljenim radovima.⁵ Jedan od razloga da se prigovori *suviše pravničkom* pristupanju susreću češće kao usmene izjave dane u pogodnim prilikama negoli kao pismeno fiksirane, može se, čini se utvrditi i objasniti dosta jednostavno. Ako se, naime, kritičari koji tvrde da se stručnjaci međunarodnog prava

⁵ Treba, međutim, razlikovati između zamjeranja i predbacivanja autorima međunarodnog prava zbog njihova *pravničkog* pristupa, s jedne strane, i jednostavnog negiranja međunarodnog prava, s druge strane. Negiranje postojanja međunarodnog prava nije kritika u vezi s pristupom pravu, nego je dokazivanje da međunarodno pravo kao poredak i nije dio prava jer se ne može uklopiti u pojam pravo kako taj pojam odnosi autori definiraju (npr. Lanović, *Uvod u pravne nauke*, Zagreb, 1942., str. 311. i sl.; Lukić, *Teorija države i prava, II. Teorija prava*, Beograd, 1954., str. 253-256). Radi se tu o temeljnim znanstvenim uvjerenjima onih koji međunarodno pravo negiraju, a ne o prigovorima konkretnom načinu pristupanja, izlaganja, obrade i tumačenja jednog normativnog sistema što ga oni ne smatraju *pravom*.

bave tom disciplinom *suviše pravnički* upuste u savjesnije ispitivanje i provjeravanje istinitosti svojih vlastitih, često paušalnih tvrdnji (svjesni da su pismene kritike za njih opasnije - verba volant, scripta manent), tada bi se susreli s činjenicama koje demantiraju olako izrečene tvrdnje. Jer mnogi su pisci s područja međunarodnog prava - a tko bi drugi za to bio i pozvaniji? - svjesno prilazili svom predmetu, međunarodnom pravu, na način kojemu se nikako ne bi mogao prigovoriti uzak, legalistički pristup. Ovi su reci, između ostaloga, posvećeni i ukazivanju upravo na tu činjenicu i, tom prilikom, spominjanju samo nekih autora koji su svoj rad na području međunarodnog prava izričito shvaćali kao rad na širokom polju društvenih znanosti. Kao primjer rada koji već u naslovu opovrgava opravdanost uopćenih prigovora na adresu internacionalista u prvom redu služi već spomenuto djelo Maxa Hubera (v. bilj. 4), koje ovdje želimo sažeto izložiti jer ga smatramo početkom svjesnog sociološkog pristupa međunarodnom pravu. Od vremena kada se taj rad pojavio, interes za sociološki pristup nije nikada posve nestao. Danas kao primjer rada koji već u naslovu opovrgava spomenute paušalne prigovore spomenimo monografiju Nizozemca Barta Landheera, *On the Sociology of International Law and International Society*, The Hague, 1966; također tu spada i čitav niz radova objavljenih u: Macdonald/Johnston, *The Structure and Process of International Law*, The Hague, 1983, kao npr. Julius Stone, *A Sociological Perspective on International Law*; nadalje treba spomenuti djelo W. L. Goulda i M. Barkuna, *International Law and the Social Sciences*, Princeton, 1970. Svakako treba istaknuti i one autore čija djela u naslovima ne spominju sociologiju iako ona prožima njihov pristup međunarodnom pravu. Među njima ugledno mjesto zauzimaju Charles de Visscher (*Théories et réalités en droit international public*, Paris, 1953) i Wolfgang Friedmann (*The Changing Structure of International Law*, London, 1964).

Mora se, međutim, istaknuti da i pored onog ograničenog broja imena koja se ovdje spominju u dokaz postojanja svijesti o tome da se pravu uopće, a svakako i međunarodnom pravu, mora pristupiti i s pozicija sociologije, te da je pogrešno isključivo se i izolirano koncentrirati na tumačenje golog normativnog sadržaja neke norme ili nekog pravnog instituta,⁶ i većina drugih, u ovom radu

⁶ Kao jedan od mnogih primjera takvog zaista *suviše pravničkog*, krutog i ograničenog stava, koji se grčevito drži jednog već zastarjelog ali ne još i posve prevladanog shvaćanja instituta teritorijalne suverenosti, spominjemo Harmonovu doktrinu.

Kod međunarodnih rijeka, dakle takvih koje protječu kroz dvije i više država ili područja tih država razdvajaju (čine granicu), javljaju se između odnosnih susjednih država problemi i sporovi u vezi s korištenjem tih voda, naročito u vezi s oduzimanjem i odvođenjem voda iz riječnih tokova.

J. Harmon, visoki pravosudni funkcioner Sjedinjenih Američkih Država (Attorney General), u svom mišljenju upućenom državnom sekretaru (ministru vanjskih poslova) povodom jednog takvog slučaja tvrdi sljedeće:

nespomenutih autora, neprekidno vodi računa o postojanju *izvanpravne podloge* tog prava. Iako se riječ *sociologija* ne javlja u svakom pojedinom slučaju, u svakom radu s područja međunarodnog prava treba provjeriti ne kriju li se pod nazivom *materijalni izvori međunarodnog prava*⁷ isti ili bliski pojmovi i razmišljanja na koje ćemo kod nekih autora naići pod nazivom *sociologija*, odnosno *sociološka podloga* međunarodnog prava, i koji će pojmovi, kao i pojam *materijalni izvori*, biti svjesno istaknuti.

I.

Rad koji želimo istaći prije svih ostalih radova jest neveliko ali temeljno i zaslužno djelo Švicarca Maxa Hubera, *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts* (v. bilj. 4). U njemu se Huber u šest poglavlja, sa šest različitih

„U vršenju suverenosti države nad vodama unutar njenih državnih granica međunarodno pravo državi ne nameće nikakvih ograničenja, osim, naravno, u slučaju da se ona sama ugovorom obvezala na određena ograničenja. Svakako, po općem međunarodnom pravu Harmonova doktrina državu smatra pravno posve nevezanom, slobodnom i suverenom. No ako su državljani, odnosno pripadnici druge, susjedne države, oštećeni vršenjem suverenosti na način kako to prva država čini, tada se, po Harmonovoj doktrini, radi o povredi međunarodne uljudnosti (breach of comity; comitas gentium, courtoisie, Völkersitte) - ali nikako o povredi međunarodnopravne norme. Stoga oštećena država nema pravnog zahtjeva i može na povredu svojih interesa uzvratiti jedino retorzijskom“ (Harmonove formulacije vidi u: Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, Boston, 1951, Volume One, str. 566-567).

Harmonova doktrina već je u vrijeme u kojem je trebala izražavati stav Sjedinjenih Država (1895.) vjerojatno bila i suviše neosjetljiva prema potrebama tada dosegnutog stupnja interdependencije među državama i stoga već tada u neskladu s prodirućim shvaćanjima pojma *teritorijalna suverenost*. Danas Harmonova doktrina - i zato je ovdje spominjemo - može poslužiti kao primjer i dokaz da se međunarodno pravo mijenja, odnosno da neke norme nestaju a druge nastaju. U doktrini međunarodnog prava više se ne može naći tvrdnja poput Harmonove, a međunarodno susjedsko pravo polazi od posve drugih pretpostavki nego što je prenaplašena teritorijalna suverenost (vidi: H. Thalmann, *Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechts*, Zürich, 1951).

⁷ Jedan pokušaj kratkog opisivanja tog pojma i naziva navodi da se pod njim razumijevaju: „...svi mnogobrojni, pa i nepotpuno poznati uzroci i razlozi koji dovode do postojanja pozitivnopravne norme međunarodnog prava, i to upravo do postojanja u njezinu vrlo određenom sadržaju.

Najčešće se kao takvi razlozi i uzroci spominju: ljudski razum, ljudske potrebe, osjećaj pravednosti, priroda ljudskog društva, priroda države, priroda međudržavnih odnosa, urođeni osjećaj savjesti, postojeća pravna svijest. Često izvori u materijalnom smislu nisu jasni i nesumnjivi, jer su vrlo složeni i dijelom neistraženi. Vrlo pojednostavljeno i nezadovoljavajuće, a ipak točno je to da materijalne izvore čini život sam u svojoj složenosti. Istraživanje izvora u materijalnom smislu jest djelatnost koja se - bar djelomično - podudara s radom na jednoj relativno novoj znanstvenoj disciplini - na međunarodnim odnosima. U jednom i u drugom slučaju nastoji se otkriti i spoznati zbog kojih razloga pravne norme imaju određen sadržaj, odnosno po kojim se zakonitostima države vladaju u svojim međusobnim odnosima i zašto se upravo tako vladaju“ (Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1987., str. 112-113).

polaznih pozicija, nastoji približiti uočavanju i razumijevanju onih *podloga* (Grundlagen) na kojima počiva normativni sistem što ga nazivamo međunarodnim (javnim) pravom.

Budući da je zadatak istraživati i izlagati sociološku podlogu međunarodnog prava, a riječ *međunarodno* (*international law*, *droit international*, *Völkerrecht*) obilježava tu pravnu disciplinu i najsumarnije je i definira time što je odvoja od svih ostalih pravnih grana - jer one nisu *međunarodne* - to pojam koji stoji iza te riječi očigledno zaslužuje punu pažnju. Huber stoga i započinje svoje istraživanje razmatranjem problema *internacionaliteta* (*Das Problem der Internationalität*). Čini nam se da bi, možda, bilo nešto ispravnije govoriti o pojavi (*fenomenu*) internacionaliteta u prvom redu, a, razumije se, da ta pojava rađa i problemima.

Huber svoja razmatranja odmah - prije nego će se dublje upustiti u ispitivanje pojma internacionaliteta - ograničuje samo na države i na njihove međusobne odnose. I to i usprkos tome što je nesporno da država nije jedini faktor ekonomskog i kulturnog razvoja ljudskog društva. No organizacija koju nazivamo *država* - pored toga i usprkos tome što se dio njezina društvenog i pravnog položaja kroz stoljeća neprekidno i duboko mijenja - još je uvijek najjači i najutjecajniji faktor društvenog života.⁸ Svi su međuljudski i međugrupni odnosi pod utjecajem postojanja i djelovanja država, i to i onda kada one nisu (npr. u srednjem vijeku) jedini, pa možda uvijek ni najvažniji faktor, i kada postoje i drugi snažni faktori (religijske organizacije, crkve, staleži, cehovske organizacije). Još uvijek, smatra Huber uz navođenje mnogih neoborivih dokaza, države proširuju svoju djelatnost; država je sada (oko godine 1910.) više *Leviathan*⁹ nego što je to ikada prije bila. I zato je opravdano što se Huber, u prvom redu, bavi državom; ona je središte njegovih interesa. Iako je odonda kada je Huber tako mislio prošlo gotovo 80 godina, njegova tvrdnja, po našem mišljenju, i danas stoji.¹⁰ Država je i danas u međunarodnom pravu i u međunarodnim politič-

⁸ To je duboko Huberovo uvjerenje u vrijeme kada se bavi tim razmišljanjem, dakle početkom ovog stoljeća; rezultate svojih istraživanja objavljuje on prvi put godine 1910.

⁹ Otkad se pojavilo poznato djelo Thomasa Hobbesa (1588 - 1679.), *Leviathan or the Matter, Form and Authority of Government* (1691), ime *Leviathan* (uzeto iz semitske mitologije, gdje ono predstavlja ogromno morsko čudovište, neman) uobičajilo se u politološkoj i sociološkoj literaturi i u političkoj publicistici upotrebljavati za državu kada ju se želi prikazati kao ogromnu neman koja vlada nad svim, koju nitko ne može nadvladati niti joj izbjeći, pa su joj stoga svi podvrgnuti na milost i nemilost.

¹⁰ Sva pitanja vezana uz pojam *odumiranje države* treba potpuno isključiti. Takav je stav bio sam po sebi razumljiv u vrijeme Huberova rada, a i danas je on opravdan. Neovisno o tome koje su tendencije razvoja države i koje sve hipoteze i prognoze u tom pogledu postoje, zasad one ne utječu na međunarodno pravo. Iako država nije jedini subjekt međunarodnog prava, ona je izvan svake sumnje glavni subjekt tog prava bila i u Huberovo vrijeme, odnosno u vrijeme kada se javljaju počeci sociologije međunarodnog prava, a danas - krajem XX. stoljeća - ona je to nesumnji-

kim odnosima glavni faktor i aktor oko kojega se možda ne vrti baš sve, ali koji je u svakom slučaju, kada dođe do donošenja odluka, snažniji od ostalih. Sve ono što znamo o važnosti međunarodnih organizacija, vladinih i nevladinih, o pokušajima stvaranja supranacionalnih organizacija, o postojanju i snazi multinacionalnih kompanija itd., dokazuje složenost i slojevitost tkiva međunarodne zajednice¹¹ i današnjeg svijeta uopće, dokazuje, također, izvjestan međunarodni

vo još uvijek. Dokaza za to ima mnogo. U ratovima se suprotstavljaju države u prvom redu, a eventualne druge sile djeluju također preko država. A u doba mira države - također i dvije super-sile - zadržavaju pozicije najviše dosegnute integracije društva. Ujedinjeni narodi čitavom svojom organizacijskom strukturom i svojim djelovanjem dokazuju očiglednu, a možda i sve snažniju afirmaciju države. Ujedinjeni narodi su organizacija država koja, uz svoju težnju za univerzalnošću, treba da izvrši najvažniji zadatak suvremenog čovječanstva, naime da očuva i osigura trajan mir među državama. Iako je ta organizacija stvorena radi izvršavanja tog zadatka, ona je često gurnuta u stranu upravo kad se radi o njegovu ostvarivanju. Mnogi važni pregovori, možda oni najvažniji, vode se između država izvan Ujedinjenih naroda i bez njihova sudjelovanja. Primjer za to su i sporazumi sklopljeni u prosincu 1987. između Sovjetskog Saveza i Sjedinjenih Država u Washingtonu o nekim ograničenjima raketnog atomskog naoružanja. Ti za svijet važni sporazumi nisu stvarani u svjetskoj organizaciji država, u Ujedinjenim narodima, nego izvan njih. Države ne samo da nisu odumrle kao faktori međunarodnih odnosa i subjekti međunarodnog prava, nego se ne mogu zapaziti nikakvi znaci da bi razvoj u doglednoj budućnosti krenuo u tom pravcu. Države su još uvijek snažne i raspolazu silom; međunarodne organizacije, uključivši i onu najvažniju, Ujedinjene narode, ovise o državama, a njihove su vojne, financijske i druge snage nepostojeće ili neznatne.

¹¹ Naziv *međunarodna zajednica*, koji se danas mnogo upotrebljava (international community, communauté internationale, internationale Gemeinschaft, Völkergemeinschaft), nije za potrebe međunarodnog prava nigdje dovoljno jasno definiran. To je razumljivo jer nitko (nijedna država, nijedna međunarodna organizacija, enciklopedija i sl.) nije pozvana i nema ovlast da stvori definiciju *međunarodne zajednice* koja bi za svakoga bila obvezatna; za *međunarodnu zajednicu* se ne može stvoriti legalistička definicija. Ta *zajednica* niti je međunarodnopravni institut, a pogotovo nije pravilo međunarodnog prava, nego je politički pojam potreban disciplinama *međunarodni odnosi* i *međunarodno pravo*. Smatramo, ipak, da ne treba inzistirati na nedovoljnoj preciznosti pojma *međunarodna zajednica*, nego uzeti da se njime obuhvaćaju sve postojeće države i pretpostaviti da sve one imaju bar neke osnovne zajedničke interese. Najšire shvaćanje tog pojma obuhvaća ne samo države nego i ostale subjekte međunarodnog života, npr. raznovrsne i mnogobrojne međunarodne organizacije, kao i manje vidljivo organizirane društvene i političke snage koje mogu djelovati i utjecati na prilike i okolnosti i izvan granica određene države, dakle na međunarodnoj pozornici.

Još je uvijek otvoreno pitanje da li *međunarodna zajednica* zaista postoji u tom smislu da bi ona bila više od običnog zbroja svih država, dakle s takvim svojstvima da bi se ona sa sigurnošću smjela držati pojmom neophodnim u sferi međunarodnog prava. Neki autori to međunarodnoj zajednici odriču. Stupanj neorganiziranosti međunarodne zajednice, decentralizacije autoriteta u toj zajednici, neodređenosti nadležnosti te zajednice i, konačno - ali od prvorazredne važnosti - decentralizacija sile u njoj, vrlo je velik. Međunarodna zajednica još je uvijek vrlo amorfnu i neorganiziranu, njezina struktura nije takva da bi u svakom slučaju i sa sigurnošću mogla spriječiti svoj eventualni raspad, a svakako nije sposobna da unutar sebe same - *zajednice* svih država - spriječi ratove i upotrebu sredstava uništavanja koja svojom razornom snagom i uništavanjem životnih uvjeta dovode u pitanje daljnji opstanak svake vrednije civilizacije. No usprkos nedovoljnoj određenosti tog pojma i nekim sumnjama o stvarnom postojanju *zajednice* čiji su članovi

pluralizam (naime činjenicu da države nisu jedini faktor u međunarodnim odnosima), ali ne može poreći Huberovu tvrdnju - i naše pristajanje uz nju i danas - da je država i dalje najvažniji faktor međunarodnih odnosa i najvažniji subjekt međunarodnog prava. To pogotovo vrijedi za velike države, u prvom redu za dvije super sile.¹²

Ograničivši, dakle, svoje razmatranje - ali, naravno, ne i pojam - *internacionaliteta* na odnose između država, zbog njihove predominantne pozicije i uloge, Huberova je prva tvrdnja, sociološki relevantna, da je pojava internacionaliteta uzrokovana uzajamnim djelovanjem između života koji se odigrava u državi, s jedne strane, i onog djelovanja i utjecanja koje iz države, prelazeći državu, izlazi iz njenih granica i okvira te djeluje i utječe i u odnosu na druge države. Također se *internacionalitet* može shvatiti kao posljedica suprotnosti koja postoji između principa teritorijalne suverenosti i isključivosti, s jedne strane, i činjenice da nijedna država nije ostvarila ideju apsolutne ekonomske i kulturne suverenosti, da nije postigla posvemašnju autarhiju, s druge strane.¹³ Huber smatra

u neprekidnim borbama, pa se pita što im je to *zajedničko* i da li imaju *zajedničke* interese kad međusobno jedni drugima ugrožavaju i golu egzistenciju, upotreba naziva *međunarodna zajednica* uobičajila se i vrlo je česta.

¹² Neophodno je uočiti i shvatiti dvije istodobno postojeće činjenice: 1. jednakost država s obzirom na njihove osnovne dužnosti i prava u sistemu međunarodnog prava i 2. njihovu ogromnu nejednakost u životnoj stvarnosti.

Opće međunarodno pravo sve države smatra jednakima s obzirom na njihova prava i njihove dužnosti (princip suverene jednakosti u Povelji Ujedinjenih naroda). Faktične razlike koje između njih postoje međunarodno pravo ne smatra pravno relevantnima.

Ako se, međutim, apstrahira od općeg međunarodnog prava, činjenica da između država, zapravo, postoje upravo drastične razlike (u njihovoj površini, odnosno veličini, geografskom smještaju, klimi, rudnom bogatstvu, plodnosti tla, izvorima energije, broju stanovništva, njegovu obrazovanju, kulturi, etničkoj i vjerskoj homogenosti, stupnju lojalnosti prema državi u kojoj žive i mnogim drugim činjenicama i okolnostima) mora se odraziti u strukturi ljudskog društva, u međunarodnoj zajednici, međunarodnim i međudržavnim odnosima. Za razumijevanje međunarodnog prava važno je uočiti da faktična nejednakost između država, djelujući u mnogim pravcima (na političke, ekonomske, kulturne odnose), djeluje i na međunarodno pravo. Posljedica je toga da i spomenuta načelna pravna jednakost ne može biti dokraja dosljedno ostvarena. Princip suverene jednakosti država povrijeđen je danas, između ostaloga, posebnim položajem pet stalnih članica Vijeća sigurnosti. A prije Povelje je pravna jednakost bila povrijeđena u Paktu Lige naroda, dok prije osnivanja Lige puna jednakost također nije postojala. Nije postojala puna jednakost ni između država članica pentarhije, a pogotovo ne između članica pentarhije i država koje to nisu bile. Stupanj nejednakosti između država se, međutim, neprekidno i znatno mijenjao.

¹³ Pojam *internacionalnosti* u tolikoj je mjeri središnji pojam naše teme da njegovo definiranje i opisivanje nikad ne bi moglo biti suviše iscrpno. Pod tim pojmom treba razumijevati ukupnost svih odnosa koji postoje između država. Oni nastaju, mijenjaju se i nestaju u kontaktima između država. Huber je smatrao da je potrebno cjelovito istraživanje svih odnosa između država i da su do momenta kada on taj zahtjev postavlja poduzimana samo istraživanja ograničena na neka područja međudržavnih odnosa. One pojave koje nastaju i djeluju samo unutar država (danas se možemo zapitati da li takve pojave, strogo uzevši, uopće postoje) nisu od neposrednog interesa. No

da usprkos tome što se u vrijeme njegova istraživanja (prije prvog svjetskog rata) rasne, nacionalne i ekonomske suprotnosti zaoštravaju, *internacionalitet* jača i raste više nego ikada u prošlosti. To se manifestira i potvrđuje i time da naglo raste broj službenih i privatnih međunarodnih pothvata, kongresa, konferencija. Međunarodni život, pojava *internacionaliteta* ali i *internacionalizma* dovedeni su na visoku razinu.¹⁴ No ta je pojava neobično široka i kompleksna.

pojave koje djeluju i izvan države i utječu na odnose između država treba da budu predmet istraživanja.

Iako Huber zbog složenosti pojma *internacionalitet* nastoji taj pojam više opisati nego strogo definirati, ipak je sljedeći njegov odlomak blizu zahtjevima definicije:

“Die Gesamtheit aller sozialen Erscheinungen, welche unmittelbare Beziehungen der Staaten zueinander darstellen oder diese Beziehungen direkt oder indirekt beeinflussen oder von ihnen beeinflusst werden, bildet das Problem der Internationalität. International ist ein Verhältnis, wenn es Beziehungen zwischen Gesellschaftsgruppen, die durch verschiedene Staatsgewalten bestimmt sind, betrifft, und international im engeren, rechtlichen Sinne sind die Verhältnisse zwischen den Staaten selbst“ (Huber, *op. cit.*, str. 3).

Huber je u svom izlaganju dovoljno jasan. Danas se pojam *internacionalitet* nastoji protumačiti pojmom i riječju *interakcija*, recipročnim akcijama između pojava i odnosa do kojih dolazi u kontaktima između država. Time nisu obezvrjeđena Huberova izlaganja. A što se *internacionalizma* tiče, njega Huber definira kao svjesno nastojanje da se poveća broj i intenzitet međunarodnih odnosa i time uveća važnost *internacionaliteta* u političkom, ekonomskom i kulturnom životu država i naroda.

Huberova izvođenja o *internacionalitetu* treba i sa stajališta suvremenih saznanja ocijeniti kao vrlo korisna za razumijevanje međunarodnih odnosa i međunarodnog prava. On je jasno utvrdio da *internacionalitet* nije pravni, nego sociološki pojam. *Internacionalitet* treba shvatiti ne kao neki samovoljni zbirni pojam, nego kao materijalnu klasifikaciju socijalnih pojava koje su relevantne za međunarodno pravo. Međuzavisnost i interakcija tih pojava podloga su međunarodnih pravnih pravila. Ali ta podloga, odnosno sve te podloge - a to su, ustvari, životne realnosti - ne postoje bez nepomirljivih protuslovnosti unutar njih samih. Time se moraju tumačiti i neki trajni neskladi i u samom međunarodnom poretku.

Provjeravajući ovu konstataciju na suvremenom međunarodnom pravu, bilo bi teško ne uočiti da se protuslovlja u *podlogama* odražavaju i u *pravnoj nadgradnji*. Tako onaj grubi nesklad u Povelji Ujedinjenih naroda između *suverene jednakosti* svih država članica (čl. 2, t. 1. Povelje) i njihove nesumnjive pravne nejednakosti, koja se najjasnije očituje u tako nejednakim pravima *stalnih* i *nestalnih* članica Vijeća sigurnosti (čl. 23. i čl. 27. Povelje), odraz je samih protuslovnih socioloških podloga. A protuslovnost i sukob između socioloških podloga dio je pojave *inlernationaliteta*. I unutar pojave *internacionaliteta* uvijek su dosada postojali i djelovali, i još uvijek je tako, neki nerješivi konflikti. I budući da je to životna realnost, moguće je da su države istodobno faktički ravnopravne i neravnopravne, a pravno jednake i nejednake.

¹⁴ Pod *internacionalizmom* Huber razumijeva ukupnost svih onih socijalnih pojava koje su dio neposrednih odnosa između država, kao i onih pojava koje na te odnose izravno ili neizravno djeluju. Neki je odnos internacionalan kad se on tiče takvih društvenih grupa, na koje utječu razne (više njih, ne jedna) državne vlasti. A u užem, više pravnom značenju riječi, pod internacionalizmom kao pojavom treba razumijevati i odnose između država samih kao međunarodnih subjekata. Pod *internacionalizmom* se, međutim, ne razumijeva samo *pojava* koju smo, spomenuli, nego i politika koja, praćena odgovarajućim djelovanjem, konkretnom akcijom, nastoji povećati broj i intenzitet samih pojava internacionalizma u političkom, ekonomskom i kulturnom životu i time tim pojavama dati što veću snagu i važnost.

Huber se i tu ograničuje na problem internacionaliteta i internacionalizma samo ukoliko u tim pojavama nalazi *podlogu* na kojoj počiva međunarodno pravo.

Sljedeći korak u svojim razmatranjima Huber posvećuje uočavanju i utvrđivanju razlika koje postoje između sociološkog i pravničkog načina promatranja.

Svaka se norma, ili bar svaki skup (kompleks) normi može promatrati pravnički (juristički) i sociološki. Osnovne pravne pojave (pojmovi, instituti) - obitelj, vlasništvo, državna vlast, općina - odgovaraju općim socijalnim fenomenima. Pravni i sociološki elementi u tim pojavama u trajnom su i izmjeničnom djelovanju; oni su nerazrješivo povezani. No u prirodi je pojma *pravo* da se ono odvaja od socijalne biti (supstrata) uz koju je vezano; pravna norma tendira odvajanju od socijalnog sadržaja i biti, od društvenih činjenica i odnosa, i postaje (i ostaje) vanjski oblik tih činjenica i odnosa, predstavljajući određeni red i poredak više ili manje odvojen i nezavisan od životnih sadržaja.

Proces osamostaljivanja prava uvjetovan je i time što rastuća civilizacija sve više komplicira životne odnose. Ta kompliciranost sve više onemogućuje potpuno poklapanje između pravnog pravila s jedne, i pojedinog slučaja s druge strane. Do posljedice odvajanja socijalne biti od pravnog pravila dovodi i donošenje *voljnih*, posebno pismenih odredaba, profesionalna primjena i izlaganje prava. Izricanje prava (sudeње) također je izraz njegova osamostaljivanja. Pravni instituti izrasli iz socijalnih činjenica izgrađuju - pomoću pravne tehnike koja se razvija u primjeni prava - pravne pojmove iz kojih misaonim percepcijama nastaju nove pravne norme. U tom procesu može aktivna uloga pripasti sucu, pravnoj doktrini, zakonodavcu. Kod zakonodavca je motiv za stvaranje nezavisnog prava (pravne norme) pretežno određen njegovim nastojanjem da ostvari neki politički cilj. Što je veći autoritet zakonodavca i sudstva, to je veća samostalnost prava u odnosu na socijalne činjenice i odnose koje ono treba da regulira. Razumije se, ako ta odvojenost i samostalnost norme ode predaleko i dovede do njene nepodobnosti, nerealnosti i beskorisnosti u rješavanju pravnih odnosa, i, konačno, do suprotnosti između socijalnih stanja i potreba s jedne, i tog *osamostaljenog* prava s druge strane, tada je dosegnuta točka napetosti u kojoj će doći do loma i propasti tog prava. I to stoga što to pravo proturječi či-

Iako Huber kada definira *internacionalizam* to izričito ne kaže, držimo da se ta pojava može shvatiti i kao proces integracije, no takav koji po dosadašnjim našim saznanjima nema izgleda da bude doveden do završetka te integracije kojim bi države, integrirane u višu političku organizaciju, izgubile svoju samostalnost i svoj subjektivitet. Iako je internacionalizam u napredovanju, iako se tu radi kako o planiranim, tako i o spontanim integracijama, ipak one - po našem sudu - ne mogu oboriti Huberovu tvrdnju, koja je i danas stvarnost, da je država najviša dosegnuta i završena integracija u ljudskom društvu. To smatramo činjenicom koja stoji i pored rastuće interdependencije država.

njeničnim odnosima i interesima snažnih društvenih slojeva koji su razvili, i koji zahtijevaju, određeni pravni ideal suprotan tom postojećem poretku.

Svaki manje-više razvijeni poredak samo će u glavnim crtama odražavati fizionomiju svojeg socijalnog supstrata, a umnogome, pogotovo u tehničkim pojedinostima, pravna norma i socijalni supstrat mogu stajati u odnosu uzajamne indiferentnosti.

Na takvu odvojenost i dvojnost koja postoji između pravne norme i socijalnog supstrata ne nailazimo u jednakoj mjeri u različitim pravnim granama; u najvećoj mjeri tu odvojenost i dvojnost nalazimo u privatnom pravu, a u manjoj u javnom pravu.

Što se u tom pogledu može reći o međunarodnom pravu?

Odgovor je vrlo radikaln. Nema sumnje da se od svih pravnih grana međunarodno pravo nalazi u najtješnjoj vezi sa svojom materijalnom osnovom, sa svojom *podlogom* (Unterbau, podgradnja). Objektivni pravni poredak, kad se radi o međunarodnom pravu, počiva izravno na volji pravnih subjekata te discipline. Razlog je tome u činjenici da u međunarodnom pravu još nedostaju¹⁵ organi koji bi bili u položaju da nezavisno od volje pojedinih pravnih subjekata izgrađuju i ostvaruju objektivni pravni poredak. Mogućnost koja tu postoji za velike i jake države (a i za ne osobito jake!) da objektivni pravni poredak gurnu u stranu mnogo je doprinijela shvaćanju - kod nekih autora i vlada i čvrstom uvjerenju - da međunarodno pravo nije *pravo* i da mu se mora potpuno odreći pravna narav. Dok državno pravo, ustavno pravo, upravno pravo itd., usprkos njihovoj ovisnosti o centrima političke moći, ipak stoje pod utjecajem donekle konstantne i prema određenom cilju usmjerene dominantne vlasti odnosne vla-

¹⁵ O ozbiljnijim, ne samo namjeravanim nego i ostvarenim integracijskim kretanjima, u vrijeme Huberova rada, dakle prije Lige naroda, kada je i stvaranje međunarodnih organizacija s vrlo ograničenim i određenim funkcijama (tzv. upravne unije, npr. Svjetski poštanski savez u Bernu) bilo tek u svojim počecima, ne može biti govora. No ni danas, kada je broj međunarodnih organizacija s univerzalističkim ciljevima i čvršće organiziranim vlastitim organima znatno porastao, pa te međunarodne organizacije i njihovi glavni organi pokazuju neke znakove i tendencije vlastita života i stvaranja vlastite volje, dakle neovisno i mimo volje država članica tih organizacija (univerzalnih i regionalnih), radi se ipak tek o nekim navodno ostvarivim *nadnacionalnim* (*supranacionalnim*) međunarodnim organima. To su zasad ipak samo vizije. Još uvijek stoji dobro poznata tvrdnja da je država najviši domet integracijskih procesa. A međunarodne organizacije su tvorevine država. Kada im države svojom voljom i dadu međunarodnopravni subjektivitet (osobnost), organizacije su i dalje ovisne o državama i njihovim voljama. Njihovi organi teško da će moći formirati volju nezavisnu od država, posebno nezavisno o volji onih najjačih država. A kada bi im to i uspjelo, još će teže svoje odluke provoditi u život bez suglasnosti i pomoći država, a posve je nemoguće da ih provedu protivno volji velikih sila. Trajanje međunarodnih organizacija je u dosada dosegnutom razvoju međunarodnih odnosa također ostalo ovisno o volji država. Države mogu organizacije koje su svojom odlukom stvorile kao subjekte međunarodnog prava (a drugih organizacija i nema) svojom odlukom i raspustiti; tako su članice Lige naroda 1946. godine tu organizaciju svojom odlukom i likvidirale.

de, dotle međunarodno pravo takvog - u jednoj vladi koncentriranog - regulatora nema.

Svaki konkretni pravni odnos izložen je utjecajima interesa i odnosa snaga upravo onih država koje u tom odnosu sudjeluju. Ako se ovakvo gledanje radikalizira, tada međunarodno pravo i ne bi bilo neki određen pravni poredak koji bi bio donekle vjeran i trajniji odraz odnosa socijalnih snaga, nego tek zbroj konvencionalnih pravila koja pojedine države poštuju ili krše prema svojim časovitim mogućnostima. Takvo gledanje, međutim, Huber odlučno odbacuje. On dokazuje da ono ne odgovara činjenicama, nego da međunarodno pravo predstavlja pravnu tvorevinu (pravni *Niederschlag* - sediment u prenesenom smislu) trajnih kolektivnih interesa država. A stoga što za afirmaciju i zaštitu tih kolektivnih interesa ne postoji (ili ne postoji, u dovoljnoj mjeri i intenzitetu) neka djelotvorna organizacija,¹⁶ lakše je povrijediti te kolektivne interese, tj. međunarodno pravo.¹⁷ No usprkos rečenome, taj poredak, međunarodno pravo, u životu država djeluje kao samostalna veličina i snaga. Jamstvo važenja tog poretka počiva na tome da je taj poredak, kao proizvod svih sudjelujućih pravnih subjekata (država), u osnovnome svakako izraz i odraz stvarnih odnosa. Drugim riječima, međunarodno je pravo pravni poredak koji ne mora uvijek odgovarati časovitim odnosima između dviju određenih država (ili bar jednoj od njih ne od-

¹⁶ Danas - za razliku od vremena u kojem je nastao njegov rad - postoji organizacija kojoj je zadatak da štiti kolektivne interese čovječanstva i međunarodne zajednice, da sprečava povrede međunarodnog prava, pa čak i da bude instrument očuvanja mira i ostvarenja kolektivne sigurnosti. No i toliko godina nakon Huberova rada, nakon njegovih tvrdnji - koje nemaju samo značajke dijagnoze, nego sadrže i opreznu prognozu - sistem kolektivne sigurnosti, normativno precizno izgrađen u Povelji Ujedinjenih naroda, već je zatajio, jer on može djelovati samo uz sporazum dviju supersila. Bipolarnost suvremenog svijeta - i pored toga što njome nije obuhvaćena Kina, kao i pored toga što postoji i pokret nesvrstanosti - dovoljno je jaka da predstavlja nepremostivu zapreku ostvarivanju samostalne uloge najveće i najuniverzalnije dosada međunarodne organizacije, Ujedinjenih naroda, koja - kao i ostale, i kao što je to bilo i kod Lige naroda - ne raspolaže vlastitom vojnom snagom. A to je u suvremenom svijetu realnosti još uvijek odlučujuća činjenica.

¹⁷ Česte povrede međunarodnog prava ističu se bilo kao dokaz da međunarodno pravo uopće i ne postoji (to je tzv. *laički* argument, jer oni koji ga ističu ne znaju ni toliko prava da bi znali kako su pravne norme nužno i beziznimno uvijek samo one koje se mogu kršiti; norme koje se ne bi nikada kršile samo su one koje se i ne mogu kršiti, a to i nisu *pravne* norme), ili bar kao dokaz da se radi o *slabom* pravu, jer je kršenje i suviše često. Pritom se povlače paralele između međunarodnog prava i unutrašnjih pravnih poredaka. Neovisno o tome što su i te paralele i usporedbe najčešće neodržive, između ostaloga i zato što uopće ne vide, ili ne uočavaju brojnost i intenzitet kršenja i normi internih pravnih poredaka, te se paralele redovno povlače s pravnim porecima u tzv. *pravnim* državama. Tome se općenito ne bi moglo prigovoriti, ali ipak ne bi trebalo zaboraviti da bi se međunarodno pravo moglo uspoređivati s porecima u drugim državama, onima koje posve sigurno nisu *pravne* države - ali države nesumnjivo jesu. A njih ima više nego onih prvih. Kada bi se kršenja međunarodnog prava uspoređivala s kršenjima u internim pravnim porecima tih država, tada međunarodno pravo i ne bi tako loše prolazilo. Jer volontarizam u mnogim državama, također i *trećeg svijeta*, dosegao je zastrašujuće razmjere.

govara), i zaista im u stvarnosti češće i ne odgovara, ali taj poredak odgovara prosječnoj i trajnoj naravi odnosa između svih država. Pored već spomenute slabosti međunarodnog prava, ovo posljednje je njegova jača strana. Tako je npr. princip jednakosti država (a taj je princip dobio i svoju pravnotehničku potvrdu u mnogo puta priznatoj i ponovljenoj normi pozitivnog prava koja određuje da su države *pravno* jednake), velikih i malih, u jasnoj suprotnosti sa stvarnošću kad se radi o odnosima između jedne supersile i izolirane male države. No taj princip odgovara socijalnim činjenicama kad se uoči totalitet međunarodnih odnosa, realna slika stanja - koja ne postoji uvijek, ali postoji najčešće - i u kojoj je *jednakost* izraz nemoći snažnih država da uspostave gospodstvo nad ukupnošću manje jakih država. Ovo je bar tako dugo realnost dok ne postoji samo jedna supersila i dok postoje države-klijenti više nego samo jedne sile.¹⁸

Diskrepancija između odredaba pravnih poredaka i pojedinih (individualnih) činjenica, zbivanja i stanja u realnosti nalazi se, uostalom, u svakom pravnom području (u svakoj pravnoj disciplini), ali nigdje tako lako ne vodi u povredu prava kao u međunarodnom pravu. Međutim, nigdje sama diskrepancija između pozitivnog prava i općih socijalnih činjenica nije tako rijetka kao baš u međunarodnom pravu. I to zato što se to pravo, međunarodno pravo, nikada ne može toliko osamostaliti i odvojiti od svoje socijalne podloge kao što se to događa u drugim pravnim granama. Međunarodno se pravo ne može znatnije odvojiti od svoje socijalne podloge i zato što ne postoji dovoljno jaka organizacija koja bi to odvajanje i osamostaljivanje omogućila i provela. Ova tvrdnja se ne može suviše često spominjati. Ona je i od najveće važnosti za razumijevanje međudržavnih odnosa i međunarodnog prava.

Pozitivno međunarodno pravo, koje, kad je efikasno, odražava pravno shvaćanje vlada, sigurno je mjerilo utvrđenih i dokazanih kolektivnih interesa država. Naprotiv, interno pravo država, zahvaljujući djelotvorno organiziranoj političkoj snazi, sadrži i stvara norme koje najviše odgovaraju vladajućoj socijalnoj grupi i ne moraju se poklapati s kolektivnim interesima svih subjekata u državi. Međunarodnopravno priznati kolektivni interesi država temelje se na ravnoteži interesa između njih; razumije se da je i ta ravnoteža izložena promjenama.

¹⁸ Ovdje se, dakako, ne uzima u obzir pokret nesvrstanosti jer se izlažu Huberove misli i njegovi zaključci. Njegova istraživanja i njegove konstatacije uvjetovane su poznavanjem povijesti i razvoja međudržavnih odnosa do u prvo desetljeće ovog stoljeća.

Razvojni oblici međunarodnog prava

U kojim to oblicima međunarodno pravo nastaje, u kojim oblicima se ono razvija? To se pitanje postavlja svakome tko međunarodnom pravu želi pristupiti *sociološki*. Zato i Huber u poglavlju pod naslovom *Entwicklungs-formen des Völkerrechts* svoju pažnju usmjerava na to pitanje i uspješno ga osvjetljuje. Preduvjet njegovu izlaganju jest duboko poznavanje ne samo međunarodnog prava, nego i državnog prava, kao i ukupne sociološke i pravne literature njegova vremena.¹⁹ On se njome koristi na vrlo kritičan način, tako da ga to ne ograničuje u samostalnom radu, razmišljanju i zaključivanju.

Razumijevanju nastanka i razvoja međunarodnog prava znatno je doprinijelo poznavanje primitivnih ljudskih grupa, njihova ekonomska organizacija i, naravno, priroda i način njihova stupanja u kontakte s drugim, sebi sličnim primitivnim grupacijama. Ti su se kontakti sastojali bilo u ratu i borbi, bilo u relativno mirnom, eventualno i indiferentnom koegzistiranju dviju ili više grupacija u bliskim prostorima. Priroda i bit svih onih (međugrupnih, međunarodnih, međudržavnih) odnosa koji nas ovdje zanimaju zato što će biti regulirani međunarodnim pravom, karakterizirani su time što usporedno istovremeno postoje posve samostalne grupacije (formacije koje se razvijaju prema državnosti), takve koje ne pripadaju nijednoj višoj, nadređenoj formaciji. Apsolutno je neophodno, i za naše pitanje od prvorazrednog značenja, da se radi o grupama koje svoje odnose s drugim grupama uređuju posve samostalno. Svaka od njih mora činiti jednu zatvorenu, odnosno razvojno zaključenu (dovršenu) cjelinu, koja može samostalno postojati i koja zaista samostalno postoji; ta grupacija mora biti rezultat jednog dovršenog integracijskog procesa. To vrijedi kako za najdavnija vremena i za primitivne horde, tako i za suvremene države. I, dakako, ta tvrdnja vrijedi kao pojednostavljena istina, jer je dokazano da postoje mnogi međustupnjevi, na kojima su određene grupe (države) zaista autonomne, no samo u određenim odlukama i odnosima, dok su u nekim drugim sferama svog postojanja ipak zavisne i neautonomne. Svi su ti odnosi o kojima se radi u pojedinostima konkretnih slučajeva vrlo složeni, ali Huberove tvrdnje sadržane u njegovu radu *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts* smatramo da općenito stoje. Puštajući po strani pojave i slučajeve zaista izuzetno netipične, i danas je ispravna i dokaziva tvrdnja da nema međunarodnog prava ako nema samostalnih grupa, jedinica, država - kako god nazvali u raznim razdobljima subjekte koji svoje međusobne odnose uređuju međunarodnim pravom (što ne znači da ne postoje interdependencije kao vjerojatno najvažnija i rastuća međunarodna pojava). Iako gotovo svaki razvoj međunarodnih i međudržavnih odnosa u sebi

¹⁹ Npr. Eleutheropulos, *Soziologie*, 1908; Oppenheimer, *Der Staat*; Gumplovicz, *Die soziologische Staatsidee* - kao i u tim radovima navedena djela.

uključuje i integracijske procese, a oni zahvaćaju i razne socijalne grupe, pa i samostalne grupe - nezavisne države, s našeg su stajališta, sa stajališta međudržavnih političkih odnosa i međunarodnog prava, ti razvoji samo tako dugo zaista *međunarodni*, dok pojedine, integracijskim procesima obuhvaćene jedinice mogu sačuvati neku još dovoljnu mjeru samostalnosti; ili bar dok mogu sačuvati svoju predominaciju u odnosu na cjelinu koja nastaje integracijom. U sadašnjosti (koja se vrlo znatno razlikuje od vremena u kojem je Huber pisao svoj rad) treba analizirati i spoznati rezultate integracijskih procesa u raznim *zajednicama* u kojima eventualno postoje neke namjere ili i mogućnosti da se njihov razvoj usmjeri prema *nadnacionalnim*, *supranacionalnim* političko-teritorijalnim tvorevinama. Ako bi integracijski proces otišao dalje, tj. ako bi jedinice (države) njime obuhvaćene prestale biti samostalne, razvoj bi došao do točke u kojoj bismo morali utvrditi stvaranje zajedničke državnosti i gubljenje samostalnosti i nezavisnosti dotada posebnih subjekata. No pojava relativnosti - a ona je uvijek toliko stvarna u ljudskom društvu i njegovim organizacijama - ukazuje na to da se radi o stupnjevima i intenzitetima najčešće teško mjerljivima. Osim toga valja također misliti i na mogućnosti retrogradnih procesa, na dezintegraciju. Iz toga slijedi upozorenje, čija je opravdanost od trajne vrijednosti, da je svaki slučaj poseban i da zahtijeva posebnu analizu i obradu. Uz opravdano nastojanje da se dosegne (u tome je jedan od ciljeva znanosti i teorije) generalizacija i da se uz njenu primjenu u konkretnom slučaju odredi da li je neka samostalnost (nezavisnost, državnost, subjektivitet) prestala postojati ili ne, treba uvažiti i mogućnost atipičnosti, mogućnost reverzibilnosti procesa integracija, mogućnost da *nudum jus* olakša neke nove procese i sl.

U svakom slučaju valja prihvatiti kao dokazanu opću tvrdnju da sociološku podlogu međunarodnog prava čini postojanje jedne ne uvijek lako utvrdive dovoljne mjere samostalnosti onih jedinica (entity) - u Huberovo vrijeme, ali i danas, svakako država - kojih međusobne odnose, bar jednim dijelom, regulira međunarodno pravo. Samostalnost i nezavisnost treba da se očituju u intenzitetu koji je na temelju povijesnog i političkog iskustva razumno smatrati dovoljnim.

Ispravnost ove tvrdnje nije dovedena u pitanje time što neprestano traju procesi koji u svojim razvojnim pravcima uključuju, uz nastojanja za integriranjem raznih socijalnih grupa, i pritiske u pravcu integriranja i onih samostalnih jedinica - država - čije postojanje smatramo neophodnom podlogom bez koje ne može biti međunarodnog prava. Podloga potrebna za postojanje međunarodnog prava postoji i usprkos tim procesima, i to tako dugo dok oni eventualno ne unište samostalnost jedinica. Samo onda ako u nekom određenom prostoru uopće više ne bi bile ni dvije samostalne jedinice, tada više ne bi bilo ni *međunarodnih* odnosa, ni *međunarodnog* prava. U pitanje zašto neke integracije dovode do nestanka samostalnih jedinica, a neke ne, ovdje se ne upuštamo. Navodimo samo da se među elementima koji djeluju na odgovor na to pitanje nalaze etničke

sličnosti i razlike koje postoje između odnosnih grupa, njihova ekonomska i društvena organizacija, okolnosti prostora u kojem one žive, mogućnosti sporazumijevanja (jezik) i drugo. Istraživanjima je dovoljno sigurno dokazano da su mogućnosti i način pribavljanja hrane također faktori koji djeluju na tok i ishod integracijskih procesa. Grupacije lovaca i stočara, mijenjajući mjesto svojeg boravka i svojih aktivnosti, dolaze u dodir s isto takvim ili sličnim nomadskim grupama, ali i sa čvršće uz tlo vezanima i trajnije naseljenim grupama zemljoradnika. Susreti tih grupa, sličnih i različitih, mogu biti neprijateljski ili indiferentni. (Teže je govoriti o prijateljskim susretima, jer za takve nedostaju primjeri.) Smatra se da stočarske grupe jedne drugima konkuriraju, a u susretu stočarskih i zemljoradničkih grupa najvjerojatnije je da će doći do nadvladavanja i izrabljivanja zemljoradničkih grupa od strane pokretljivijih, bezobzirnijih i odlučnijih stočarskih grupa.²⁰ No to, razumije se, nije pravilo bez iznimaka. Jer različiti faktori, kao različitost ili bliskost porijekla, brojčano stanje jedne i druge grupe, sličnosti i razlike kultura, raspoloživa prirodna bogatstva i sl., djeluju na otpore integraciji, odnosno na veću ili manju dobrovoljnost integracije, na nasilnu integraciju i na donekle mirno stapanje. Svakako veće migracije (seobe naroda) najčešće smetaju mirnom koegzistiranju. Osvajanja, potlačivanja, podjarmljivanja mogu dovesti do toga da osvajači stvore takvu socijalnu organizaciju iz koje će nastati dovoljno čvrsta, organizirana i trajnija tvorevina, koja se mora smatrati državom. Država je jedan viši oblik i stupanj socijalne organizacije. Neodređeni *međugrupni* i *međunarodni* odnosi postat će *međudržavni*. Istraživanja daleke prošlosti svjedoče o tome da je za pojavu države značajna i važna njena teritorijalna određenost. U određenom, dakle i ograničenom prostoru, država nastoji vršiti vlast nad svim ljudima koji se tu nalaze, a ne samo nad pripadnicima određene grupe (etničke grupe). Vlast se više ne vrši samo nad svim srodnim, obiteljskim i krvnim vezama povezanim pojedincima, nego nad svima koji se taj čas nalaze u određenom prostoru.

Da bi ta *država* osigurala svoje vladanje, da bi ono bilo trajno (ili bar trajnije), neophodno je potreban još jedan elemenat: *isključivost*. Gospodstvo države treba da bude *isključivo*, takvo da ono doslovce i potpuno *isključuje* svaku drugu jedinicu, svaku drugu državu i njenu vlast od vladanja u tom prostoru. Bez takvog *isključivog* gospodstva nema istinski samostalne države, subjekta međunarodnog prava.²¹

²⁰ Dinko Tomašić, *Društveni razvitak Hrvata*, Zagreb, 1937; isti, *Politički razvitak Hrvata*, Zagreb, 1938.

²¹ Pojam *isključivosti* - kao, uostalom, svaki pravni pojam i svaki pojam koji se u praksi i teoriji prava javlja - mora u sebi uključivati i stanovitu ograničenost. Gospodstvo države treba da načelno bude *isključivo*, ono treba da *isključuje* svaku drugu državu i njenu vlast, ali to ne znači da ne postoje baš nikakve granice tom gospodstvu. Puštajući po strani ona ograničenja koja moraju postojati kao izvanpravne životne realnosti, krajnja se *isključivost* mora povući i pred pravnim

Isključivo gospodstvo (vladanje, odlučivanje, vršenje vlasti i represije) države, subjekta međunarodnih odnosa i međunarodnog prava, tj. vladanje nad svim ljudima i stvarima u određenom prostoru, neophodna je podloga ukupnog međunarodnopravnog poretka. Bez toga ne može postojati efektivno djelujuće međunarodno pravo. Ako taj preduvjet nije ispunjen, tada odnosi između odnosnih subjekata moraju biti regulirani nekim drugim poretkom, nipošto međunarodnopravnim poretkom. Ova Huberova tvrdnja (koja, dakako, nije samo njegova) vrijedi i danas. Jedino je istinitost te tvrdnje ponekad možda teže uočiti jer postoji obilje integracijskih procesa i međunarodnih organizacija, blokovskih polarizacija, promašenih doktrina (npr. Brežnjevljeva doktrina), neznatnih ili čak i prividnih subjektiviteta minijturnih država koje samo formalno udovoljavaju zahtjevima koji se postavljaju za postojanje države, i sl., pa tkivo međunarodne zajednice²² može manje upućenima pružiti zbunjujuću sliku. No ostaje i danas u punoj važnosti tvrdnja da samostalnost i nezavisnost države i njena isključiva vlast čine neophodnu sociološku podlogu međunarodnog prava.

U opisivanju samostalne jedinice - države - autori, među njima i Huber, ističu jednu njenu karakteristiku, naime državi gotovo redovito imanentno stravljenje prostornom širenju njene vlasti. U tumačenju zašto je tako dolazi se do zaključka da je rat - iako ni trajan, a ni jedini oblik i sadržaj kontakata između država - ipak jedan od *normalnih* oblika tih kontakata u dosadašnjoj povijesti.

ograničenjima, onim ograničenjima koja su sadržana u pozitivnom međunarodnom pravu. Tako, npr., cijelo diplomatsko pravo, i onda kad je ono u doba Huberova rada bilo dio općeg običajnog međunarodnog prava, kao i danas kad je ono multilateralno (u stvari univerzalno) ugovorno pravo (v. Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, Službeni list, Dodatak 2/1964.), predstavlja općeprihvaćenu iznimku od *isključivosti* gospodstva i vlasti države na području pod njenom teritorijalnom suverenosti. Također, države ugovorima predviđaju i na drugim područjima svojih odnosa ograničenja načelne *isključivosti* svoje vlasti. Države ne gube svojstvo suverenosti time što same svojom voljom i slobodnim pristankom ograničuju svoju *isključivu* vlast. Na svaki način početna istina, naime da je za postojanje države kao subjekta međunarodnog prava neophodna *isključiva* vlast, djelomično se u svijetu stalno rastuće interdependencije relativizira, ali i dalje ostaje načelno neophodna (tzv. *presumpcija* u prilog suverenosti). Drugim riječima, i *ograničenja isključivosti* moraju imati svoje granice jer u protivnom postojanje subjektiviteta i nezavisnosti države dolaze u sumnju.

²² Vestfalskim mirom nazivaju se dva mirovna ugovora sklopljena u Münsteru i Osnabrücku 1648. godine između sudionika u tridesetogodišnjem ratu. Tim se ugovorima zaključuje razdoblje u kojem su u Evropi prevladavali srednjovjekovni univerzalistički nazori i u međudržavnim odnosima, te se Evropa otada organizira kao skup međunarodnopravno jednakih i nezavisnih država. Napušta se ideja, a postepeno i stvarnost, dotada prevladavajućih struktura kršćanskih država pod utjecajem autoriteta pape i Svetog Rimskog Carstva njemačke narodnosti. Time započinje i moderan razvoj međunarodnog prava. U vjerskom pogledu Vestfalski mir označio je svršetak kontrareformacije i početak pravom priznate koezistencije katolika, luterana i kalvinista. Protestantizam je izdržao rat s katoličanstvom. Također je skršena predominantna pozicija Habsburga u Njemačkoj.

Razumije se da ugovori sklopljeni u Münsteru i Osnabrücku nisu stvorili, nego su samo potvrdili, ali time i učvrstili, stanje stvoreno tridesetogodišnjim ratom i odredili pravac daljeg razvoja evropske povijesti.

Radi izbjegavanja svakog mogućeg nesporazuma treba naglasiti da Huber ne tvrdi da je rat nezaobilazan, trajan, prirodan, vječan fenomen i oblik međudržavnog života. To se vidi, između ostalog, i po tome što on govori o *razvojnim oblicima* (Entwicklungsformen des Völkerrechts) - dakle ne o neizmjenjivim karakteristikama države uopće i za sva vremena, nego o pojedinim fazama u razvoju međunarodnog prava. Iz njegovih se stavova i izvođenja može zaključiti da međunarodno pravo ne bi moglo imati sadržaj koji stvarno ima ako bi rat beziznimno neprekidno trajao, a pogotovo kad bi on bio jedini sadržaj međunarodnih i međudržavnih odnosa.

Uz pretpostavku prihvaćanja teze da zaista postoji imanentno stremljenje države za proširenjem vlasti, ne smijemo previdjeti da se tom svojstvu države suprotstavljaju i da ga slabe neke druge pojave u realnosti međudržavnog života. Radi se o pravoj (a možda je ponekad dovoljna i prividna) ravnoteži snaga. Postojanje ravnoteže snaga djeluje negativno na ostvarivanje želja i nastojanja za proširenjem vlasti. Također tom nastojanju smetaju prostorne udaljenosti, geografske i klimatske prepreke, a uz to i stanje u kojem su u nekoj državi vladajući slojevi već uglavnom zadovoljeni i zasićeni u svojim zahtjevima, npr. u pogledu kolonijalnih posjeda ili izvora sirovina. Zato se mirovni ugovor (ne mora se raditi baš o mirovnom ugovoru u tehničkom smislu, tj. o takvom kojim se utvrđuju odnosi nakon završenog rata, nego i o svakom sporazumu koji se tiče mirnodopskih prilika i pitanja, o dogovorima koji omogućuju i olakšavaju koegzistenciju u doba mira) može smatrati praoblikom pravnog saobraćaja između država. Vladajući sloj može u ratu ne samo steći nova bogatstva i prednosti nego i izgubiti ono što ima, a prije svega vlast. Države su u ratu osjetljivije i ranjivije nego što su to primitivne horde. To govori u prilog opreznosti i protiv olakog započinjanja ratova. Državi imanentno stremljenje za proširenjem vlasti time je, u nekoj mjeri, pod stanovitom, iako nedovoljnom kontrolom.

Pravni odnosi između država - dakle oni odnosi koje bi trebalo regulirati međunarodno pravo - mogu se temeljiti na postojanju različitih komplementarnih interesa, ili na postojanju zajedničkih svrha i ciljeva. S vremenom, kako će se u državi izgrađivati ekonomska organizacija, bit će sve manje zajedničkih interesa. Jačat će potreba za zamjenom (Tausch). Svaki ugovor i svaki akt međusobnog saobraćaja, kao i svaki *modus vivendi*, kojima je svrha da usklade različite interese, ima karakter zamjene. Neratnički, miran, odnosno mirnodopski pravni saobraćaj primitivnih plemena i naroda sastoji se velikim dijelom u zamjeni dobara. A budući da je ta zamjena-trgovina često monopol poglavica, ima ona i u vanjskom svijetu, izvan okvira vlastite organizacije, međudržavne značajke. I mirovni se ugovori mogu shvatiti kao ugovori o zamjeni. Pobjednik sebi osigurava stanovite prednosti koje poraženi prihvaća u interesu svog daljeg postojanja. No prvotni međunarodni saobraćaj ipak se ne ograničava isključivo

na zamjene. Već se vrlo rano, još u doba posve sporadičnih međunarodnopravnih odnosa, stvaraju pravila o međusobnom ponašanju, dakle ne samo o zamjeni. Među poznate primjere spadaju ugovori o izručenju.

Pravni posao koji pripada tipu zamjene jasno ukazuje na usporedno, ali odijeljeno i nezavisno postojanje samostalnih pravnih subjekata, među kojima će doći do zamjene. Svaka strana djeluje samostalno. Još se nije stvorila predodžba o normama koje su zajedničke objema stranama. Postoji, međutim, minimum zajedničke predodžbe o tome da je poštivanje obećanja obvezatno. To je neophodna podloga svake ugovorne vezanosti. No cijela se ta konstrukcija učvršćuje i sakralnim činima. Obećanje se potkrepljuje i pozivanjem na vlastita božanstva, koja jamče da će obećanje biti ispunjeno. Jer povreda obećanja vrijeđanje je bogova koji su u tom poslu bili prizvani. Nijedna ugovorna strana nema namjeru izazvati srdžbu svojih bogova. Ako ipak dođe do povrede, odnosno do neispunjenja obećanja, oštećena strana ima pravo na osvetu, a nema pravo na zahtjev da se obećanje ispunji. Takav zahtjev odgovara kasnijim razvojem pravnih predodžbi i shvaćanja. Najprije se smatra da se rat vodi zbog osvete, a ne zato da bi se postiglo ispunjenje danog ali neispunjenog obećanja.

Razvojne faze međunarodnog prava

Na nekoliko vrlo udaljenih i odvojenih područja, između kojih nisu postojali iole značajniji i trajniji dodiri (npr. evropski Zapad, Daleki istok), počinje se samostalno stvarati međunarodno pravo. Eventualni osobni, kratkotrajni, i rijetki dodiri ne vode do međudržavnih odnosa. Zbog toga je shvatljivo da se razvoj međunarodnog prava nije odigravao na identičan način svuda gdje je do njega došlo. Obuhvaćanjem i konsolidacijom teritorijalno-političkih jedinica u prostorima na Sredozemnom moru i oko njega u Rimsko Carstvo prekinut je razvoj međunarodnih odnosa i međunarodnog prava na tom prostoru. Taj razvoj nastavljen je u Italiji u XII. stoljeću, a na sjeveru Evrope tek u XIV. i XV. stoljeću. Rani srednji vijek nije pogodovao razvoju međunarodnih odnosa i međunarodnog prava. No počevši od XII. stoljeća počinju se stvarati preduvjeti za nastanak i razvoj današnjeg međunarodnog prava zahvaljujući morskom i riječnom prometu i trgovini talijanskih, flandrijskih i hanzeatskih gradova. To dovodi do redovitih odnosa i međunarodnih akata, posebno na području pomorskog prava i pravnog položaja stranaca. S druge strane je zemaljski gospodar (feudalac) svojom javnom vlašću i svojim gospodarskim snagama digao na viši stupanj nezavisnu i jaku *privatnu*, tj. svoju vlastitu imovinu. Sa sebi ravnima, nosiocima patrimonijalne vlasti, on je saobraćao na način i u oblicima privatnog prava. Srednji vijek, između ostaloga, karakterizira i to što i u *međudržavnim* odnosima vladaju predodžbe, odnosi i praksa privatnog prava. Za ispravno razumijevanje

toga vremena treba držati na umu činjenicu da su tada postojali mnogi nosioci javne vlasti (koja nije bila, kao danas, koncentrirana samo u državi). Dok su kasnije (pa donekle još i danas) samo države bile glavni i odlučujući subjekti međunarodnih pravnih odnosa, u srednjem vijeku svi nosioci javne vlasti međusobno sklapaju ugovore. Ovo posebno vrijedi za razdoblje slabe vlasti kraljeva, kad su veliki feudalci i snažniji gradovi svoje pravne odnose uređivali izravno. Ti su odnosi, u stvari, međunarodni, ali to ne dovodi čak ni do predodžbe o jedinstvenom pravu (pravu koje bi obvezivalo sve te nosioce vlasti, pravu koje bi činilo jednu posebnu pravnu granu). Tome su, najvjerojatnije, dva uzroka. Prije svega su nosioci odnosnih vlasti, subjekti tih pravnih odnosa, bili između sebe toliko različiti s obzirom na svoje konkretne zavisnosti i nezavisnosti, kao i s obzirom na svoju organizaciju, da nisu pomišljali na mogućnost vezanosti jednim njima svima zajedničkim pravom. A s druge strane, njima je općenito nedostajala predodžba o *objektivnom* pravu, jer nije postojao svima njima zajednički zakonodavac. Ne u *objektivnom* pravu, nego u *subjektivnim* pravima oni vide mogućnost reguliranja svojih odnosa. U to vrijeme tek se počinju javljati pokušaji da se odnosi između samostalnih političkih tvorevina uređuju i rješavaju na temeljima zajedničkih pravnih shvaćanja i zajedničkih normi. Uz usporedno postojanje javnih vlasti, također je i položaj crkve doprinio karakteristikama tog vremena i sprečavanju razvitka međunarodnih odnosa i međunarodnog prava u današnjem smislu. Ukratko, to je faza razbijene i rastepene, nejedinstvene javne vlasti, što ne pogoduje razvoju međunarodnog prava.

Dalji razvojni put jačao je jedinstvenu i apsolutnu vlast države i likvidiranje i slabljenje ostalih nosilaca javnih vlasti. Rađala se neograničena državna vlast. Stvorena je moderna država. Time je nestao velik broj *međunarodnih* subjekata. Kako su međunarodni odnosi mogući samo između bar u određenim materijama samostalnih, nezavisnih subjekata, to je sada, u novim prilikama, pojam suverenosti postao nerazdvojan od pojma *međunarodna pravna osobnost*. Subjekti međunarodnog prava su *suvereni* (nad njima nema više vlasti), što je olakšano time što su nosioci te *suverenosti* najvećim dijelom monarsi. To olakšava uspostavu trajnih veza između njih, osnivanje poslanstava, stvaranje običaja pri sklapanju ugovora, međudržavni ceremonijal. I tamo gdje vladar nije apsolutni monarh, ideja *krune* olakšava dalji razvoj. Pojam teritorijalne suverenosti u svojoj je biti tvorevina modernog državnog apsolutizma. Isključivost i neograničenost vlasti zapovijedanja i odlučivanja u određenom prostoru jedan je od najvažnijih stupova suvremenog međunarodnog prava kakvom je bio svjedok Huber. Time je određeno da sve javne funkcije može odrediti, naložiti i izvršiti teritorijalni suveren, te da, prema tome, svaka funkcija koja bi prešla granicu državnog teritorija može da se vrši samo uz izričit sporazum s drugim teritorijalnim suverenom, drugom državom. Taj državni apsolutizam na ekonomskom polju dovodi do politike merkantilizma.

Iako isključivost i neograničenost vlasti i pojam suverenosti čine neophodan temelj međunarodnog prava, ipak državni apsolutizam i merkantilizam ne pogoduju, svakako ne u većoj mjeri, razvoju međunarodnog prava. Dok se sklapa niz ekonomskih sporazuma, pučanstva država u apsolutizmu gotovo nikako ne dolaze u priliku čestih i raznovrsnih dodira. U pomorskim ratovima svaka država još postupa prema neprijateljskim i neutralnim brodovima prema vlastitim interesima. Još ne postoje zajedničke norme za mnoga područja poželjnih međudržavnih dodira. U XVI., XVII. i djelomično i u XVIII. stoljeću međunarodno pravo je u svom razvoju sapeto interesima suverenih država kako ih te države u svojoj kratkovidnosti vide. One nastoje biti ekonomski samodovoljne i postići najveću moguću samostalnost i autarkiju. No jedva je to razdoblje započelo, već su se pojavile i snage koje nastoje afirmirati kolektivne interese država. Prodirala je spoznaja da je u važnim međunarodnim pitanjima (posjedi izvan Evrope, plovidba i konkurencija na morima, vjerski sukobi) uvijek u igri više zainteresiranih država. Huber zaista pogađa istinu i jasno definira situaciju kad kaže da je Vestfalski kongres²³ prvi put sakupio većinu država i da su se one na tom Kongresu pojavile kao suverene jedinice (države - subjekti), te da su saobraćale na osnovici gotovo potpune jednakosti bez obzira na državni oblik i na vjeru. Tome on još dodaje konstataciju da su suprotnosti između Habsburga i Bourbona - za koje su suprotnosti sve države bile izravno ili neizravno zainteresirane - izazvale načelo ravnoteže, te time vanjskoj politici sila dale zajednički karakter, evropski karakter. Ovu Huberovu tvrdnju i njenu pregnantnu formulaciju smatramo izvanredno važnom i neophodnom za razumijevanje međunarodnog prava i njegove sociološke podloge, ali i za shvaćanje vanjske politike i diplomatske povijesti sve do naših dana.

Razvojna faza koja dalje slijedi iza Vestfalskog kongresa ruši univerzalnu ulogu i značenje dviju velikih općih organizacija, Carstva i Crkve. Sve je jača pojava individualizma. Reformacija i kapitalizam teže individualnoj slobodi. Tome odgovara i karakter rimskog prava, koje je individualističko. Racionalizam stupa na mjesto skolastike. Rađa se ideja prirodnog prava. Prirodno pravo također je individualističko. Ono zamišlja međunarodno pravo kao *uzdignuto* privatno pravo (*gesteigertes Privatrecht*). Ovaj razvoj nije bio u suprotnosti s načelom suverenosti, značajnim za modernu državu. No to je načelo istodobno postavljalo i određene etičke zahtjeve. Javila se i u međunarodnom životu pre-

²³ To je razlog zbog kojeg odnosno mjesto donosimo ovdje u originalu: "Das Resultat dieser Entwicklung war der Westfälische Kongress, an dem zum erstenmal eine Mehrheit von Staaten teilnahmen, und zwar, als souveräne Gemeinwesen, auf dem Fusse annähernder Gleichheit verkehrend, ohne Rücksicht auf Staatsform und Konfession. Der Gegensatz von Habsburg und Bourbon, an dem fast alle Staaten direkt oder indirekt interessiert waren, rief den Grundsatz des Gleichgewichts und gab der auswärtigen Politik aller Mächte einen gesamteuropäischen Charakter" (Huber, *op. cit.*, str. 32-33).

dodžba o onome *što bi trebalo da bude* (das Seinsollende), odnosno kako bi trebalo da bude - a nije. Tako se stvara posebna etika, etika međunarodnog života. I ona je, ustvari, također jedna (možda ne suviše jaka; teško je ocijeniti njenu snagu) od socioloških podloga međunarodnog prava.

Što se prirodnog prava tiče, ono je u razvoju međunarodnog prava odigralo ogromnu ulogu, daleko iznad one uloge koju je moglo odigrati u pojedinim disciplinama unutrašnjeg prava. Za međunarodno pravo može se reći da ono u času kad se javilo prirodno pravo i škola prirodnog prava ustvari i nije postojalo kao *objektivno* i kao *opće* pravo. Huber smatra da bez pomoći prirodnog prava vjerojatno i ne bi bilo moguće iz zbrke i protuslovlja mnogih u stvarnosti postojećih pravnih odnosa (vjerojatno misli na dvostrane odnose, na *partikularno* pravo) stvoriti jedan sustav objektivnog prava, tj. opće međunarodno pravo. Svakako je prirodno pravo pomoglo da se stvore norme pozitivnog međunarodnog prava.²⁴

Dalji razvoj bio je omogućen i usmjeravan i uzmicanjem merkantilizma pred jačanjem svjetske privrede, pred afirmacijom slobode mora, internacionalizacijom najvažnijih vodenih putova, porastom prometa i rastom međunarodne podjele rada. Svjetska privreda (Weltwirtschaft) i njezine izravne posljedice i nuspojave (promet ljudi i roba, sloboda kretanja, iseljavanje, naseljavanje, promet kapitala, uzajamni kulturni utjecaji) djeluju sada na umanjivanje uloge države i na slabljenje njene kontrole nad privrednim kretanjima. Već je Huber, još prije prvog svjetskog rata, zabilježio da ni veliki ratovi često ne mogu potpuno prekinuti mirnodopske odnose među mnogim državama. Nije izričito rekao da ni između zaraćenih država nije bilo moguće prekinuti svaki privredni kontakt, ali je spoznao da se ekonomska baza međunarodnih odnosa toliko proširila da je i to doprinijelo stvaranju trajne pravne zajednice. Pored svega toga, vrlo su točna zapažanja da merkantilizam nije i ne može biti posve poražen, da je stanovita mjera stremljenja za autarhijom, bar na nekim područjima, još uvijek stvarnost; ali ne vladajuća stvarnost i ne jedina stvarnost. I pored toga što države imaju identične i kolektivne interese (tehnički uređaji pošte i telefona, željeznička tehnika, unifikacija nekih pravnih grana unutrašnjeg prava, izgradnja pravne po-

²⁴ Iako u teoriji međunarodnog prava ne postoji puna suglasnost o tome što pod nazivom *prirodno pravo* treba razumijevati, ipak se, po vladajućem mišljenju, radi o takvom skupu pravila koja nesumnjivo postoje i čine temelj međunarodnopravnog poretka; bez tog temelja ne bi postojala moralno-etička obveza poštivanja poretka koji uređuje odnose između subjekata međunarodnog prava. Pravila prirodnog prava moguće je spoznati razumom i izvesti iz čovjekove prirode i iz prirode međuljudskih odnosa. Norme koje čine prirodno pravo u sferi međunarodnog prava proizlaze i iz prirode međunarodnih i međudržavnih odnosa. Prirodno pravo može postojati i protiv volje vladajućih snaga u državama, te to čini jednu od razlika između prirodnog prava i pozitivnog prava, koje uvijek zavisi o volji onih koji mogu pravo stvarati (vidi natuknicu Prirodno pravo u: Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1987., i natuknicu *Natural Law* u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 7, str. 348., kao i tamo navedenu literaturu.).

moći, pobijanje ropstva, ograničenje naoružanja, itd. - danas bi se tome dodala i borba protiv zagađivanja), međunarodno pravo ipak je ostalo, uglavnom i u određenom smislu, pravo između izoliranih država. I to u tom smislu što svaka država, i onda kada postupa, djeluje i radi u skladu s međunarodnim pravom, djeluje *autonomno*: pravila međunarodnog prava nastaju paralelnim postojanjem i očitovanjem volja (autonomnih volja). Čak i kad se radi o nesumnjivo zajedničkim i kolektivnim interesima država, one svaka za sebe te interese spoznaju i uvažavaju i autonomno odlučuju da ih štite ili promiču normom međunarodnog prava. Međunarodni pravni odnosi i međunarodnopravne obveze raspolazu, sami po sebi, svojim pukim postojanjem, slabom ili nikakvom snagom koja je potrebna za njihovu zaštitu i ostvarivanje, ako se te snage usporede sa silom kojom raspolaže država. Država je - ne samo u doba Huberova istraživanja socioloških podloga međunarodnog prava prije prvog svjetskog rata nego i danas - najviši i najefikasniji oblik društvene integracije. I dok stvari tako stoje, može ono pravo koje u svom djelovanju izlazi izvan granica države, koje prelazi granice države - međunarodno pravo - biti samo pravo koje nastaje sukladnom voljom između autonomnih teritorijalno-političkih tvorevina - država. Zato i opet treba istaknuti samostalnost, autonomiju, suverenost, subjektivitet i sve daljnje pojave koje iz tih pojmova - koji su i realnost - proizlaze kao neophodnu sociološku podlogu međunarodnog prava.

Opće pravo i društvo država

Polazeći od poznate činjenice da se norme međunarodnog prava dijele na one koje čine *partikularno* međunarodno pravo i na one koje čine *opće* međunarodno pravo, Huber utvrđuje da je partikularno pravo najčešće (ili gotovo uvijek) *pisano* pravo, *ugovorno* pravo. Ako postoji volja da se dvije ili više država vežu nekom normom koja u općem međunarodnom pravu ne postoji, tada će to pravo, što je razumljivo, najčešće biti utvrđeno u međunarodnom ugovoru. Iznimke su moguće i postoje, ali su zanemarive. Huber ističe važnost partikularnog prava uopće, posebno u prijašnjim razvojnim fazama međunarodnog prava. No najveća važnost partikularnog prava jest u tome što ono jednakim ili sličnim rješenjima, svojom rasprostranjenošću (mnoga slična partikularna pravila među većim brojem država), doprinosi nastajanju i formiranju *općeg* međunarodnog prava. *Opće* međunarodno pravo jest ono koje sadrži norme što vežu sve države - mada između njih nisu sklopljeni ugovori (nema partikularnog prava) onog sadržaja koji je u pitanju. Vežanost država ne počiva na ugovoru, nego na *općem* običajnom međunarodnom pravu. Na postanak tog *općeg* prava - pored partikularnog prava - djeluju i prirodnopravni nazori, kao i teoretska razmatranja. Izvor važenja *općeg* međunarodnog prava nalazi se u općenito (na čitavom

svijetu) postojećim socijalnim odnosima i društvenim idealima. Identičnost prilika, okolnosti i predodžbi koje postoje u krugu svih država dovodi do *općeg* prava; pri tomu uzorci i primjeri partikularnih rješenja mogu biti uzorci koji djeluju na države da određene norme prihvate kao obvezatne, kao *opće* (*gemeines Recht*) običajno međunarodno pravo. Mogućnost da dijelovi općeg međunarodnog prava koji čine jednu zatvoreniju logičnu cjelinu budu pretočeni u ugovorno pravo postojala je i u vrijeme Huberova istraživanja, pa je on te mogućnosti bio svjestan, no ispravno je utvrdio da znatan i važniji dio općeg međunarodnog prava ostaje običajno pravo. I danas, nakon vrlo obuhvatnih kodifikacija međunarodnog prava, Huberova je tvrdnja točna; međunarodnopravni poredak je nezamisliv i on ne bi činio cjelovit sistem kad ne bi postojale norme *općeg* običajnog međunarodnog prava.

Kao glavni zadatak doktrine međunarodnog prava Huber smatra istraživanja o oblicima, načinima i okolnostima koji omogućuju i dovode do stvaranja i oblikovanja normi tog *općeg* međunarodnog prava. A taj zadatak, ističe Huber, nije ni približno riješen, što se može spoznati ako se kritično ispituju dostignuća doktrine.

Huberova istraživanja međudržavne prakse dovode ga do spoznaje da ima manje normi *općeg* međunarodnog prava nego što bi se možda moglo očekivati. Norme, pravna pravila koja zaista čine dio *općeg* pozitivnog prava, a ne samo dio međunarodnog običaja (*Völkersitte*, *Völkercourtoisie*, *comitas gentium*), jedino su one norme čije su kršenje države voljne smatrati i zaista smatraju ne samo kao *unfair*, kao čin koji nije *prijateljski* (*peu amical*), nego zaista kao izričito protupravan čin, dakle delikt međunarodnog prava. A takvih normi nema mnogo. Države su sklone (a to je činjenica socijalne stvarnosti koja se ne smije zanemariti) da neku normu smatraju normom međunarodnog običaja, a ne normom pozitivnog međunarodnog prava, te se pritom ponašaju prilično grubo i bezobzirno. U slučaju sumnje gdje teče granica između *običaja* i prave pravne norme - prednost daju svojoj pravnoj nevezanosti, pa je to razlog da *opće* običajno pravno pravilo teško nastaje.

Na primjerima se pokazuje koje materije jesu, a koje nisu pogodne da budu normirane *općim* običajnim međunarodnim pravom. U tu svrhu služi Huberovo vrlo plauzibilno razlikovanje na teritorijalne i ekstrateritorijalne odnose između država. Teritorijalni odnosi gotovo se u potpunosti uređuju *općim* običajnim međunarodnim pravom, dok se ekstrateritorijalni odnosi, također gotovo u cijelosti, uređuju međudržavnim ugovorima. *Opće* običajno međunarodno pravo s jedne, i partikularno ugovorno međunarodno pravo s druge strane ne pokazuju, u odnosu na pojedina pravna područja, paralelan razvoj. Teritorijalni odnosi između država (to su oni u kojima se država pojavljuje kao teritorijalna cjelina, te se u normama ispoljuju konzekvencije iz njezina isključivog teritorijalnog gospodstva, npr. pravo na nepovredivost) gotovo su uvijek regulirani *općim*

običajnim međunarodnim pravom; ekstrateritorijalni odnosi između država (npr. pravni položaj državljana jedne države u drugoj državi, ekstrateritorijalni interesi države) uglavnom se uređuju partikularnim ugovornim pravom (također i kolektivnim ugovorima).²⁵ Zaista su neophodne samo one norme općeg običajnog međunarodnog prava koje reguliraju teritorijalne odnose između država, kao i norme partikularnog prava (gotovo univerzalnog ugovornog prava) koje se odnose na prostore izvan državnih područja i njezinih isključivih jurisdikcija. Bez tih normi ne bi bilo osigurano usporedno istodobno postojanje država. Sve ostale norme međunarodnog prava, bar u načelu, nisu neophodne.

Huber analizira bliske a ipak različite pojmove *društvo država* (Staatengesellschaft), *zajednica država* (Staatengemeinschaft), *međunarodnopravna zajednica* (Völkerrechtsgemeinschaft, Rechtsgemeinschaft), koje, razumije se, nitko nije mogao - a to ni danas nije moguće - definirati na način obvezatan za sve subjekte međunarodnog prava, za njihovu praksu i doktrinu. Stoga se u upotrebi tih naziva i pojmova javlja nedovoljna preciznost. Ne postoje legalističke definicije tih pojmova. Ta razmatranja nisu bez vrijednosti i interesa, no ona su ipak donekle zastarjela i prevladana. Huber ispravno tumači kako je *međunarodnopravna zajednica*, iako ona nesumnjivo postoji (jer opće je međunarodno pravo *zajedničko* svim državama), ipak samo jedna *zajednica* prava, koja nema svojih organa i stoga ne može stvoriti i izraziti kolektivnu volju te *zajednice*. No jasno je ipak da postoji neki kolektivni interes društva država (svih država zajedno), ali zbog neorganiziranosti tog *društva*, kao i zbog neorganiziranosti *međunarodnopravne zajednice* - to *društvo* i ta *zajednica* igraju u stvarnosti vrlo ograničenu ulogu. Međutim, neprekidno raste *internacionalizam* (vidi bilješku 15), te i bez međunarodnih organa raste osjećaj postojanja zajedničkih interesa i zajedničkih opasnosti. Tako u XIX. i početkom XX. stoljeća Bečki, Pariški, Berlinski kongres, Kongoanska konferencija, Haaške mirovne konferencije i drugi međudržavni sastanci stvaraju psihološku situaciju i atmosferu u kojoj raste svijest o zajedničkoj sudbini - međutim nedovoljna da spriječi izbijanje prvog svjetskog rata. Huber piše prije prvog svjetskog rata, ali iz njegovih rečenica i među recima nazire se da njegovo znanje i njegova darovitost vide opasnost, ali i mogućnosti razvoja u pravcu neophodne veće organiziranosti međudržavne zajednice. Taj dio njegova rada i pored svih kvaliteta nije mogao posve sačuvati i aktualnost jer je pisan prije iskustava koja sada postoje s Ligom naroda i Ujedinjenim narodima. Huber je jasno i uvjerljivo dokazao da je razvoj međunarodnog prava u svojim počecima imao izričito kršćansku i evropsku podlogu, te da u državama nesumnjivo postoji osjećaj zajedničke pripadnosti. Radi se o zajedničkoj

²⁵ “Es ist beachtenswert, dass die territorialen Beziehungen fast ausschliesslich durch gemeinsames Wohnheitsrecht beherrscht sind, während die extraterritorialen nahezu die Gesamtheit der Staatsverträge absorbieren“ (Huber, *op. cit.*, str. 47).

pripadnosti sličnim i bliskim pravnim sistemima (unutrašnjim pravnim porecima) i uslijed toga i kolektivnim interesima. S vremenom taj razvoj i njegov normativni sadržaj dobivaju jedan univerzalni, vjerski neutralan karakter, pa se prihvatljivost i primjenljivost tog međunarodnog prava proširuje i na druge prostore, izvanevropske i nekršćanske.

Integracija unutar društva država

U zaključnom dijelu svojih izlaganja Huber iznosi rezultate istraživanja o faktorima koji djeluju na razvoj društva država (Staatengesellschaft) u pravcu smanjivanja njihove autonomije. On nalazi da takav razvoj može obuhvatiti ili samo pojedine države ili cijelu međunarodnopravnu zajednicu država. Taj razvoj ide dalje od jednostavnog usporednog postojanja ravnopravnih država, i to bilo u pravcu prevlasti jedne ili više država nad ostalima, bilo u pravcu rastuće solidarnosti među svima njima - ili bar među većinom država. Razvojni pravci su, dakle, *solidarnost* ili *hegemonija*. No ta se dva pravca nužno ne isključuju. (Huber smatra da je ujedinjenje Italije dijelom i posljedica hegemonije Sardinije, a ujedinjenje Njemačke je postignuto pod prevlašću Pruske.)

Prostorno ograničene konsolidacije, apsorpiranje jedne države od strane druge ili njihovo fuzioniranje ne mijenjaju bitno značajke društva država. Također ni državni savezi i savezne države, iako nastanak velikih država u tim oblicima (Sjedinjene Američke Države, Italija, Njemačka), naravno, ne ostaje bez posljedica po međunarodnu politiku. Pojavu i pojam nacije (Nationalität, Nationalitätsprinzip) Huber je vrlo jasno opisao i doveo u vezu s državom i međunarodnim pravom. Postojanje *naroda* jest socijalna pojava koja se najprije nalazi izvan dosega međunarodnog prava. Narod je zajednica koja se temelji i počiva na činjeničnim značajkama različitih vrsta. Nacionalna zajednica, međutim, bila je, naročito u Italiji, shvaćena i protumačena i na način koji je *narod* učinio elementarnim pojmom međunarodnog prava. Huber opisuje uloge koje *narod* i *narodnosni princip* igraju i mogu da igraju u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu, a naročito opisuje kako *narod* djeluje na postanak i izgradnju države, te na njenu propast i nestanak. Huber, s druge strane, pokazuje na primjerima kako postojanje države može djelovati na formiranje zajedničkih interesa i svijesti, pa i na nastanak i formiranje *naroda*. Niz njegovih razmišljanja i izlaganja može se i danas smatrati nespornima. Ono što ovdje želimo istaći jest njegova konstatacija da tako dugo dok se neki narod nije prema van organizirao u državu, on međunarodnopravno nije od važnosti (nije relevantan); no ako je *narod* tu organizaciju (državu) stvorio, onda ona međunarodnopravno dolazi u obzir kao država, a ne kao *narod*. *Narod* ne utječe izravno na međunarodno pravo, nego na svojstva i karakteristike države i na njenu etnografsku osebnost.

Razmatrajući pojavu *imperijalizma* kao faktora integracije, Huber najprije imperijalizam definira kao politiku koja proširivanjem gospodstva države između ostaloga nastoji ostvariti i autarhiju, posebno ekonomsku. Budući da je za postojanje međunarodnog prava neophodna interdependencija država, to imperijalizam nužno djeluje u pravcu nestanka (uništenja) međunarodnog prava, ili bar znatnog umanjivanja njegova značenja, njegove uloge i važnosti. Postojanje nekoliko velikih imperijalističkih tvorevina vjerojatno bi izmijenilo međunarodno pravo pa ono više ne bi u toj mjeri počivalo na principu pravne jednakosti, nego bi hegemonije velikih imperijalističkih sila stvorile i institut formalne pravne nejednakosti. Međunarodno bi pravo usvojilo značajke aristokratske tvorevine i aristokratskog poretka. Točnost ove konstatacije odražava se u nastojanjima velikih sila. Tendencije koje zapaža Huber mogu se zapaziti i danas. Njegove analize međunarodnih političkih odnosa pred prvi svjetski rat u vezi s međunarodnim pravom, pojavom imperijalizma i hegemonije dokaz su njegova realizma, dubokog poznavanja međunarodne pozornice i zakonitosti koje vladaju - bar kao tendencije - u odnosima između država. Ovdje se naročito ukazuje na činjenicu da su se Huberove tvrdnje pokazale kao točne u onim kasnijim ispitivanjima koja analiziraju događaje što su se odigrali u vremenu nakon što je Huber iznio svoje tvrdnje. I stavovi koji idu dalje od konstatacija i u sebi sadrže već i predviđanja budućih razvojnih pravaca pokazali su se kao uglavnom točni (npr. razvoj Britanskog Imperija, potreba njegove reorganizacije). To naročito vrijedi za Huberovo gledanje na pojavu imperijalizma i na odnose između imperijalističkih sila.

Huber ukazuje na ideju o jednoj općečovječanskoj, sveobuhvatnoj organizaciji kao na jedan od onih faktora koji će možda odigrati veliku ulogu u preobražajima međunarodnog prava. Tu su moguća dva osnovna puta. Jedan bi bio stvaranje jedne opće organizacije, koja se, međutim, ne bi temeljila na međunarodnom pravu, nego na državnom imperijalizmu: bila bi to *svjetska država* (Weltstaat). Tu se ne mogu zaobići iskustva Rimskog Imperija i kršćanstva. U svojim počecima ideja (a, donekle, i stvarnost) jest unitaristička i monarhistička. A kada reformacija razbija jedinstvo vjerovanja, javljaju se projekti federativne organizacije država. Naravno, svjetska država i općeljudska organizacija u ono vrijeme u stvarnosti ne obuhvaćaju cijeli svijet, ali načelno imaju univerzalni karakter. Na razloge zbog kojih se ove ideje nisu mogle ostvariti Huber ukazuje u analizama realnih stanja i procesa, naročito ekonomskih. Razvoj svjetske ekonomije (Weltwirtschaft) pojačava ulogu i značenje međunarodnog prava. U svijetu međuzavisnosti, ekonomske i druge, velike sile ne napuštaju svoje imperijalističke težnje, ali se i one često oslanjaju na međunarodno pravo. Za slabije države međunarodno pravo važan je faktor njihove politike. Velike i jake države nastoje svoju faktičnu hegemoniju pretvoriti u pravni institut, a slabe i male nas-

toje djelovati u pravcu stvaranja takvog međunarodnog prava koje će im pružiti pomoć i oslonac u njihovoj obrani od imperijalističkih presizanja. Kada su Napoleonovi pokušaji da nametne svoju varijantu imperijalizma propali, Sveta alijansa i Pentarhija uspostavile su svoju, iako ne formalnopravno institucionaliziranu, hegemoniju. To je vrijeme u kojemu Huber zapaža *poseban položaj* velikih sila, položaj koji i danas postoji. Taj *posebni položaj* temelji se na faktičnoj moći, donekle i na običajima, ali on može biti osiguran i pozitivnim pravom (Povelja Ujedinjenih naroda danas je za to naročito jasan primjer; mislimo na pravno utvrđen posebni položaj stalnih članica Vijeća sigurnosti). No, čini se da nikada do sada to stanje prevlasti velikih nije moglo prijeći neku mjeru, i to stoga i zahvaljujući tome što se suprotnosti među njima nisu mogle ukloniti. A osim toga, u doba do Hubera, nedostajala je i formalna organizacija. Čini se da Huber ekskluzivni imperijalizam jedne jedine sile (perzijski, makedonski, rimski, napoleonski) smatra neostvarivim. Ali kada bi velike sile mogle dospjeti do stanovitog stupnja zadovoljenja svojih ekonomskih i kulturnih zahtjeva i u svojim se međusobnim odnosima sporazumjeti, posebno u prostiranju svojih interesnih sfera, tada bi, smatra Huber, moglo doći do promjena i u sadržaju međunarodnog prava, tj. i do pravnog (a ne samo faktičnog) podvrgavanja srednjih i malih država pod velike sile.

Dok na sadržaj međunarodnog prava djeluju samo vlade, velikih promjena u sociološkim podlogama tog prava ne može biti. Samo ako neka sila izvan država (međunarodna organizacija, religija, socijalne grupacije i snage koje prelaze granice država) može na vlade vršiti dovoljno snažne pritiske, ili ako se države same u odnosima svojih društvenih grupacija budu dublje mijenjale, mogu se i sociološke podloge međunarodnog prava mijenjati. Samo ako mjerodavne društvene snage unutar država budu niže vrednovale pojedine države, pa i svoje države, i pridavale manju važnost i ulogu državi *kao takvoj*, može doći do bitnijih promjena u sociološkoj podlozi međunarodnog prava, pa i u samim njegovim normama.

Huber opisuje u čemu je snaga države, kako do nje dolazi, koja je njezina otpornost na teritorijalne i druge promjene. Dakako da svijest državljana i stanovništva o potrebi održanja odnosne države traje samo tako dugo, i samo će tako dugo biti djelotvorna, dok je postojanje i trajanje te države u trajnom interesu važnih i odlučujućih dijelova stanovništva te države - ili bar dok održanje države nije u očiglednom sukobu s tim interesima. Pitanje je da li i do kada stanovništvo (odnosno njegove grupacije) želi braniti postojanje i integritet države, što im država daje i osigurava, a što im oduzima i u čemu ih sprečava. Opširnija izvođenja na tu temu Huber izlaže na takav način i u tolikoj mjeri jasno i uvjerljivo da te stranice njegova rada valja smatrati klasičnom politološkom, sociološkom i povijesnom literaturom, ujedno i neophodnom za razumijevanje podloge međunarodnog prava.

Ako široki slojevi naroda smatraju da država u kojoj žive brani i unapređuje ona dobra i vrijednosti (jezične, vjerske, kulturne, ekonomske i druge) do kojih mu je stalo, koje smatra bitnim i neophodnim obilježjima svog narodnog postojanja, tada će u odnosu na tu državu postojati snažan i raširen patriotizam. U protivnom se postojanje države ne može oslanjati na pozitivan stav širokih slojeva naroda. Pišući o tome šire i dokumentirano, Huber kao da načas zaboravlja da piše o sociološkim podlogama međunarodnog prava, te daje vrijedan uvod u sociološku podlogu državnog i ustavnog prava i unutrašnjeg uređenja države, te to stoga ovdje ne izlažemo, iako - razumije se - bez država nema ni međunarodnog prava, pa Huberovo udaljšavanje od tog prava nije pogreška i ima svoje opravdanje.

Huber je opet u tijesnoj vezi s posve međunarodnim pitanjima kada spominje klasne diferencijacije i borbe unutar država te konstatira da je potlačena klasa pripravna odbaciti interese države. Zapostavljena klasa se ne boji za svoju egzistenciju ako propadne država u vanjskim sukobima jer smatra da joj je egzistencija ugrožena i u državi u kojoj se nalazi. Da li će se i da li bi se mogla njezina optimistička očekivanja - ako takva postoje - u novoj državnoj pravnoj tvorini ostvariti ili ne, drugo je pitanje. Važno je samo da odnosna klasa (grupa, sloj i sl.) ne želi braniti državu u kojoj smatra da je zapostavljena i izrabljivana. Huber smatra da solidarnost proleterskih interesa koja prelazi državne granice smanjuje snagu države. Unutrašnje grupacije, npr. svjesno radništvo, stvaraju svoj vlastiti pojam internacionalizma. No moguće je da i radničke partije pruže pomoć državi, iako s njom nisu zadovoljne, i da brane njezine interese ako se ispred klasnih interesa u ratnoj situaciji ispriječe rasni interesi (problemi useljavanja radnika drugih rasa u Sjedinjene Države, Australiju, Južnu Afriku).

Unutrašnje slabljenje države, rastuća indiferentnost mnogih slojeva prema državi kad ona od njih traži ozbiljne žrtve, rast ekonomske međuzavisnosti, činjenica da se sudbina države ne može odvojiti od psiholoških procesa kojima ljudske mase mogu biti zahvaćene, porast individualizma i egoizma, itd. - sve to po Huberovu mišljenju dovodi do sve manje vjerojatnosti otvorenog sukoba i ratnog sukoba i nasilja između država.

Iako upravo navedene pojave koje Huber otkriva, odnosno utvrđuje, nije moguće poricati, pa to i ne činimo, ipak im želimo dodati naše zapažanje. Čini nam se, naime, da se između Huberovih redaka može naslutiti optimističniji stav nego što je bilo opravdano. Taj je stav toliko uopćen i oprezan da nigdje ne isključuje buduće ratove, ali nam se čini (što ne možemo dokazati a i nije od veće važnosti) da u vrijeme pisanja svog rada nije očekivao onakva dva svjetska rata kakva je još dospio doživjeti (Huber je rođen 1874., a umro je 1960. g.).

Pacifizam kao pojam i pokret u vrijeme Huberovih istraživanja privukao je njegovu pažnju, te ga je on podvrgao temeljitom razmatranju. Zanima ga, na-

ravno, kako on djeluje na međunarodno pravo, da li utječe na politiku i na javno mnijenje. On prihvaća razdvajanje pacifizma na struju koja želi nešto određeno spriječiti tj. naoružanje, i na onu koja želi nešto određeno postići, tj. jačanje i širenje međunarodne solidarnosti i učvršćivanje zajednice država, njihovo *zajedništvo*. Pacifizam koji nastoji spriječiti odnosno ograničiti naoružanje došao je osobito snažno do izražaja u vrijeme prve mirovne konferencije u Haagu 1899. Njega Huber smatra prethodnikom modernog organiziranog pacifizma, koji je od izravnog interesa za međunarodno pravo jer ugovornim obvezama nastoji ograničiti naoružanje i djeluje na izgradnju sredstava za mirno rješavanje sporova. No oba ta pacifizma ustvari su vrlo bliska jer oba imaju iste uzroke, te se razlikuju samo u svojim neposrednim ciljevima i u svojim taktikama. Međutim, u uzrocima nastanka pacifizma može se razlikovati njegova utilitaristička i idealistička podloga. Utilitarizam uočava nezadovoljavajuću međusobnu organiziranost država. Ta neorganiziranost šteti ekonomskom razvoju jer ne osigurava potrebne mirnodopske uvjete neophodne za ekonomski razvoj. Osim toga, državni individualizam zahtijeva naoružavanje, što opet dovodi do neizbježnih ekonomskih žrtava, koje su osobito tegotne za dio pučanstva, te uz neproduktivnost nose u sebi opasnost po unutrašnje državne poretke. Sredstva koja su potrebna za afirmiranje osobnosti (subjektiviteta, nezavisnosti) države vrlo su znatna. Napori i žrtve koje se traže od pučanstva rastu s modernizacijom vojnih snaga. Opozicija takvom stanju, koja dolazi iz pacifističkih krugova, optužuje *militarizam* i stvara raspoloženje koje dovodi do pojave *antimilitarizma*. Huber tumači kako pacifizam, njegova utilitarizmom uvjetovana varijanta, nužno ne znači poricanje državnog individualizma. Čak naprotiv, pacifisti utilitaristi smatraju da naoružanje nije - kao što zaista i nije - jamstvo da će država moći uvijek obraniti svoj opstanak. Postojanje i opstanak države trebalo bi, smatraju pacifisti, zajamčiti na drugi, pouzdaniji način nego što je naoružanje, jer ono protiv jačega ne koristi.

Otpor utilitarističkom pacifizmu ima različite uzroke. Jedan od glavnih prigovora nije uperen protiv cilja pacifista - mira u svijetu - nego ukazuje na nemogućnost ostvarenja tog cilja. Nepovjerenje među državama i zavist koja među njima vlada, briga za vlastito sigurno postojanje - sve to pacifizam čini nerealnim. Ovaj skepticizam, koji proizlazi iz naravi države, Huber smatra opravdanim.

Idealistička varijanta pacifizma temelji se na predodžbi o solidarnosti, koja bi trebala da postoji među kulturnim narodima. I kao što uvijek kad se radi o solidarnosti postoji i težnja da se stvori organizacija koja bi solidarnost organizirala i branila od mogućih individualnih interesa, tako je i tu postojala težnja za stvaranjem organizacije koja bi učvrstila i ojačala pojavu i postojanje *internacionaliteta*. Pacifisti smjeraju na integraciju interesa i nastoje ostvariti prevlast kolektivnih interesa naroda i država nad njihovim individualnim interesima.

Važna je Huberova tvrdnja da je i međunarodno pravo sigurno jedan od oblika i sadržaja *internacionalizma*, koji, međutim, još uvijek ima svoje težište u suverenosti država; pacifisti bi htjeli da to težište pomaknu prema pojmu i pojavi *solidarnosti i kolektivnih interesa*. Huber ovu stranu pacifizma ne želi podcijeniti, pridaje joj stanovitu težinu, ali taj pacifizam ne smatra snagom koja bi mogla spriječiti sukobe između država.

Kao daljnju sociološku podlogu međunarodnog prava, koja se donekle na-dovezuje na idealistički pacifizam, i to po tome što se također temelji na određenom idealizmu, Huber spominje *pravnu državu, vladavinu prava* (the Rule of Law) i sva civilizacijska načela koja su se pojavila u unutrašnjim pravnim porecima država. To nastojanje da se ideali iz unutrašnjeg poretka (poštivanje poštenja, držanje obećanja, jednakog postupka prema svima, itd.) prenesu i u međudržavne odnose može se zapaziti osobito tamo gdje i kada ideja prava i pravde dovoljno visoko kotira. Huber nalazi da se u Sjedinjenim Američkim Državama moglo u praksi zapaziti takvo nastojanje prijenosa etičkih vrijednosti iz unutrašnjeg u međunarodnopravni poredak. Toj sociološkoj podlozi bliska je i ideja o *moralu* koji treba vladati u ukupnosti životnih međuljudskih odnosa, pa, stoga, i u međudržavnim odnosima. Huber dobro uočava i razlikuje pojavne oblike u toj moralnoj sferi, kao što su *međunarodni moral, racionalistička etika, utjecaj kršćanstva* i dr., te nastoji ne zanemariti te *podloge*, iako njihovu ulogu ocjenjuje kao prilično ograničenu. Iz tih se socioloških podloga najviše utjecaja osjeća u diplomatskoj frazeologiji i u uljudnosti međudržavnog općenja, što sve pretežno ostaje na površini odnosa između subjekata međunarodnog prava. Dopuštajući da navedene *podloge* zaslužuju da ih se analizira i proučava, Huber je svjestan, i to jasno iskazuje, da je otvoreno pitanje mogu li se uopće mjerila etike primijeniti na odnose između država. Iako se on u svom radu ne upušta u studij tog pitanja, on ipak otkriva svoju slutnju da idealne i idealističke vrijednosti imaju u realnosti međudržavnih odnosa ograničene životne i razvojne mogućnosti.

Pored skepse prema idealističkim podlogama međunarodnog prava, kao i pored kritike religija, koje su na polju međudržavnih odnosa često djelovale obratno od svojih učenja, te, konačno, pored kritike znanosti, koja se nije uspješno bavila pitanjima omogućavanja i osiguravanja trajnog svjetskog mira, Huber ipak tvrdi da se zadovoljavajući odnosi među državama ne mogu zamisliti bez postojanja i učvršćenja međunarodnog morala. No, dakako, treba razlikovati gdje se, naime, radi o problemu bitnog napretka međunarodnog prava, ili o problemu socioloških podloga međunarodnog prava. Huber je nabrojao te *podloge*, i one se ne svode na moral; no kada razmišlja o mogućim putovima napretka međunarodnog prava Huber dolazi do zaključka da se napredak koji bi osigurao bolje međudržavne odnose, rješavanje sporova i zajamčio međunarodni mir ne može zamisliti bez odlučujuće uloge morala, međunarodnog morala (Völker-moral).

Sociologija, tvrdi Huber, treba da istraži prošlost društvenog života, treba se baviti faktorima koji su određivali život u društvu u prošlosti i koji ga određuju u sadašnjosti. Zato se on ne želi baviti prognozama. Pacifizam i suvremeni (u njegovu doba) internacionalizam nesumnjivo su utjecali na formiranje međunarodnog prava. Tako će to, kaže Huber, biti i dalje. Jasno je da svaki dalji razvoj međunarodne zajednice zahtijeva prethodno stvaranje psiholoških temelja. U tom daljem razvitku igrat će svoje uloge sukobi ekonomskih interesa, rasne antipatije, različiti drugi antagonizmi, pomanjkanje međunarodnog morala, a također i činjenica postojanja države, individue u toj međunarodnoj zajednici. U prirodi je države da ona, čak ako i slabi, ako na nju djeluje interdependencija, ako se i integriira u zajednicu država, ipak nastoji da se i odvoji, da se - kad to može - uputi u obratnom smjeru od gravitacije koja djeluje. Država se tako ponaša ne samo zbog interesa koji su vezani uz postojanje države i uz njenu autonomiju, nego i stoga što se u državi (ne nužno u svakoj) nalaze i u njoj mogu sačuvati određene kulturne i moralne vrijednosti, jedna u državi utjelovljena osobnost i posebnost. Svi ti različiti faktori integriranja i otpora integriranju neće dopustiti neko duboko usklađivanje državnih poredaka s međudržavnim poretom. Po Huberu odnos između pojedinca (fizičke osobe, odnosno države) prema ostalima (državama, odnosno zajednici država), odnos dijela prema cjelini, ne može se u ljudskom društvu dokraja uskladiti. U državi cjelina - a ona raspolaže i silom - nadjačava pojedinca (ljudsku osobu), u međunarodnoj zajednici, naprotiv, pojedinac, dio (država) raspolaže silom i mogućnošću akcije, svakako većom nego eventualno čak i postojeće cjeline (društvo država, međunarodna zajednica). Na taj način u međunarodnoj zajednici njezini članovi raspolažu mogućnošću da iskažu i potvrđuju svoju (posebnu) volju. Kad ne bi bilo tako, tada se više ne bi radilo o međunarodnoj zajednici, nego o državi, ili bar o konfederaciji. Huber drži da države ne mogu stvoriti jednu sveobuhvatnu (univerzalnu) organizaciju država, koja bi posjedovala moć vladanja nad državama. To on smatra politički neostvarivim ciljem.

To je razlog zbog kojeg će međunarodni pravni poredak uvijek ostati poredak između manjeg ili većeg broja nezavisnih tvorevina ili grupa takvih političkih tvorevina. Nezavisna država najviša je vladavinska zajednica i ona će i dalje biti u položaju da svojim vlastitim snagama brani svoj opstanak. Time su postavljene i granice integraciji u društvu država. Kolikogod da se i razviju kolektivni interesi koji bi nastojali zajamčiti velike društvene interese, time neće biti uklonjena činjenica da pravo i neposredno središte akcija neće biti zajednica, nego njezini dijelovi, naime nezavisne države. Ako bi se pošlo dalje od toga, tada bismo se već nalazili u *Svjetskoj Državi* (Weltstaat) - a to se po jasno i nedvoumno izraženom Huberovom mišljenju - neće desiti, jer je nemoguće.

Kakav god stav da se zauzme prema *internacionalizmu*, u svakom slučaju moramo biti svjesni da našim sudovima - ako im želimo pridati neku važnost - moramo priznati samo *relativnu vrijednost* (važenje). Ako postavimo pitanje:

rat ili mir? i ako to pitanje shvatimo apsolutno (tj. da li će nadvladati rat ili mir, da li će ikada nestati ratovi, da li će ikada zavladati trajni mir), tada ćemo onemogućiti svaku korisnu i razumnu diskusiju. Tako se, naravno, ne može znati kakav će razvoj i kakve sve preobražaje u najdaljoj budućnosti doživljavati ljudska psiha. Huber se ograničava na budućnost, nipošto neposrednu, također daleku, ali još zamislivu u granicama naših spoznajnih mogućnosti, te za tu budućnost postavlja svoju tvrdnju kojom i zaključuje svoja istraživanja i razmišljanja. A to je tvrdnja da i dalje moramo računati s fenomenom borbe (rata) koja uvijek može dovesti do potpunog uništenja poraženog neprijatelja, te da s tim treba računati kao s čvrstim i neuklonjivim principom svih socijalnih zbivanja. Mijenjati se mogu samo oblici borbe, pretpostavke i mogućnosti upotrebe sile. Da su države samostalne veličine, da posjeduju vlastitu nacionalnu kulturu, individualan način ispoljavanja ljudskog duha, sve je to upravo bitan element *internacionalizma* kao suprotnosti kozmopolitizma. Za čovjeka, kao i za ljudske grupe, najveću vrijednost predstavlja osoba (osobnost, posebnost). Da li su uopće - i ako, u kojoj mjeri - razvoj i afirmacija ljudske osobnosti uvjetovani mogućnošću bezobzirnog ostvarivanja vlastitih namjera i interesa na štetu drugih, to je - neovisno o tome radi li se o pojedincu ili o državi - pitanje na koje će odgovor ovisiti o postojećim i suprotstavljenim nazorima na svijet (svjetonazorima).

Huberove osnovne tvrdnje, danas stare već osamdesetak godina, nisu oborene. One još uvijek stoje kao odgovor na pitanje što je podloga suvremenog međunarodnog prava. To pravo se od njegovih dana do danas zaista umnogome promijenilo. Prvi svjetski rat, Liga naroda, Briand-Kelloggov pakt, drugi svjetski rat, Ujedinjeni narodi, silan porast međunarodnih organizacija, dekolonizacija, prodor u svemir i u morske dubine - i mnogo toga što je posebno posljednjih pola stoljeća izmijenilo svijet, Huber nije u svom izlaganju socioloških podloga mogao uzeti u obzir. Ali njegove tvrdnje nisu u daljem razvoju međunarodnih odnosa bile oborene. Suvremena sociologija međunarodnog prava (koja se ovdje ne izlaže i koja zaslužuje poseban prikaz) nije morala vršiti, svakako ne bitnije korekture socioloških podloga što ih je utvrdio Huber, pa je tako njegov rad i danas aktualan i, zapravo, neophodan početak sociološkog studija međunarodnog prava.

II.

Huber nije bio jedini koji je osjetio potrebu da međunarodnom pravu pristupi s namjerom da ga osvijetli i ocijeni sa stajališta sociologije. Proširivši svoje predavanje održano 10. 2. 1921. u Jeni, Franz Jerusalem objavio je rad pod naslovom *Völkerrecht und Soziologie*²⁶, koji treba zabilježiti kao još jedan rani po-

²⁶ Franz W. Jerusalem, *Völkerrecht und Soziologie*, Jena (Verlag von Gustav Fischer), 1921.

kušaj da se međunarodnom pravu, kao normativnom sistemu, otkriju temelji postojanja i ukaže na razloge koji određuju sadržaje njegovih normi.

Jerusalem međunarodno pravo dovodi u tijesnu vezu s pojavama u društvu i s dostignućima drugih znanosti. Zadaća je pravnika, tvrdi on, da istraže zakone društvenog života (*die Gesätze des sozialen Lebens*) - a to je upravo i zadatak sociologije. On tvrdi da se tek nedavno pojavilo shvaćanje o velikoj važnosti sociologije za pravne znanosti, iako dodaje da je i sama sociologija kao znanost tek u fazi (to u prvom redu vrijedi za Njemačku) borbe za svoje priznavanje. Ona sama još nije dala dovoljno značajne rezultate, pa pravo od nje ne može preuzeti gotove spoznaje. No sociologija može pravniku pomoći da shvati kako je i pravo integrirajući i integralni dio društvenog života, kao i da shvati da se bit i smisao određenih pravnih pojmova i normi može razumjeti samo u vezi sa svim drugim životnim pojavama. Sociologija zasad (u doba kad Jerusalem piše) može pravu dati samo metodu, no i to je već veoma mnogo.

Jerusalem počinje s tvrdnjom da međunarodno pravo može postojati samo onda ako postoje samostalne političke zajednice koje s drugim takvim zajednicama povezuje neka zajednička, *internacionalna* svijest. Tu tvrdnju zatim dokazuje i tumači činjenicama iz povijesti staroga i srednjeg vijeka. Jerusalem posebno ukazuje na preuzimanje u međunarodni poredak instituta iz unutrašnjih pravnih poredaka. Moglo bi se reći da je za Jerusalema *podloga* - ili bar jedna od podloga međunarodnog prava - povijest uopće. Povijest daje objašnjenja o postanku normi međunarodnog prava, i to povijest unutrašnjih pravnih sistema, povijest feudalizma, nasljednih redova, srednjovjekovnih ratova, vjerskih organizacija, nazora na svijet, itd. Jerusalem u tome, po našem mišljenju, ima pravo i nije u suprotnosti s Huberom, koji također povijesti poklanja veliku pažnju i očigledno je drži nezaobilaznom podlogom međunarodnog prava, te istodobno predmetom i sredstvom svojih istraživanja. Kod Hubera se povijesna građa nalazi prvenstveno u dijelu njegova rada pod nazivom *Razvojne faze međunarodnog prava*.

Sljedeća je *podloga* za Jerusalema moderni individualizam. On tvrdi da otkriće vlastite osobnosti, svijest o njoj, igra znatnu ulogu u međunarodnom pravu. Oslanjajući se na Burckhardta²⁷, on citira njegovu tvrdnju, naime da je čovjek samog sebe doživljavao samo kao pripadnika rase, naroda, stranke ili neke korporacije, kao člana obitelji ili u bilo kojem obliku zajedništva ili općenitosti. Pojedinaac nije imao svijest o svojoj osobnosti, o svojoj posebnosti, koja ga oštro dijeli i razdvaja od svake druge individue. Ta svijest, koja se snažno očituje u renesansi, i obilježava svršetak srednjega vijeka, djeluje u politici pripremajući doba apsolutizma, suverenosti, protestantizma, racionalizma i prosvijećenosti. Sve to snažno djeluje na međunarodno pravo i vodi do poretka u kojem će drža-

²⁷ Burckhardt, *Die Kultur der Renaissance in Italien*, 10. Aufl. von Geiger, 1908, I, str. 141.

va biti jedini nosilac i faktor međunarodnih odnosa. Jerusalem tvrdi da su renesansa i individualizam doveli do osobito izražene samosvijesti i do želje za slavom u životu pojedinaca, pogotovo u dvorskom životu, te da je to djelovalo i na međunarodno pravo. Jerusalem toj svojoj tvrdnji posvećuje nešto prenaglašenu pažnju. Iako njegova izvođenja djeluju uvjerljivo i zaista objašnjavaju neke pojave u međudržavnom općenju, ipak se pretežno radi o diplomatskim odnosima, ceremonijalu, oslovljavanju, prestižu i sl., što sve ipak ima samo ograničenu važnost. No Jerusalem ima utoliko pravo što taj utjecaj renesanse i individualizma ne zanemaruje: točno je da su i oko vrlo ispraznih uzroka, vezanih uz očigledno pretjerana mišljenja o vlastitoj važnosti (osobe i države), vrijednosti i časti nastajali ozbiljni međudržavni sporovi, koji su imali ozbiljnije posljedice nego što bi se po beznačajnosti i ispraznosti njihovih uzroka moglo pretpostaviti. Na temelju niza primjera i opisa iz međudržavne prakse Jerusalem dolazi do zaključka da su sve te pojave (renesansa, individualizam) djelovale u pravcu priznavanja i učvršćivanja modernog principa suverenosti, a on je znatno izraženiji od srednjovjekovnog priznavanja osobnosti i nezavisnosti države kao subjekta međunarodnog prava. Individualizam i princip suverenosti najvažnija su osnova (*podloga*) na kojoj međunarodno pravo počiva i izgrađuje se počev od svršetka srednjega vijeka: ta dva pojma, individualizam i suverenost, ključ su i za razumijevanje svih instituta međunarodnog prava. U svom se radu Jerusalem upušta u provjeravanje ispravnosti svoje tvrdnje, te tu ispravnost, između ostalog, dokazuje pojmovima i institutima: teritorij, ekstrateritorijalnost, državna pripadnost, diplomatski status, pravo mora, ratno pravo, neutralnost. On uspješno tumači ulogu koju pri nastanku ili izgradnji odnosnih instituta igra vrlo naglašena osobnost (individualnost) države, iznad koje, načelno, nema više vlasti; suverenost je princip koji daje najvažniji pečat međunarodnom pravu.

Ovom, ovdje pojednostavljenom i kratkom, izlaganju uloge individualizma i suverenosti u međunarodnom pravu Jerusalem dodaje još jedan daljnji princip. Taj je princip, koliko smo mogli utvrditi, originalno njegov ili je bar naziv samo njegov; nalazimo ga samo kod Jerusalema. Taj princip on naziva *Prinzip der automatischen Einstellung*. Nije sigurno kako bi taj naziv trebalo prevesti. Taj princip automatskog prekida (obustave) odnosi se na princip suverenosti. On automatski prestaje djelovati (prekida se, obustavlja) kad se dvije suverene države sukobe i jedna drugoj suprotstave. Ako su one jednako jake, dolaze u poziciju ravnoteže snaga koja se održava. A ako je jedna od njih jača, ona - prema prilikama i do određene točke - slabiju silu potiskuje. Tada više ne vrijedi princip suverenosti. Toj svojoj konstataciji Jerusalem pridaje veliku važnost ("Die Bedeutung dieses Prinzips für das Verständnis der Vorgänge des sozialen Lebens kann man nicht hoch genug einschätzen.") I to bi, po njemu, iako on to tako ne zove, bila jedna od *podloga* međunarodnog prava. No ta podloga postoji samo onda i ondje gdje ne dolazi do otvorene borbe. Jerusalem dokazuje da se

taj princip u međunarodnom pravu jasno vidi u svrstavanju država u velike sile i ostale. U svrstavanju prethodi proces tokom kojeg određena država postaje *velika* sila. Važan dio tog procesa jest rat. Velika sila redovno se postaje ratom.

Jerusalem tvrdi da je sociološki zakon automatskog prekida u protuslovlju s principom suverenosti. Kad jača država potisne slabiju, i to bez borbe, tada princip suverenosti za slabiju državu više ne vrijedi. Prema tome, suverenost je u odnosima između država samo onda zaista princip koji je na snazi i koji djeluje kad se radi o jednako jakim državama. No ni to ne vrijedi uvijek, tvrdi Jerusalem. Ako se sklopi savez između slabijih država, one mogu dokinuti princip automatskog prekida i opet uspostaviti princip suverenosti između jake države i slabijih država. Na taj se način, po Jerusalemu, uspostavlja princip evropske ravnoteže. On pruža primjere za tako ostvarenu ravnotežu i dokazuje da ravnoteža sve više dobija na važnosti, te da je i poslužila politici mira (Friedenspolitik). A ako to i nije moglo biti postignuto, ravnoteža je mogla smanjiti opasnosti po ratujuće strane. Što je više rasla važnost principa ravnoteže snaga, to se više smanjivala uloga principa automatskog prekida i u vrijeme mira. I između jakih i slabih taj princip više ne mora biti odlučujući. Na dokidanju tog principa počiva, svakako bar u doktrini, bezuvjetna pravna jednakost između država, neovisno o njihovoj snazi i veličini. Pravna jednakost država - bar u doktrini - poklapa se s konačnom izgradnjom sistema evropskih država.

Jerusalem ne tvrdi da su se ova dva sistema (princip automatskog prekida protiv principa ravnoteže snaga) jasno u vremenu smijenila, te sam daje primjere njihova miješanja i njihove borbe.

Njegov je zaključak ipak da je sistem međudržavnih saveza dokinuo u međunarodnom pravu *pravno* razlikovanje između jakih i slabijih država i da je među njima potvrdio pravnu - dakako ne i faktičnu - jednakost. Princip suverenosti u svom općenitom važenju više nije bio ugrožen principom automatskog prekida. Treba shvatiti da Jerusalem ne misli na uvijek postojeću i veliku *faktičnu* nejednakost. Ona ostaje činjenica koja Jerusalemu stavlja u zadatak da svoje možda i suviše pojednostavljene *principe* ublaži i relativizira, naročito u vezi s pojmom suverenosti. Jerusalem zaista u svom radu obilato izlaže, i to na povijesnim primjerima, kako se različito upotrebljava izraz *suverenost* i kako se, osim toga, suverenost očituje u vrlo različitim intenzitetima.

Jerusalem se osvrće i na pojam *intervencije*; on ga drži nespojivim s principom suverenosti. Intervencija je protupravna, no u slučaju zloupotrebe suverenosti ona postaje oblik prisile što ga međunarodnopravna zajednica vrši nad nezavisnom državom koja svoju suverenost više ne ostvaruje na *tipičan način*, nego je zlorabi i izaziva reakciju ostalih članova zajednice. Razumije se da jedna osobito jaka država može pokušati da svoju suverenost ostvari i na *netipičan način*, a da se međunarodnopravna zajednica možda neće usuditi da se tome odupre. Ako se to dogodi, tada se zaista može raditi o revoluciji koja će promi-

jeniti međunarodnopravnu zajednicu. To, npr., može dovesti do toga da monarhički princip prestane predstavljati vrijednost koju međunarodnopravna zajednica štiti.

Sadržaj principa suverenosti se mijenja. Što sve država smije činiti zato što je nezavisan subjekt, odnosno što ona ne smije činiti jer je dio zajednice, kolektiva koji to ne dopušta, zavisi o razdoblju o kojemu se radi. Jerusalem pridaje stanovitu važnost zakonima inercije, koji djeluju i u ljudskom društvu.

Promjene u sadržaju principa suverenosti zahtijevaju i promjene u shvaćanjima, promjene u nazorima, pa stoga prvi pokušaji promjena u sadržaju suverenosti obično nailaze na otpore zajednica država. No neovisno o promjenama, Jerusalem smatra da je princip suverenosti odlučujući element suvremenog međunarodnog prava (1921. godine). On taj princip ne smatra nužno vječnim, ali je zasad neuklonjiv iz međunarodnog prava. Jerusalem ističe kako on suverenost drži principom samo u doba mira. U času kada država uđe u rat, princip suverenosti više ne vrijedi. Njega zamjenjuje borba, kojom se - eventualno - nastoji potpuno uništiti neprijatelja, okončati njegovo postojanje. Kada mir bude uspostavljen, oživljava opet princip suverenosti.

Nakon što smo ovdje vrlo sumarno izložili Jerusalemova gledanja, možemo zaključiti da on svoje nazore i svoja izlaganja i tumačenja vidi kao svoj način sociološkog promatranja (die soziologische Betrachtungsweise). On, dakle, *promatra*. A to što *promatra* pozadina je međunarodnog prava, ili, Huberovim jezikom, to su *podloge* tog normativnog sistema. A jedan od vrlo istaknutih rezultata njegova promatranja, rezultat što ga on iznosi na kraju svoje studije, jest oštra osuda negiranja međunarodnog prava. On osuđuje sve one koji iz činjenice - koju i on sam takvom drži - da moderno međunarodno pravo svakoj državi, na temelju principa suverenosti, daje dalekosežnu samostalnost, izvode tvrdnju o nepostojanju tog prava. Pritom vrlo oštro osuđuje Hegelov stav.²⁸ Kad bi ta Hegelova tvrdnja stajala, onda bi to, po Jerusalemu, dovelo dotle da bi država mogla samu sebe proglasiti najvišim izvorom kulture i moralnog savršenstva. Jerusalem oštro poriče tvrdnju da postoji samo „... vanjsko državno pravo...“, a ne međunarodno pravo.²⁹ U posljednjim rečenicama svoje studije Jerusalem jasno optužuje Hegela da je nepovoljno utjecao na njemačku političku misao, te da je ta misao Njemačkoj nanijela veliku štetu. On, očigledno, ima na umu prvi

²⁸ “Es ist nicht wahr, dass der Staat, wie Hegel gesagt hat, als 'substanzielle Vernünftigkeit und unmittelbare Wirklichkeit die absolute Gewalt auf Erde' sei, dass er 'die konkrete Realisation der sittlichen Idee' darstelle“ (Jerusalem, *op. cit.*, str. 37).

²⁹ “Es ist nicht wahr, dass es nur äusseres Staatsrecht, aber kein Völkerrecht gebe. Dieser Hegelsche Geist mit seiner Leugnung des Völkerrechts hat, wie ich in anderen Zusammenhängen einmal gezeigt habe, das deutsche Denken zum Schaden unseres Volkes massgebend beeinflusst“ (Jerusalem, *op. cit.*, str. 37).

svjetski rat i njegove rezultate. On, naravno, 1921. godine nije mogao predvidjeti dalji razvoj prilika u Njemačkoj i razvoj međunarodne politike. Tim je interesantnije i značajnije što on Njemačkoj preporuča svjesno priznavanje postojanja međunarodnog prava i samim tim i savjesno poštivanje preuzetih međunarodno-pravnih obveza. Nastojanja i pokušaje koji idu za tim da se obezvrijedi članak 4 njemačkog ustava on osuđuje i smatra ih posljedicom Hegelova duha i njegova poricanja međunarodnog prava.

Prikazavši Huberova i Jerusalemova razmišljanja, prikazali smo početke sociološkog pristupanja međunarodnom pravu i - držimo - dokazali da je bar dio doktrine te pravne grane svjesno istraživao nastanak i normativni sadržaj međunarodnog prava sa sociološkog stajališta. Nije moguće utvrditi koji su teoretičari prvi bili svjesni potrebe istraživanja pozadine, podloge i uvjetovanosti norme međunarodnog prava - ne spominjući, međutim, riječi *sociologija* i *sociološki*, jer se ni ta disciplina još nije bila pojavila. Držimo da su u svim razdobljima najbolji pravni teoretičari znali da iza norme stoji društvo i zakonitosti života u društvu. Kad se radi o međunarodnom pravu i o svjesnom pozivanju na sociologiju, tada držimo da je neophodno uputiti na spomenuta dva autora jer su oni svakako među prvima, ili upravo prvi poznavaooci te pravne grane koji su svjesno i sistematski svoj predmet nastojali osvijetliti i sa stajališta jedne discipline u formiranju, sociologije, i to u vrijeme kad i sama ta disciplina još i nije svuda i od svih bila kao takva priznata. Posljedice njihova rada mogu se zamijetiti u općim djelima i monografijama o međunarodnom pravu, što posebno vrijedi za Hubera. Držimo da mnogo od onoga o čemu se u prva dva-tri desetljeća ovog stoljeća već raspravljalo i znalo o sociologiji međunarodnog prava stoji i danas. No mnogo toga se u vezi s drugim svjetskim ratom i razvojem koji je nakon toga uslijedio desilo, što je djelovalo na sociologiju međunarodnog prava, pa ona danas više ne stoji u svojim ovdje izloženim počecima.

Nismo ovdje ulazili u raspravljanje o ispravnosti ili pogrešnosti iznijetih stavova. Radilo se o počecima jednog pristupa, pa je i terminologija onog vremena ponekad nešto neuobičajena za današnjeg čitaoca. Ipak, vrijednost je tih radova nesumnjiva, posebno Huberova, koji je sistematskiji i opsežniji. Nakon Hubera i Jerusalemova više se ne može govoriti o počecima sociologije međunarodnog prava jer je jasno da su oni te početke i temelje daljeg razvoja postavili. Ono što je nakon njih slijedilo, moralo se obazirati na rezultate njihovih istraživanja, razmišljanja i tvrdnji.

Summary

Sociology of International Law: the Beginnings

The author of this paper begins by explaining his reasons for using a sociological approach to international law. He then proceeds to show that there is no justification for some reproaches directed against the doctrine of international law as being *too legalistic* in its treatment and interpretations of this legal discipline.

The author considers the work of the Swiss scholar Max Huber (*Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, Berlin, 1928) to be the first successful and comprehensive interpretation of international law carried out on the basis of sociological facts. It is a consciously, intentionally and deliberately sociological interpretation and explanation of why and how modern international law arose as a normative system, and why the content of the norms is exactly what it is. Or, in other words, what the grounds and reasons of such a normative content are.

The answers to these questions given by Huber and explained in the present paper are arranged in six chapters dealing, respectively, with: (1) the problem of *internationality*, (2) the sociological and juridical approaches, (3) the development patterns of international law, (4) the phases of international law development, (5) the universal law and the society of States, (6) the integration of the society of States.

The author praises Huber for his masterful analysis of the facts of international and inter-state life, its historical processes, and presents what is sometimes understood as the expression of material *sources of international law*.

Another early writer in this field is German Professor Franz Jerusalem (*Völkerrecht und Soziologie*, Jena 1921). His paper provides a somewhat - but not completely - different approach to the sociology of international law. He asserts that the most important ground on which international law rests and develops is the modern individualism and the principle of State sovereignty. This is what mainly directed and influenced the development of international law beginning at the close of the Middle Ages.

Although Jerusalem's study is rather short and not as comprehensive and elaborated as Huber's, it contains in its final sentences a sharp and interesting criticism directed against Hegel's negation of international law. Jerusalem even claims that Hegel's views of international law had a detrimental effect on the practice of German foreign policy (World War I).

By presenting Huber's and Jerusalem's considerations and findings, the present paper, in fact, describes the beginnings of the sociological approach to

international law. The author shows that at least one part of the international law doctrine began to research the sources and the normative content of international law from the sociological point of view relatively very early, notably at a time when the discipline of sociology as such was not yet universally accepted as an acknowledged independent branch of social science.

In the present paper the author did not consider the accuracy of any of the results achieved by the two precursors of international law sociology. However, he believes that the value of these first researches, especially of those carried out by Huber, is unquestionable. After Huber and Jerusalem, one can no more speak of the *beginnings* of the sociological approach in the study of international law. It is clear that both these scholars established the foundations for further development in this field. All subsequent researches must take into consideration the results of Huber's and Jerusalem's work and thought.

Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava*

(Monizam i dualizam)

Jedna od tema Drugog kongresa pravnika Jugoslavije glasi *Primjena međunarodnog prava u unutrašnjem pravu FNRJ*.

Što bi se željelo da pod tim naslovom bude raspravljeno pokazuje dvanaest pitanja i odgovori koji su na njih dati u obliku teza.¹

Navedena tema, a naročito već i prvo pitanje (*Da li treba razdvojiti međunarodno važenje međunarodnog ugovora od unutrašnjeg važenja?*), pokazuje, da raspravljanje tih pitanja s višeg i načelnog stanovišta ne će moći zaobići jedno već staro, a još uvijek aktuelno i sporno pitanje, naime, treba li u pogledu odnosa između međunarodnog prava i unutrašnjeg prava prihvatiti monističku ili dualističku koncepciju. Držimo da je raspravljanje tog pitanja potrebno stoga, da bi se naša pravna praksa ogradila od jednog isključivo prakticističkog i kazuističkog rješavanja ovog problema. Praksa - zakonodavna, sudska i upravna, - morala bi počivati na što je moguće sigurnijim teoretskim stavovima i orijentacijama. Zbog toga bi bilo pogrešno odbaciti raspravljanje spora monizam-dualizam s razloga, što bi' to pitanje imalo tobože čisto teoretski značaj.

Teškoće na koje se nailazi u raspravljanju tog problema vrlo su znatne. Pri podijeljenosti doktrine u tom pitanju neobično je teško zauzeti, bez rezerve, jedno od mogućih stajališta. Argumenti monista i dualista su, bar djelomično, jedni i drugi, vrlo jaki, možda i neoborivi. Nema izgleda da bi u dogledno vrijeme spor monista i dualista mogao biti dokončan time, što bi jedni ili drugi uvidjeli neodrživost svojih i opravdanost suprotnih stajališta. Svako polaže težište na svoje razloge i - kako se čini - ne mari mnogo za protivničke. Izgleda da i jedna i druga krajnost suviše naglašava samo jednu stranu *istine*, dok drugu stranu zanemaruje.^{(2), (3)}

* *Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava*. - u: Naša zakonitost, Zagreb, 11, 1957., br. 11-12, str. 425-431.

¹ Vidi brošuru *Drugi kongres pravnika Jugoslavije* koju je izdao Savez udruženja pravnika Jugoslavije (Beograd, 1956.). Brošura sadrži, uz neke napomene i objašnjenja Odbora za program *Drugog kongresa pravnika*, teme koje će se nalaziti na dnevnom redu kongresa, kao i njihovu prethodnu razradu na teze.

² S tim u vezi treba napomenuti, da u doktrini sve više nailazimo na posrednička stajališta. Prema tome predstavlja pogrešku, ili bar znatno - eventualno iz pedagoških razloga opravdano - pojednostavljenje, kad neki autori govore samo o monizmu i dualizmu, kao da postoje jamo dva tabora i kao da u svakom od njih vlada puna jednodušnost.

Primjera radi navodimo da se Verdross (*Völkerrecht*, 2. izdanje, Wien, 1950.) izjašnjava za umjereni monizam. Svoje učenje on naziva *die Lehre des gemässigten Monismus*.

Što se monističke koncepcije tiče, ona nam izgleda točna, ako se čitav problem promatra iz velike distance. Tada se gotovo više i ne razabiru izvjesne razlike, koje izbliza izgledaju odsudne. Npr. činjenica, da međunarodno pravo i unutrašnje pravo nemaju zajedničke formalne izvore, mogla bi se tada zanemariti. A što se materijalnih izvora međunarodnog prava i unutrašnjeg prava tiče, njih ne će biti moguće tako oštro diferencirati. Gledajući iz velike daljine, pravo će se ukazivati kao nesumnjivo jedinstvena pojava. Pravna pravila koja uređuju odnose pretežno među pojedincima, kao i ona koja uređuju odnose pretežno među međunarodnopravnim subjektima, - mogu li jedna i druga zaista tvoriti dva međusobno hermetički odvojena sistema? Ne uređuju li ona, na ovaj ili onaj način, zapravo u svakom slučaju samo odnose između pojedinaca? Pravo ne prestaje biti jedinstveno samo stoga što se unutar njega mogu zapaziti izvjesne razlike u neposrednim zadacima i ciljevima pojedinih njegovih dijelova. Gledamo li izbliza, zaista ćemo zapaziti da međunarodno pravo služi jednoj, a unutrašnje pravo drugoj svrsi. Ali, ako uspijemo zahvatiti pogledom šire i obuhvatnije vidike, hoćemo li i tada još moći ustrajati u tvrdnji da međunarodno pravo i unutrašnje pravo imaju različite ciljeve? Mogu li uopće postojati različiti i oprečni ciljevi prava? Monisti ne griješe ako jedno jedinstvo, pravo uopće, ne proglašuju dvjema različitim pojavama samo zato, što sistem norama koji nazivamo pravom ima svoje *dijelove* i nije monolitan u tom smislu, što bi bio neizdiferenciran i što ne bi imao nešto slična organima, drugim riječima što ne bi postojale *skupine* normi, koje bi služile pojedinim neposrednim ciljevima. No tu se ipak, dakako, ne radi o organima u pravom i uobičajenom smislu riječi. Nalozi ne dolaze iz istog centra, a djelovanje i posljedice međunarodnog prava i unutrašnjeg prava nisu najsretnije koordinirane. Zato dualisti smatraju da se radi o odijeljenim pravnim *sistemima*. Ipak, čini nam se očiglednim da je uzrok pojavi *pravo* uvijek isti, te da leži u činjenici zajedničkog života ljudi u klasnom društvu; a cilj, držimo, da mu je također jedinstven. Međunarodno pravo ne mora, pojmovno, uvijek postojati, ali kad postoji, onda mu je cilj identičan cilju svih ostalih pravnih grana, te se sastoji, najkraće rečeno, u sprečavanju anarhičnog i samovoljnog rješavanja konkretnih odnosa jedino putem sile. Čim smo jednom prihvatili da je međunarodno pravo zaista pravo, da međunarodnopravna norma ima iste bitne i osnovne karakteristike kao unutrašnjeppravna norma, tada je teško govoriti o dva *sistema* tako odijeljena, da više ne čine jednu pojavu.

Čini nam se, dakle, da su monistički stavovi, promatrani neovisno o činjenicama svakodnevnih neposrednih prakse, logičniji i ispravniji. No da li je to naj-

³ Za osnovna pitanja o sporu monizam-dualizam kao i za detaljnije upoznavanje raznih vidova tog problema vidi: Andrassy, *Međunarodno pravo* (2. izdanje), Zagreb, 1954.; Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, I. knjiga, Beograd, 1954.; Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, (7. izdanje), Vol. I. London, 1948.; Verdross, *op. cit.*, kao i u spomenutim djelima obilno navedenu literaturu.

važnije? Pravo nije samome sebi svrhom; ono je odraz nekih određenih socijalno-ekonomskih prilika i stanja, a postoji zato, da u prilog vladajuće klase (u unutrašnjem pravu) i vladajućih klasa (u međunarodnom pravu) regulira mnogobrojne konkretne odnose. A ni određene prilike i stanja ne moraju biti, a najčešće i nisu, do kraja logična; naprotiv, ona su često u sebi protuslovna. Smatramo da se mora zapostaviti koncepcija, ma da u sebi - izolirano od neposredne realnosti - jedinstvenija, logičnija i poželjnija, onoj koncepciji, kojoj navedene kvalitete manjkaju, ali koja zato vjernije odražava stvarnost. A kakva je ta stvarnost? Držimo da je, između ostaloga, karakterizira otklanjanje nekompromisne monističke koncepcije, odnosno da u realnosti nalazimo dokaza, da život - prvenstveno postupci vlada u najkonkretnijim pitanjima - isključuju svaku zajamčenu i redovitiju primjenu radikalnijeg monizma.⁽⁴⁾

Poučan primjer negativnog stava teorije prema monizmu pružaju sovjetski teoretičari - a oni su daleko bliži sovjetskoj praksi nego mnogi teoretičari kapitalističkih država praksi svojih vlada. Oni svi⁽⁵⁾ složno i odlučno negiraju primat međunarodnog prava, u skladu, dakako, sa svojim najvišim državnim rukovodstvom. To, s njihove strane, - moglo bi se reći - još ne znači negiranje monizma, jer monizam poznaje dvije glavne varijante: (1) primat međunarodnog prava, odbačen od sovjetskih autora i sovjetske prakse, ali i od prakse ostalih država, i (2) primat unutrašnjeg, državnog prava. Ostalo bi, prema tome, da se ispita, ne bi li se mogao prihvatiti monizam u varijanti koja dokazuje postojanje primata unutrašnjeg prava. No najmanje je potrebno, nakon dosadašnjih iskustava, razračunavati se s praksom koja prihvaća i provodi primat unutrašnjeg prava. U konačnoj konsekvenciji monistička koncepcija primata unutrašnjeg prava zapravo je puna negacija međunarodnog prava uopće. Ova se tvrdnja ne mora naročito teoretski izvoditi. Ona je kroz historiju dokazana više nego jedanput, naročito uočljivo za vrijeme Drugog svjetskog rata. Ona je za nas posve neprihvatljiva, ali također i za sve države koje se ne bi upravo nalazile u toku priprema ili izvođenja jedne široko zasnovane agresije. Prema tome, kada kod vlada nailazimo na odbacivanje primata međunarodnog prava, tada možemo reći da one odbacuju monizam uopće. I to stoga, što se za primat unutrašnjeg prava danas otvoreno ne će, praktično uzevši, izjasniti ni jedna ozbiljnija i stabilnija vlada. Realistično promatranje međunarodne politike pokazuje da koncepcija o prima-

⁴ Ne stoji tvrdnja, po kojoj bi vlade smatrale da izvjesne aktivnosti vrše u ime međunarodne zajednice. Vlade će često tvrditi da ono što rade i poduzimaju od njih traži međunarodno pravo. One će dopustiti da se tog prava valja držati, a kada ga povrijede, one će nastojati dokazati kako ga nisu povrijedile i tumačit će zašto njihovo činjenje ili propuštanje ne predstavlja povredu međunarodnog prava. No vlade do sada još nisu priznale da međunarodno pravo primjenjuju u ime međunarodne zajednice. One će dozvoliti da nad njima stoji međunarodno pravo, ali ne da se iznad njih nalazi neki pravni subjekt, pa ni onda ako bi to bila međunarodna zajednica.

⁵ Vidi Bartoš, *op. cit.*, str. 14.

tu unutrašnjeg prava srećom zaista ne odražuje stvarnost. Može se jedino konstatirati, da je koncepcija primata unutrašnjeg prava samo povremeno i prolazno dolazila do znatnijeg podudaranja s praktičnim djelovanjem vlada, i to onda, kako smo već rekli, kada su imperijalističke snage upravo nastojale što više reducirati broj suvremenih međunarodnopravnih subjekata, tj. kada su stremile k stvaranju svjetskih imperija (Grossraumpolitik). Ta su nastojanja, uostalom, još od vremena propasti, srednjovjekovne cezaropapističke (a i tada nepotpune) jedinstvene organizacije poznatog svijeta uvijek do sada doživjele neuspjeh.

Što se tiče najprije spomenute varijante monizma, one koja dovodi do primata međunarodnog prava, na nju u praksi još nigdje ne možemo naići, bar ne u pažnje vrijednim oblicima i mjeri. Verdross⁽⁶⁾ je, držimo, dokazao, da primat međunarodnog prava nije ostvaren time, što odredbe nekih ustava mogu stvoriti taj utisak.⁽⁷⁾ On primjećuje da se tu radi o izjavi (sadržanoj u ustavu), čije poštivanje tek treba provjeriti. No i onda ako neka vlada zaista trajno nastoji poštivati i primjenjivati međunarodno pravo, to ipak ostaje na toj istoj vladi da ona sama odredi sadržaj međunarodne norme, kojoj se, navodno, daje prvenstvo pred unutrašnjim pravom. Držimo da su gornje primjedbe posve umjesne i da primat međunarodnog prava još nigdje nije realnost.

Što se dualizma tiče, mi u praksi vlada, Ujedinjenih naroda i Međunarodnog suda⁽⁸⁾ zaista nalazimo potvrdu, da se kod međunarodnog prava i kod unutrašnjeg prava radi o dva velika i u mnogome donekle odijeljena područja pravnih pravila, o dvije grupe normi, od kojih svaka, na prvi pogled, samostalno i neovisno o drugoj postoji i djeluje. Prinudeni smo da to konstatiramo bez obzira na to kako ćemo tu realnost teoretski protumačiti.

Dualisti, uglavnom, to tumače time, što da se unutrašnje pravo i međunarodno pravo razlikuju i odvajaju u slijedeća tri osnovna pogleda:

(1) međunarodno i unutrašnje pravo imaju različite formalne izvore; prvo-
navedenom je izvor u međunarodnom ugovoru i u međunarodnom pravnom
običaju,⁽⁹⁾ a drugom u zakonodavnoj djelatnosti vlasti u državi;

⁶ Verdross, *op. cit.*, str. 62.

⁷ Tako na pr. francuski ustav iz 1946. godine određuje: Article 26: "Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même ou ils seraient contraires à des lois françaises, sans qu'il soit besoin..." Article 28: "Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure a celle des lois internes, leurs dispositions ne peuvent être abrogés, modifiés ou suspendus qu'a la suite d'un dénonciation régulière, notifié par voie diplomatique..." (Malézieux-Rousseau, *La Constitution de la IVe République*, Commentaire et texte, Paris, 1949).

⁸ Mislino na praksu koja odražuje postojanje jednog tako važnog načela kao što je isključiva nadležnost (čl. 2 (7) Povelje).

⁹ Vidi čl. 38. *Statuta Međunarodnog suda*.

(2) dok međunarodno pravo regulira odnose između međunarodnopravnih subjekata, uglavnom država, unutrašnje pravo uglavnom regulira odnose između individua unutar države;

(3) međunarodno pravo je sistem normi koji uređuje odnose između formalno ravnopravnih i jednakopravnih subjekata, a unutrašnje pravo je sistem normi koji je *iznad* nesuverenih individua, podređenih suverenosti države.

Bilo ovo tumačenje teoretski točno ili ne, odnosno bez obzira na to, da ono - kako nam se čini - sigurno nije u punoj mjeri točno, praksa je s njime u skladu. Točnije rečeno, dualistička koncepcija u skladu je s praksom. Na tome ništa ne mijenja okolnost, da raste broj država koje proglašuju⁽¹⁰⁾ da je međunarodno pravo dio njihovog internog pravnog poretka, u kojem slučaju bi imali bar zajednički izvor.

Prigovori monista bit će, međutim, vrlo sugestivni, ako se, namjerno ili ne, dualistička postavka o dvije pravne sfere i dva sistema normi predaleko odvede. Čini nam se nepotrebnim ukazivati na to da granice tih dviju sfera nisu i ne mogu biti posve oštre i hermetički zatvorene. One se, očigledno, moraju i više nego dodirivati. Ipak, njihovo miješanje i prelijevanje ne briše u praksi itekako vidljive znake da smo suočeni s dva donekle razmaknuta i do neke mjere različita dijela - a ne sistema, kako to većina dualista kaže - jedne iste pojave, naime jedinstvenog i cjelovitog sistema pravnih normi.

Monističku tvrdnju, da se u krajnjoj liniji može govoriti samo o jednom, a ne o dva izvora, te da međunarodno i unutrašnje pravo imaju isti izvor, mogli bismo prihvatiti. No to samo pod uvjetom da se ide vrlo daleko u pozadinu i da se više traže *uzroci* pravne norme nego njihovi *izvori*, dakle da se ispituju izvori u materijalnom smislu riječi, ono što Huber naziva sociološkom podlogom. No čak i u tom slučaju još uvijek razabiremo dvije ravnine jedne iste podloge, različite i vidljive utoliko, što se u slučaju unutrašnjeg prava radi o prirodi odnosa između nesuverenih pojedinaca u klasnoj državi, a u slučaju međunarodnog prava o prirodi odnosa koji u neprestanoj borbi, ali i suradnji, nastaju između formacija s većom ili manjom mjerom suverenosti. Scellov stav⁽¹¹⁾ po kojemu se u pravu, u zadnjoj konsekvenci, zapravo uvijek radi samo o pojedincima i o od-

¹⁰ Zaista samo proglašavaju, jer se ne može reći da se uvijek i drže.

¹¹ "Nous concluons que le droit interne et le droit dit international sont simplement des catégories du Droit inter social universel du système juridique global à l'intérieur duquel se superposent les systèmes juridiques partiels, selon l'évolution des relations humaines" (Scelile, *Précis de Droit des Gens, Principes et systématique*, I. Paris, 1932, str. 33).

"Dans une société internationale, quelle qu'elle soit, les États ne sont autre chose que des circonscriptions politiques entre lesquelles se répartissent les individus membres des collectivités internationales ou, si l'on préfère, des ordres juridiques distincts" (Scelle, *Le Droit constitutionnel international*, Mélanges R. Carré de Malberg, Paris, 1933, str. 503).

nosima među fizičkim osobama, pa bi stoga otpalo dualističko razlikovanje s obzirom na to da li se radi o reguliranju odnosa između individua ili između subjekata međunarodnog prava, također je točan ako se do kraja prate djelovanje i posljedice neke norme, bez obzira radi li se o normi unutrašnjeg ili međunarodnog prava. To stanovište možemo prihvatiti kao ispravno, pod uvjetom da prevedimo pravne kulise, barijere i zapreke koje fizičku osobu u normalnom slučaju zaklanjaju i skrivaju, zaštićuju,⁽¹²⁾ ali i lišavaju prednosti⁽¹³⁾ izravnog djelovanja međunarodnog prava. No istodobno držimo da bi trebalo uvidjeti - a to kao da Scelle ne čini u dovoljnoj mjeri - da su i te pregrade što postoje između međunarodnog prava i pojedinca također jedna nesumnjiva realnost svoje vrste. Ako se o državi i misli isto što i Scelle, mora se ipak priznati da su već odavna i najširi slojevi navikli služiti se pojmom *država* i da ga je zasada upravo isključeno napustiti. Mi se s pojmom države susrećemo svakodnevno, pa bez obzira na njenu pravu prirodu ne bi bilo realno jednostavno mimoći njenu egzistenciju, koja, ako ni čemu drugom, postoji u tome, što tim pojmom neprestano baratamo i što ne znamo što bi mogli staviti na njegovo mjesto. Bez obzira kako države definirali, one su, između ostaloga, odraz paralelnog postojanja niza najviših pravnih vlasti i preduvjet za postojanje međunarodnog prava.

Pojedinac je još uvijek, bez obzira na neke simptome koji su se u zadnje vrijeme pojavili,⁽¹⁴⁾ isključen od igre koja se vodi po pravilima međunarodnog prava. Smatramo to istinom, iako istodobno prihvaćamo tvrdnju da se tu radi o igri koja se igra na njegov, pojedinčev, račun. Pogrešku ekstremnog (za razliku od tzv. umjerenog, npr. Verdrossovog) monizma vidimo u tome, što ekstremni monizam smatra da se te dvije istine isključuju. Naprotiv, držimo da se može pomiriti monistička koncepcija o jedinstvu pravne slike svijeta,⁽¹⁵⁾ koncepcija istinita u krajnjoj analizi, s realnostima koje žive u prvom planu te slike, a koje se ne mogu i ne smiju previdjeti. Držimo da potvrdu za naše gledište možemo izvesti i iz čl. 2 (7) Povelje.

¹² I to ne uvijek uspješno, kao što dokazuju Nürnberški i drugi procesi i razvoj međunarodnog krivičnog prava.

¹³ Pojedinac nema stranačku sposobnost u postupku pred Međunarodnim sudom u Haagu. Ali se „predmet spora može ticati i privatnih interesa, koliko se za njih zauzmu države, vršeći pravo zaštite svojih podanika, a to im pripada po međunarodnom pravu“ (Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1948., str. 83).

Vidi se da današnje pozitivno pravo nije otklonilo pregradu između međunarodnog prava i pojedinca (što se dualistima čini tako odsudnim), ali da ta pregrada nije uvijek neprobojna, te da ipak međunarodno pravo može, iako neizravno, odlučivati o interesima pojedinca (što monisti smatraju jedino bitnim).

¹⁴ Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka, rad na donošenju konvencije odgovarajućeg sadržaja, itd.

¹⁵ Naslov jednog Verdrossovog djela je *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes* (1923.); taj naslov dovoljno jasno ukazuje na osnovnu misao monista.

Nismo li došli u protuslovlje kad smo odbacili kako primat unutrašnjeg prava, tako i primat međunarodnog prava, a usporedo s tim ipak povoljno ocijenili opći stav monista? Nije li za moniste neophodno da prihvate bilo primat unutrašnjeg prava, bilo primat međunarodnog prava?

Za primat unutrašnjeg prava rekli smo da on ne postoji, barem ne ako se pod tim misli da postoji nesumnjivo pravilo, podobno da odmah i u svakom konkretnom slučaju izravno posluži za uklanjanje suprotnosti između norme unutrašnjeg i norme međunarodnog prava, i to u prilog prve. A ako bi to ipak bio slučaj, tada ne bi moglo postojati međunarodno pravo. Osim toga koncepcija primata unutrašnjeg prava politički je neprihvatljiva.

Za primat međunarodnog prava također smo ustvrdili da on u dnevnoj praksi vlada ne postoji. Nesklad i sukob između unutrašnjeg prava i međunarodnog prava ne rješava se naprosto na taj način, da međunarodno pravo mora ostati pobjednik. Naprotiv, u sukobu norme unutrašnjeg i međunarodnog prava događa se da će se međunarodno *nepravdo*, uzrokovano nekom normom unutrašnjeg prava, normom protivnom postojećem međunarodnom pravu, afirmirati, da ne će ustuknuti, te da će, konačno, možda uzrokovati adaptiranje međunarodnog prava *via facti* unutrašnjem pravu samo jedne ili više država.⁽¹⁶⁾ No opća razvojna tendencija, mjerodavna za odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava, upravo je obratna. Ne postoji, istina, primat međunarodnog prava. Nema norme temeljem koje bi međunarodno-pravni subjekti bili obvezani uvijek i u svakom slučaju prilagoditi svoje unutrašnje pravo međunarodnom pravu. Ali postoji jedna unutrašnja logika u odnosu između međunarodnog i unutrašnjeg prava. Smisao međunarodnog prava je da regulira odnose *između* takvih subjekata, koji su se u korist tog reguliranja odrekli apsolutnog (u koliko su ga ikada i posjedovali) suvereniteta. Inače bi međunarodno pravo bilo besmisleno i posve uzaludno. Ne postoji, zasada, apsolutni primat međunarodnog prava, niti je unutrašnje pravo država pravo nižeg ranga. Ali postoji jedno postupno i rastuće odricanje - putem primanja međunarodnih obveza - od suverenosti.⁽¹⁷⁾ To neinzistiranje na apsolutnom suverenitetu imanentni je element međunarodnog prava, koji karakterizira opći odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava.

Zahtjev je, koji leži u prirodi stvari, da se unutrašnja državna prava nastoje uskladiti s međunarodnim pravom. Obratno je nezamislivo kao pravilo, ali se događa. Kao redovna pojava bilo bi nezamislivo kako bi se međunarodno pravo

¹⁶ Vidi Pallua, *Slučaj Peru-Onassis i njegov značaj sa stajališta međunarodnog pomorskog prava* (Pomorstvo, broj 1-2, Rijeka, 1955.).

¹⁷ Volumen i intenzitet faktične nadređenosti međunarodnog prava nad unutrašnjim pravom pada i raste paralelno s ostvarenim stupnjem interdependencije država. Kada je stupanj interdependencije nizak, *istina*, kako je vide dualisti, nalazi se u prvom planu; kada interdependencija raste, *istina*, kako je vide monisti, potiskuje u pozadinu dualističku koncepciju. Dostignuti stupanj interdependencije čini nam se danas vrlo visok, mada je do sada prevaljen tek daleko kraći dio puta.

moglo uskladiti sa neodređenim brojem unutrašnjih državnih prava; naročito bi to bilo neizvedivo čisto pravnim putem, na pr. putem sudovanja. U britansko-norveškoj parnici pred Međunarodnim sudom ispitivalo se da li je unutrašnje norveško pravo u skladu ili ne s međunarodnim pravom. Da to nije bio slučaj, norveško bi pravo moralo ustuknuti pred međunarodnim. Obratno, ispitivati da li je neka norma međunarodnog prava u skladu s normom unutrašnjeg prava jedne države, da bi se tu međunarodnopravnu normu sa stajališta određenog unutrašnjeg prava eventualno proglasilo nedopustivom po unutrašnjem pravu, besmisleno je i nezamislivo.

Međutim, unutrašnje pravo, koje je po svom sadržaju protivno međunarodnom pravu, nije, već samim tim, ništavno u sferi tog unutrašnjeg prava. Takvo su unutrašnje pravo organi dotične države dužni primjenjivati. To je činjenica koja se ne može poreći. Tvrđiti obratno značilo bi zatvarati oči pred svakodnevnom praksom država. I to je razlog što mi, iako pravo smatramo jedinstvenom pojavom, predlažemo da se za potrebe prakse pođe od dualističkih pozicija, time da se napusti radikalni dualizam, koji tvrdi da se tu radi o dva posve odijeljena sistema, te da se prihvati umjereniji stav, po kojem bi se u odnosu između međunarodnog prava i unutrašnjeg prava radilo o dva *dijela*, o dvije *grupe* pravnih normi jednog istog sistema. A što se njihovog međusobnog odnosa tiče, valjalo bi također odbaciti, zajedno s ekstremnim monizmom, kako primat međunarodnog prava, tako i primat unutrašnjeg prava. No budući da i radikalni dualizam smatramo pogrešnim, to ne možemo prihvatiti stav po kojem nije potrebno postavljati pitanje odnosa međunarodnog prava i unutrašnjeg prava, jer da se tu radi o dva posve odijeljena sistema pravnih pravila između kojih se ne postavlja pitanje prvenstva, pa da, prema tome, ne može doći ni do sukoba. Ne prihvatajući ovaj stav, mi smatramo da se postavlja pitanje odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava, a njegovo rješenje da je moguće, ako se drži na umu, da se odgovor na pitanje o odnosu međunarodnog prava i unutrašnjeg prava nalazi u smislu, svrsi i ciljevima prava uopće, i da stoga mora postojati opća tendencija nadjačavanja međunarodnog prava, budući da je ono pravo međunarodne zajednice i budući da ono regulira odnose subjekata te zajednice između njih. A to bi bilo nemoguće, kada bi se unutrašnjim pravom uvijek moglo onemogućiti polučenje ciljeva međunarodnog prava.

Svrha ovih redaka bila je: opravdati manipuliranje sa dvije pravne sfere (a ne s dva pravna sistema), da bi tim putem teoretski opravdali potrebu da jedan isti pravni akt smatramo važećim u jednoj, a nevažećim u drugoj sferi. Naše je uvjerenje da uz praktičnu potrebu za razdvajanjem međunarodnopravnog važnja od unutrašnjepavnog za to postoji kako teoretska mogućnost tako i teoretsko opravdanje. Držimo da usprkos toga što umjereni monizam i dualizam dolaze u praksi do istih rezultata, treba početi s dualističkih pozicija, jer su one u sa-

dašnjoj razvojnoj fazi daleko jednostavnije i bliže pravom stanju stvari, te, prema tome, sigurniji putokaz u pravcu ispravnih praktičnih rješenja.

Summary

Relation Between International Law and Domestic Law

The discussion about whether to accept monism or dualism is not entirely theoretical. Therefore, the issue must not be avoided, because it is important for the state in its legislative, judicial and administrative branches. The paper is pleading for the rejection of both uncompromising radical monism and radical dualism.

Protuustavna ratifikacija*¹

Pristupajući ovom pitanju neophodno je konstatirati, da ogroman broj međunarodnih ugovora, raznih vrsta i sadržaja, stupa danas na snagu bez ikakvog odobrenja od strane predstavničkih tijela (unutrašnja ratifikacija). Ako ta i danas već značajna pojava (jer se tu radi i o ugovorima od velike važnosti) bude i dalje dobivala na rasprostranjenosti i potiskivala u broju i u važnosti ugovore koji stupaju na snagu tek izmjenom ili deponiranjem ratifikacionih instrumenata, tada će ratifikacija (mislimo sada na ratifikaciju unutrašnjeg prava, t.j. na odobrenje), kao i svi problemi i sva pitanja uz nju vezana, izgubiti na praktičnom interesu, možda čak i bez ikakvog ostatka. Da li bi takav razvoj međunarodnog prava u odnosu na međunarodne ugovore i na način njihova sklapanja i stupanja na snagu valjalo ocijeniti povoljno ili nepovoljno - naročito sa stajališta demokratičnosti - posebno je pitanje. Na svaki način želimo - u granicama ovog članka - ovu pojavu ostaviti posve po strani i od nje se najstrože izolirati. Ona zaslužuje posebnu pažnju i odvojeno raspravljanje. Konstatiramo, da mimoilaženje interno-pravne ratifikacije za sada još nije zauzelo takove razmjere, da bi o ratifikaciji bilo bespredmetno raspravljati. Naprotiv, za sada problemi oko ratifikacije još čine jednu od onih spornih točaka međunarodnog prava, oko kojih borba suprotnih mišljenja nije dovršena te i dalje traje na način dovoljno oštar, da svakog teoretičara i praktičara više-manje sili na opredjeljivanje i na zauzimanje jednog od mogućih stajališta. Ovo stoga, što prihvaćanje svakog od tih stajališta za sobom povlači važne i posve obratne posljedice.

Pristupanje problemima ratifikacije dovodi do suvišnih i neuklonjivih poteškoća, ako se prethodno ne konstatira česta svojevolsnost i bezbrižnost u upotrebi riječi *ratifikacija*. Još se uvijek može naći da se u općim djelima (udžbenicima, sistemima priručnicima, rječnicima), kako međunarodnog, tako i ustavnog prava, riječ i naziv ratifikacije - bez svakog dodatka ili bliže oznake, na pr. vanjska (*extrinsèque*), unutrašnja (*intrinsèque*), međunarodnopravna, ustavnopravna - upotrebljava za dva zaista različita pojma. Potrebno je, dakle, oštro razlikovati između ustavne međunarodnopravne ratifikacije, kako to mnogi, ali

* *Protuustavna ratifikacija*. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 3, 1956., br. 2, str. 271-286.

¹ Problem protuustavne ratifikacije razmatra se u ovom radu ne uzimajući u obzir unutrašnje poretke zasnovane na načelu jedinstva vlasti. Stoga i zaključci do kojih se dolazi nisu primjenjivi u našem poretku.

Autor se na problem protuustavne ratifikacije u vezi s našim ustavnim poretkom namjerava posebno, osvrnuti drugom prilikom.

nipošto svi, autori i čine.² Najbolje bi, svakako, bilo, kad se za t.zv. ustavnu ratifikaciju uopće ne bi upotrebljavala riječ ratifikacija. Pokušajmo što oštrije razdvojiti dva pojma, koja se uzimaju jedan mjesto drugog upotrebom istog naziva.³

1. Ustavna ratifikacija, ratifikacija internog (državnog) prava, zapravo je pristanak⁴, privola⁵, odobrenje ili slično⁶, koje daje jedan, ustavnim poretom odnosne države određeni organ, ili više njih zajedno⁷. Tim pristankom (privolom, odobrenjem) obično zakonodavno tijelo pristaje na tekst - na sadržaj i na formu - određenog međunarodnog ugovora u cilju da vlastitu državu obveže na njegovo poštivanje i izvršavanje⁸. Varijante, u kojima će se to odigravati, mogu teoretski biti mnogobrojne: a) jedno predstavničko tijelo samo daje odobrenje, b) dva doma ravnopravno (ili neravnopravno) daju odobrenje, c) samo jedan od dvaju domova daje odobrenje - sve to bez ili u raznim kombinacijama suradnje sa šefom države -, d) svi državljani s aktivnim pravom glasa daju odobrenje (referendum), i t.d. Kako vidimo, sve su to pitanja, koja spadaju u odnosna ustavna prava i u teoriju ustavnog prava.

2. Međunarodnopravna ratifikacija, ratifikacija međunarodnog prava, zapravo je jedan međunarodnopravno relevantni akt,⁹ koji sadrži obavijest (notifikaciju) o izvršenoj internoj ratifikaciji, t.j. o tome, da je odnosni tekst dobio odobrenje u skladu s ustavnim pravom. Ta se ratifikacija vrši izmjenom odnosno deponiranjem ratifikacionih instrumenata, koje instrumente potpisuje najviši organ vanjskog zastupanja države, obično šef države (monarh, predsjednik republike, za to određeno kolektivno tijelo), ali eventualno i neki drugi organ, jer šef države ne mora neophodno istodobno biti i najviši organ vanjskog zastupanja države. Tek kad je takva ratifikacija - a samo takvoj ratifikaciji bi trebalo davati taj naziv-izvršena, stupa ugovor međunarodnopravno na snagu i postaje

² Anzilotti, Dehousse, Andrassy, Cavaré, Basdevant.

³ Naš ustav naziva ratifikacijom privolu internog prava. Ustavni zakon od 13.1.1953 određuje:

Čl. 15., točka 8: „U isključivu nadležnost Savezne narodne skupštine spada: 8/ odlučivanje o proglašenju ratnog stanja i sklapanju mira; ratificiranje međunarodnih ugovora o političkoj ili vojnoj suradnji i međunarodnih ugovora koji zahtijevaju donošenje novih ili promjenu postojećih zakona ...“

Čl. 79., točka 5: „Savezno izvršno vijeće: 5) ratificira međunarodne sporazume, čije ratificiranje ne vrši Skupština.“

⁴ Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950., str. 364-365.

⁵ Stefanović, *op. cit.*, str. 463.

⁶ Strani termini: l'assentiment, l'approbation, consent, approval, Genehmigung, Zustimmung.

⁷ Fernand Dehousse, *La ratification des traites-essai sur les rapports des traites et du droit interne*, Paris, 1935, str. 18.

⁸ Basdevant, *La conclusion et la rédaction des traites et des instruments diplomatiques autres que les traites*, u: *Recueil des cours*, 15/1926., str. 577.

⁹ Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1954., str. 159.

međunarodnopravno obvezatan. Ovakva ratifikacija, budući da je njeno postojanje ili nepostojanje osnovica za prosuđivanje da li postoji ili ne postoji obvezatnost nekog međunarodnog ugovora, ne može ležati izvan sfere međunarodnog prava. Takva ratifikacija je zadnja i završna faza pri stvaranju međunarodnog ugovora, te ona stoga predstavlja onu krajnju kariku, za koju se i drugi partner ugovora mora prihvatiti, vidjeti je i njeno izvršenje (koje je uzajamno i obostrano, odnosno više - ili mnogostrano), kao i njenu valjanost, ocijeniti. To se sve, međutim, zbiva već u sferi i po pravilima međunarodnog prava.

Upuštajući se u središnji problem svih s našim predmetom povezanih pitanja, mi ćemo - iz razloga gore navedenih - u daljnjem izlaganju upotrebljavati dva naziva za dva različita pojma: 1) odobrenje ustavnog prava, i 2) ratifikacija.

I. - Da li se u slučaju uredno izvršene ratifikacije ugovor nalazi na snazi, ako je odobrenje ustavnog prava posve izostalo ili treba smatrati da je izostalo, jer je dobiveno ili iznuđeno na način protuustavan, manjkav ili slično? Da li je time, što je razmjena ratifikacionih instrumenata izvršena korektno po međunarodnom pravu i od strane za to ustavom određene osobe ili tijela, ili se je ta osoba (tijelo) time ogriješila o unutarnji državni poredak, spriječeno stupanje ugovora na snagu ili ne? Ukratko, može li se i smije li se razlikovati između krijeposti (valjanosti) ugovora sa stajališta državnog i sa stajališta međunarodnog prava? Može li ugovor u sferi međunarodnog prava biti na snazi i vezati, a sa stajališta državnog prava jedne od potpisnica biti ništav? Borba koja se vodi oko rješenja tog pitanja, do danas nije dovela do pobjede jednog od stajališta, ma da je to pitanje razmjerno često bilo podvrgnuto ispitivanju. Ovih nekoliko misli što slijede, nipošto ne mogu riješiti to pitanje. Njima je samo svrha, da kod nas potaknu raspravljanje tog pitanja. Razumije se, da pri tome nije bilo moguće zadržati neku potpunu neutralnost i objektivnost, jer nam se jedno od stajališta činilo neprihvatljivijim. Kao takvo smatramo ono, po kojemu ugovora nema, on nije stupio na snagu, ako se iza ratifikacije, kao njezina neophodna osnova i uvjet djelotvornosti, ne nalazi odobrenje za to pozvanog faktora unutarnjeg pravnog poretka, i to dano u skladu s tim poretkom.

Propis je međunarodnog prava, da ugovor u pravilu stupa na snagu izmjenom (deponiranjem) ratifikacionih instrumenata. Ako bi i postojao identičan propis nekog internog pravnog poretka, ne bi se time ništa izmijenilo. Tada bi se samo moglo reći, da od dva propisa istog sadržaja, jedan je dio međunarodnog prava, a drugi dio odnosnog internog prava. Treba stalno držati na umu da tamo, gdje je ratifikacija uopće potrebna, tek ona sama dovodi do stupanja na snagu i do obvezatnosti međunarodnog ugovora. A očigledno odgovor na pitanje, da li je jedan međunarodni ugovor stupio na snagu u sferi međunarodnog, mora dati samo međunarodno pravo, pa će, prema tome, to pravo biti mjerodavno za pitanja vezana uz ratifikaciju, koja i jest pojam i institut međunarodnog prava. Da

potpisivanje ratifikacione isprave vrši najviši organ vanjskog zastupanja državne, to traži međunarodno pravo, a da izmjenu vrši on ili neki drugi organ vanjskog zastupanja, da taj organ ima punomoć bilo za taj posebni slučaj bilo da akreditiran kod odnosnog partnera ugovora, to također propisuje međunarodno pravo. A ono što propisuje međunarodno pravo, to stranke ugovora, držimo, smiju kontrolirati i provjeravati, što više, one su to dužne činiti. Zbog toga izgleda, da briga ugovornih stranaka treba da bude upravljena samo na ratifikaciju, a ne i na internopravno odobrenje. Na tom polju stranke provjeravaju i konstatiraju u sferi one grane prava, čiji sadržaj nisu one same stvorile i postavile, pa se time i ne upliću u bilo čiju tuđu i isključivu nadležnost. Budući u ratifikaciju spada i razmjena ratifikacionih instrumenata, koji po propisima međunarodnog prava moraju biti potpisani po najvišem organu vanjskog zastupanja, to je krajnja točka, do koje smije i mora doprijeti interes druge strane, sadržana u provjeravanju, da li je zaista isprava potpisana imenom tog najvišeg organa. To uključuje u sebi i znanje o tome, tko je taj organ (po imenu). A to je činjenica, koju je stranka doznala svojedobno notifikacijom, ili joj je inače poznata, jer je notorna. Ako ona, dakle, zna da je najviši organ vanjskog zastupanja njenog partnera fizička osoba imenom X. Y., a ratifikacioni instrument je potpisan nekim drugim imenom, tada držimo, da je dužna upozoriti na tu okolnost, tražiti objašnjenje, i t.d.

Vratimo li se sada stajalištu, koje smo gore izložili i za koje smo rekli da ga ne možemo prihvatiti, treba priznati, da ono - kako nam se čini - mora djelovati prilično uvjerljivo, bar u prvi čas. I to iz razloga, koje ćemo odmah navesti.¹⁰

Ugovora - govoreći u najširem smislu tog pojma - nema bez volje ugovarajućih stranaka da ugovor sklope. Gdje nema volje, ne bi smjelo biti ni ugovora. A za državu se volja stvara već prema poretku, koji u njoj vlada. Čim je moguće govoriti o odobrenju internog prava i o ustavnim ograničenjima, znamo da se nalazimo u poretku, gdje volju države više ne stvara i ne izjavljuje apsolutni vladar sam (*jus representationis omnimoda*) Volju, dakle stvara odgovarajući organ, a taj ne mora biti identičan s najvišim organom vanjskog zastupanja,¹¹ koji tu volju izjavljuje s djelovanjem obvezatnim u sferi međunarodnog prava.

¹⁰ To stajalište je vrlo sugestivno i ako ga nismo nigdje našli vrlo široko izloženo. Njega zastupaju, npr., Lauterpacht, *International Law*, sedmo izdanje, 1948, Vol. 1, str. 819; Cavarè, *Le droit international public positif*, Paris, 1951, tome I, str. 67, i De Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, 1953, str. 302.

Odgovarajući na ovakva shvaćanja čitavom ovom raspravom, želimo posebno ukazati da ne postoji puna istovjetnost između njih i čl. 22 Jugoslavenskog nacrta Deklaracije o pravima i dužnostima država, koji glasi: „Svaka država je dužna da u dobroj vjeri izvršava svoje obveze, koje proističu iz ugovora i drugih izvora međunarodnog prava i ne može se pravdati propisima svog ustava ili zakonodavstva za neispunjenje dužnosti.“

¹¹ Andrassy, *op. cit.*, str. 115.

Organ za stvaranje volje (recimo parlament sam) otklonio je da tu volju stvori, te je, naprotiv, u njemu jasno došlo do izražaja volja, da se ugovor ne sklopi. Najviši organ vanjskog zastupanja (recimo monarh ili predsjednik republike) je usprkos toga izjavio, potpisavši ratifikaciju ispravu i izvršivši ili naloživši izmjenu ratifikacionih isprava, da je ta volja stvorena, mada to ne odgovara istini. Ako se prihvati, da je ugovor ratifikacijom koju je izvršio nadležni organ, ali uz povredu internog poretka, stupio na snagu, tada se time tvrdi, da je ugovor stupio na snagu mada nema potrebne volje nadležnog organa na to upravljene. Imamo izjavu da postoji volja, ali volje, ipak nema. No budući ugovora bez volje ne može biti, to bismo morali pretpostaviti dvije volje u istoj stvari, i to volju da ugovor po internom državnom pravu ne bude sklopljen pa prema tome i nije sklopljen za internopravni poredak, i volju da ugovor međunarodnopravno stupi na snagu i državu obvezuje, pa je zato izvršena i ratifikacija.

Zastupajući stajalište, da bez potrebnog i valjanog internopravnog odobrenja ratifikacija sama ne dovodi ugovor na snagu ni međunarodnopravno, Strupp¹² tvrdi, da bi bila glupost (*ein Unding*), kada bi se htjelo volju države rascijepati tako, da bi ista država prema vani bila vezana, a prema unutra slobodna. Međutim, čitajući izvrsne argumente Anzilottia,¹³ dolazi se do upravo obratnog uvjerenja. Anzilotti neobično jasno raspravlja to pitanje, dakako na bazi dualističkog gledanja na odnos između međunarodnog prava i internog prava,¹⁴ i dolazi do obratnog zaključka, naime da treba razlikovati između stvaranja volje i izjavljivanja volje. A ako se to razlikovanje prihvati, mora se nužno dopustiti i mogućnost sukoba odnosno neslaganja između stvorene volje i izjavljene volje. Od mnogih mjesta, koja ovdje nije moguće navoditi, a koja sva sadrže jasno izrađen dualistički stav, Anzilotti s lakoćom dolazi do pozicija, s kojih može da zastupa svoje stajalište o potrebi da se vodi računa o dvije volje, i izričito o njima govoriti, te nakon toga nije u nedoumici, kako da riješi sukob, koji tu može nastati. Rješenje proizlazi iz čitavog njegovog sistema,¹⁵ vrlo realističnog, ne gubeći međutim iz vida, da ni njegova stajališta ne mogu ukloniti svaku teškoću.

Osim Anzilottia su i neki drugi autori mišljenja, da je jedno stvarati volju države, a drugo izjavljivati je međunarodnopravno obvezatno. Tako, primjerice, *Chailley* analogno govori o dvije nadležnosti:

„S tog se gledišta može razlikovati, koliko se tiče ustava, između nadležnosti za stvaranje državne volje i nadležnosti za njeno izjavljivanje, t.j. za njeno

¹² Strupp, *Grundzüge des Völkerrechts*, Bohn und Köln, 1932., str. 174-175.

¹³ Dionisio Anzilotti, *Cours de droit international* (preveo s talijanskog na francuski G. Gide), Paris, 1929.

¹⁴ Anzilotti, *op. cit.*, str. 49-50., 54., 56., 75., 257., 259., 359.

¹⁵ Vidi naročito poglavlje II., str. 49-65.

saopćavanje suugovarajućoj državi, pri čemu je ovom drugom nadležnošću snabdjeven jedino organ koji vrši funkciju šefa države (Švicarska, bar po nekim mišljenjima; Portugal).¹⁶

*Basdevant*¹⁷ se ne izjašnjava za konstrukciju s dvije volje, no njegovo se stajalište za to ipak ne pokriva sa Struppovim. *Basdevant* smatra da postoji jedna *nadležnost za izjavljivanje* ("la compétence pour déclarer") volje koja se pripisuje državi i povezuje tu činjenicu u konstruktivnu vezu s pojmom odgovornosti. On ne ide daleko u analizu tog pitanja, smatrajući da svaki konkretni slučaj treba posebno razmatrati i tražiti pogodno rješenje. *Basdevantovo* stajalište, dakle, nije radikalno ni u jednom pravcu.

Posebno držimo da treba, što se volje tiče, usvojiti *Anzilottievo* razlikovanje tog pojma s obzirom na to, da li se o njemu govori sa stajališta pravne prakse i znanosti ili sa stajališta s kojeg mora polaziti psihologija.¹⁸ Razumljivo je, da je za psihologiju volja = voljni akt, konkretno htijenje. Ali za pravo volja ne može biti drugo nego ono, što treba kao volju smatrati, ono što treba uzeti da se je htjelo. Pravo mora, po prirodi stvari i odnosa kojima se bavi, samo odrediti kada će što i pod kojim okolnostima i uvjetima smatrati voljom nekog subjekta. Redovito će, ili bar često, postojat podudaranje između volje u psihološkom smislu tog pojma s voljom u smislu pravnom. Ali to ne mora da bude uvijek slučaj. Poznavanje prava uopće, naročito prava u praksi i problema koji se tu susreću, daju *Anzilottiu*, po našem sudu, potpuno pravo. Čak i u vrlo razgrađenom građanskom pravu, pa i u njegovim progresivnim fazama, pravo će samo morati da statuirá koje će postupke, akte, izjave i sl. smatrati očitovanjima volje, i neće se moći - bar ne uvijek - bez opasnosti po smisao i zadatak prava, upuštati u istraživanja o postojanju volje u psihološkom smislu tog pojma. Smatrati tu pojavu eventualno nepotrebnim i štetnim formalizmom, kojega se može bez ostatka ukloniti, značilo bi ne razumjeti prirodu prava, kompliciranost odnosa koje ono regulira i neophodnost izvjesnih presumpcija; to znači biti samo prividno progresivan, a u stvari rušiti međunarodno pravo i u međunarodne odnose unositi krajnje reakcionarnu negaciju ugovorne valjanosti, koja je, bez sumnje, faktor mirne koegzistencije.

Izgleda da je razlikovanje pojma volje s pravnog i psihološkog stajališta u većoj mjeri opravdano u javnom nego li u privatnom¹⁹ više u međunarodnom nego u internom pravu. Tko će istraživati pravu volju glasača pri donošenju ne-

¹⁶ Chailley, *La nature juridique des traites internationaux selon le droit contemporain*, Paris, 1932, str. 167.

¹⁷ *Basdevant, op. cit.*

¹⁸ *Anzilotti, op. cit.*, str. 251.

¹⁹ Izrazi *privatno* i *javno* pravo upotrijebljeni su ovdje u pomanjkanju boljih i da se ne bi ulazilo u opisivanje; time se nikako ne mislimo opredijeliti za teoretsku opravdanost takve diobe prava.

kog ustava? Trebalo bi prethodno ne samo znati što je bila njegova volja, nego i što on sve zna ili ne zna o odnosnim pitanjima, kakve ima predodžbe o raznim društveno-političkim pojavama, i t.d., jer se na tome tek njegova volja može da formira a zatim i razumije. A ako se volja, u psihološkom smislu riječi, tražila u pozadini takvih pravnih pravila, koja su plod kompromisa, dokle bi se tada takav pothvat mogao komplicirati? Očigledno do potpunog besmisla i kaosa.

Što se ima smatrati voljom na području međunarodnog prava, o tome sudi jedino međunarodno pravo koje tu volju subjekta međunarodnog prava doznaje kroz izjavu ovlaštenog državnog organa. Činjenicu, da jedan organ volju stvara a drugi da ju je ovlašten saopćiti i izjaviti, teško je poreći. No zbog toga se ne može poreći ni mogućnost nesklada koji tu može da nastane između stvorene i izjavljene volje. Kakve pak treba da budu izjave volje u našem slučaju kakve treba da budu ratifikacione isprave i kako treba da bude izvršena njihova razmjena odnosno deponiranje, o tome u međunarodnom pravu postoje pravila. Ako je njima zadovoljeno, t.j. ako su ratifikacione isprave potpisane po ovlaštenim organima i izmijenjane odnosno deponirane također po nadležnim i opunomoćenim organima, tada je takav ugovor stupio na snagu, tada se na u skladu s međunarodnim pravom izjavljenu volju nadovezuju određene međunarodnopravne posljedice.²⁰ Treba, također, prihvatiti Anzilottievo stajalište,²¹ po kojemu ne može jedino i isključivo ustavno pravo određivati uvjetu o tome, što će se na području međunarodnog prava smatrati voljom, ugovorom i sl., jer bi to istodobno značilo, da pravila ustavnog prava vrijede na području međunarodnog prava, ili, drugim riječima, da međunarodno pravo ne predstavlja autonomni pravni poredak. Prihvatiti valja samo to, da je ustav mjerodavan za način stvaranja volje i za odgovor na pitanje, koje međunarodno pravo postavlja a ustavno mu odgovara, naime, tko je ovlašten da u ime države volju izjavljuje. No kada taj ustavom određeni organ jednom dao izjavu, onda će međunarodno pravo suditi o tome, da li je ona - volja - međunarodnopravno proizvela posljedice ili ne. Nipošto neće međunarodno pravo ispitivati ispravnost procedure odobravanja po internom pravu. Što se toga tiče, međunarodno pravo mora vjerovati dokumentu, ratifikacionoj ispravi, kojoj je baš i svrha da međunarodno pravo uvjeri i da mu pruži dokaz (koji po nekima ne bi ništa dokazivao!) o tome, da je odobrenje po internom pravu zaista i na propisan način bilo uslijedilo. Ratifikaciona isprava je diplomatski dokument,²² koji predstavlja informaciju, kojoj međunarodno pravo treba da vjeruje, a koji tvrdi, da je volja stvorena te da odgovara izjavi, koja se ratifikacijom ispravom daje.

²⁰ Anzilotti, *op. cit.*, str. 361.

²¹ Anzilotti, *op. cit.*, str. 872.

²² Dehousse, *op. cit.*, str. 20.

Nadalje, treba odgovoriti na prigovor, da je nedopušteno i pravno neprihvatljivo, da jedna država bude međunarodnopravno u obavezi i to na temelju jednog protuustavnog i eventualno protuzakonitog djelovanja svojih organa. Kako bi mogla država biti vezana, i to baš putem gaženja njenog poretka?

Držimo, da je i ova misao, naime da država ne može biti vezana posredstvom jednog protupravnog postupka, vrlo sugestivna i da stoga može znatno djelovati na formiranje mišljenja u tom pitanju. To je razlog, zbog kojega ćemo se na njoj zadržati. Pitanje je, dakle, može li internopravna nevaljanost odnosno internopravna protuzakonitost i protuustavnost biti zaprjekom ili ne međunarodne vezanosti.

Garancije ustavnosti nalaze se, u koliko ih uopće ima, unutar odnosnih državnih poredaka. Ako odredbe ustava, zakona i ostalih pravnih pravila budu prekršene, predviđa sam poredak načine i putove kojima će djelovanje protuustavnih i protuzakonitih postupaka biti sprječavano i eventualno kažnjavano, ustavnost i zakonitost zaštićena, branjena i uspostavljena. Ako obrana ustavnosti tim putem ne bi uspjela, možda će pravni putovi, kao neuspjeli, biti zamijenjeni protupravnim, možda će nasilno obaranje režima i dovođenje na vlast novog, uspostaviti ustavno stanje ili stvoriti novo. No nesumnjivo je, da neće međunarodno pravo čuvati ustavnost internih državnih poredaka!

Ako zamislimo slučaj države, u kojoj suverenost u punom smislu riječi vrši narod, koji - u idealnom slučaju - u punoj slozi sebi daje ustav i njega se strogo drži, što će se desiti, ako bez ikakve formalne promjene ustava isti bude očito i nedvornomno prekršen, i to voljom i uz pristanak ukupnog naroda? Sa stajališta međunarodnog prava treba, držimo, reći, da suverenost (koju u ovom zamišljenom slučaju faktično i u punoj mjeri vrši ukupni narod) uključuje u sebi pravo, da se ustav čas drži a čas ne. Pravo na protest i odgovarajuće mjere može pripadati samo državljanima odnosne države. No mi smo pretpostavili, da su svi bez razlike složni u tome, da ustav u jednom ili drugom slučaju prekrše, i to im pravo ne može nitko odreći. Ako ne postoji nikakvo razmimoilaženje i nikakva opozicija tom kršenju, nosilac suvereniteta (u ovom slučaju narod, jedinstven u svom stavu) jedini je gospodar svoje ustavnosti, njenog poštivanja kao i njenog kršenja. A ako se u takvom slučaju sviđi najvišem organu vanjskog zastupanja ratificirati neki međunarodni ugovor, koje mu se svjesno neće (i to, pretpostavljamo, voljom sviju stranaka bez razlike) dati unutarnje odobrenje ili se ono daje uz kršenje ustava i zakona, pa se stoga ne može govoriti o nekoj prevari, koju bi, recimo, eksekutiva (organ vanjskog zastupanja) izvršila prema narodnom predstavništvu, zar bi partner tog ugovora bio pozvan da protestira protiv kršenja ustava tuđe države? To nam se čini potpuno neprihvatljivim. To bi predstavljalo oduzimanje suvereniteta jednoj državi, odnosno njenom narodu i njenim državljanima. Da budemo posve jasni: oni imaju pravo da se svog ustava drže ili ne; njihov partner pak ima pravo da kontrolira ispravnost ratifikacije, nipošto internopravnog odobrenja.

Dakako da je gornji primjer jedan izuzetak, možda čak praktično nemoguć. Mi smo, naime, pretpostavili potpuno odsustvo spora, potpunu jednodušnost nosioca suvereniteta da ustav, kad to želi, poštuje ili krši. No ovakav krajnji slučaj vrlo dobro služi provjeravanju stavova. Na njemu se jasno vidi, da je nosilac suvereniteta potpuni gospodar - što nam izgleda da ne može biti sporno - pravnog poretka, t.j. on odlučuje o njegovoj sadržini i formi, ali i o njegovom trajanju. Što nosilac suvereniteta hoće, to je pravni poredak. On jedan ustav, odnosno poredak, može za izvjesno vrijeme staviti izvan snage, a zatim ga opet vratiti u krijepest, izmijeniti ga i sl. Ako to nosilac suvereniteta ne bi mogao, tko bi mogao? No osim toga, naš primjer dokazuje i nešto drugo. Istina, on je ekstreman i mi se, vjerojatno, ne ćemo imati prilike sresti s takvom i do te mjere kompletnom jednodušnošću nosioca suvereniteta, t.j. naroda. Stvarnost se, naprotiv, u pojedinim državama susreće s podijeljenim nazorima. vlastitih državljana o tome, treba li neku određenu ustavnost poštivati ili ne. Unutar država postoji podijeljenost, djeluju faktori koji rade u pravcu kršenja ili obaranja ustavnosti, i faktori koji ustavnost brane; postoji politička borba. Međutim, kompliciranost situacije, političke (borba o vlast) i pravne (tumačenje ustava), ništa ne mijenja na našem stajalištu, kojeg smo najprije izložili na slučaju krajnje jednostavnom. Ako je u ovim realnijim slučajevima unutarnje borbe i kršenja ustava (ali ne jedinstvenom voljom sviju), odnosno sporova oko njegove primjene, čitavo pitanje postalo zapletenije, zar to imalo otvara mogućnost jednog drugog stava? Zar to dovodi do pravne dopustivosti (i na temelju čega?) uplitanja u pitanja tuđeg pravnog poretka? Ne bi li država - partner ugovora - koja se upliće u pitanja tuđeg poretka, time aspirirala (makar i nesvjesno) na sudjelovanje u vršenju suverenosti te države?

Dok nam prvi zamišljeni slučaj jasno ilustrira sav opseg pojma suverenosti (mada ga ne shvaćamo apsolutno i držimo da je i on ograničen kao i svaki drugi pravni pojam) i prava nosioca suvereniteta da se ustava drži ili ne, dotle nam primjeri dnevnog života ukazuju, upravo zbog svoje u stvarnosti postojeće kompliciranosti, političke i pravne, ne samo na načelnu nedopustivost uplitanja u pitanja tuđeg poretka, nego i na svu praktičnu apsurdnost i nedoglednost takvog miješanja u unutrašnju političku borbu.

Držimo da u prilog ovakvog našeg stava govori npr. *Hyde* kad kaže:

„Tako zapravo ograničenja, što ih neke države same sebi nameću pisanim ustavima, ne ometaju niti nužno sprečavaju izvršenje međunarodnih, obaveza. Ustavna ograničenja sklapanju ugovora pokazuju se stoga kao puke manifestacije nastojanja pojedine države, da izabere oblike postupanja svoje vlade u međunarodnoj zajednici, te da taj izbor smatra kao domaću stvar.

Nezavisna država ima nesumnjivo vlast da pristane na mnoge stvari, na koje je prema ovom ustavu odlučila da ne pristane. Vršenje te ustavno ograničene vlasti može se ostvariti ukidanjem ustavne zabrane, pa u nekim stanovitim situ-

acijama i nekim izvan-ustavnim (za razliku od neustavnog) postupkom. Što neka država može da primjeni jednu od tih metoda, da bi mogla postići ono, što joj ustavne odredbe prividno zabranjuju ili je u tome sprečavaju, nikako ne odlučuje o valjanosti sporazuma, koje ona sklapa prema svom ustavu a da ga ne ispravlja ili da se ne služi prikladnim izvan-ustavnim postupkom.“²³

A zatim, kao dokaz da to nije samo jedno teoretsko stajalište, navodimo, kao vrlo karakteristične, riječi iračkog delegata izrečene pred Vijećem Lige Naroda u iračko-iranskom sporu godine 1935.:

„Pouzdamo tvrdim, da propust vlade da ispuni ustavne odredbe koje se tiču parlamentarnog pristanka ili ratifikacije, po međunarodnom pravu ne djeluje na valjanost pravilno sklopljenih ugovora ili protokola, u koliko se oni na te klauzule izričito ne pozivaju ili se, kao u ovom slučaju, uopće ne pozivaju na ratifikaciju.“²⁴

Konačno, naše stajalište, držimo, može koristiti i nazor jednog vrlo istaknutog moniste *Scelle*-a, koji, govoreći o neustavnosti ugovora, među ostalim kaže:

„Ali podsjećamo, da kršenje „materijalnih“ ograničenja, postavljenih upravljačima po internim ustavima, ne može utjecati na međunarodnu valjanost nekog ugovora ako međunarodno pravo u tom slučaju zakonito postavljenim unutrašnjim upravljačima priznaje nadležnost da djeluje. Međunarodna materijalna nadležnost pokriva ustavnu materijalnu nadležnost, ali ne ustavnu formalnu nenadležnost.“²⁵

II. - Iz gornjega po našem mišljenju najprije slijedi, da nipošto nije točna ona toliko oštra izjava Struppova protiv pocijepanosti državne volje. Nama se, naprotiv, čini, da se zaista - mada to u prvi čas izgleda kontradiktorno i nelogično - mora voditi računa o dvije volje: jedne, formirane po predstavničkom tijelu, i u skladu s ustavom i zakonima, da se ugovor ne odobri, i druge, izražene u ratifikacionoj ispravi, da sklopljeni ugovor postane obvezatan. Rješenje ovog protuslovlja se ne može tražiti, držimo u pretpostavci da su dvije suprotne volje isključene, nego, obratno, u točnoj pretpostavci da predstavničko tijelo u ovom slučaju ima pravo (i dužnost) stvarati volju, a organ vanjskog zastupanja pravo da je izjavljuje. Dakako, da izjavljivanje suprotne - u predstavničkom tijelu nestvorene volje - znači susresti se s jednom novom, dakle drugom voljom. Ali ta je stvorena protuzakonito i od za to nenadležnih organa, i ona nije prava volja odnosne države. Ipak, iz toga nipošto ne slijedi, da se ta nepropisno, protuustav-

²³ Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by The United States*, Volume Two, Boston, 1947, str. 1383-1384.

²⁴ Citirano po Jones, *Full Powers and Ratification-a Study in the Development of Treaty-Making Procedure*, Cambridge, 1946, str. 143.

²⁵ Scelle, *Precis de droit des gens-Principes et systématique*, II., Paris, 1943, str. 440.

no i protuzakonito stvorena volja od strane faktora koji su time kršili poredak vlastite države, ne može i ne treba smatrati voljom te države. Tu je protuzakonitu volju izjavio za to izjavljivanje zakonito ovlaštenu i pozvani organ, i to je - po našem sudu - od odsudne važnosti, te držimo da bi se na toj činjenici moglo temeljiti jedino moguće rješenje, koje je u skladu s današnjim međudržavnim odnosima i vladajućim načelima - naročito s načelima suverene jednakosti i *doma-in reservé*-a suvremenog svijeta.

Nadalje, već smo spomenuli, da se unaprijed može predvidjeti prigovor ovakvom našem shvaćanju. Može li protuustavno izražena volja vezati državu uprkos ustavno stvorene suprotne volje? Nije li to nedopustivo, a prije svega i nepravedno, teretiti državu temeljem protupravnog djelovanja nekog (najčešće organa vanjskog zastupanja) njenog organa?

Držimo da nije. Vidjeli smo, da jedna ugovorna strana nije pozvana da štiti ustavnost poretka druge ugovorne strane. A sama država kod koje je došlo do povrede njenog poretka, ne može li ona da ga štiti? Bez sumnje da može. No pitanje je, kako će ona to učiniti - i što je najvažnije - na čiji teret i štetu. Protuzakonito izjavljena volja potekla je od za to ovlaštenog organa, a država mora snositi posljedice djelovanja svojih organa.²⁶ Ne vidimo način, na koji bi se bez očiglednog i grubog kršenja osnovnih pravnih načela moglo izbjeći, da država (odnosno njeni državljani) snosi tako nastalu štetu. To je jedan rizik, koji se ne da isključiti, a koji može biti posljedica nesređenih ili nezdravih unutrašnjepolitičkih prilika. Htjeti otkloniti svaku mogućnost negativnih posljedica, koje proizlaze od unutrašnjih političkih ili pravnih teškoća, neizvedivo je. Negativne posljedice, koje mogu stići odnosnu državu u takvom slučaju, mogle bi se eventualno ukloniti jedino tako, da te posljedice pogode drugog ugovornog partnera. A to nam se čini potpuno nemogućim i u svakom slučaju neprihvatljivijim i apsurdnijim nego ono prvo.

Na ovom mjestu je zgodno spomenuti, da u jednom donekle drugačije postavljenom pitanju, ali koje je također vezano uz pojam ratifikacije - u pitanju klauzule *odmah*²⁷ profesor Bartoš između ostaloga kaže:

„Ti sporovi se uglavnom zasnivaju na rešavanju pitanja, da li jedna država može nezavisno od klauzule da „ugovor stupa na snagu odmah samim potpisivanjem“ osporavati primjenu ugovora, pozivajući se na to, da je takva klauzula neustavna i da je drugoj državi bio poznat ustavni poredak, pa prema tome i stvarna ovlašćenja njenih predstavnika. Mada se u načelu ne diskutuje osnova-

²⁶ U često spominjanom slučaju Ihlen (vidi Andrassy, *op. cit.*, str. 129; Keeton and Schwarzenberger, *Current Legal Problems*, London, 1954, str. 222-223., te C. P. J. I. série A/B 1953), gdje se očigledno nije radilo o pisanom ugovoru i gdje, prema tome, nije bilo ni ratifikacije. Međunarodni sud je stao na stajalište, da izjava ministra vanjskih poslova veže njegovu državu.

²⁷ Vidi Dr. Milan Bartoš, *Međunarodno javno pravo - stenografske beleške sa predavanja na Novinarskoj i diplomatskoj školi u Beogradu*, Beograd, 1951., str. 240. i sl.

nost ove rezerve, stoji se na stanovištu da je saugovaraču dozvoljeno da ne ispituje da li su opunomoćenici druge strane imali ili nisu imali unapred saglasnost svojih faktora za potpisivanje ugovora sa klauzulom neratifikacije.“

Jedna strana ne treba, dakle, - smatramo to jedino prihvatljivim - ispitivati da li su opunomoćenici druge strane „imali ili nisu imali unapred saglasnost svojih faktora“ čak ni u momentu kad bi takvo ispitivanje još imalo izgleda da dovede do saznanja jednostranim upitom drugoj strani. Tim jasnije izgleda, da se ne može poslije izmjene ili deponiranja ratifikacionih instrumenata zahtijevati od druge države da je u vrijeme, dok se to još nije zbililo, t.j. dok je tekao proces prihvaćanja, trebala voditi računa o ustavnosti procedure, ili naknadno trpiti štetu od takve protuustavnosti, koja se odigrala u državi partnera. Podvlačimo naročito, da bi ispitivanje koje profesor *Bartoš* opravdano otklanja, bilo daleko manje nedelikatno iz dva razloga. Prije svega su osobe o kojima se radi (opunomoćenici) u pravilu po svojoj hijerarhijskoj važnosti svrstani niže od šefa države odnosno najvišeg organa vanjskog zastupanja, pa nam se čini da je interesiranje i informiranje o tome, da li je taj organ prekoračio svoje ovlasti, manje nezgodno, nego ako se radi o jednom daleko višem državnom faktoru. Zatim će se, vjerojatno, kod klauzule *odmah* najčešći raditi o već prethodno faktično danom ili bar obećanom odobrenju u skladu s ustavnim pravom, pa će, izgleda, postojati mnogi načini i mogućnosti da se, zapravo, traži samo informacija, da li je već uslijedila sigurnost tog odobrenja. Neće, dakle, biti tumačenja i raspravljanja tuđeg ustavnog poretka, miješanja u pravom smislu riječi, nego samo nastojanja da se dođe do jednog saznanja. A ipak se i tu smatra „da je saugovaraču dozvoljeno da ne ispituje da li su opunomoćenici druge strane imali ili nisu imali unapred saglasnost svojih faktora za potpisivanje ugovora sa klauzulom neratifikacije“. Izvodimo iz upravo rečenog, da je tim opravdanije, da saugovaračima bude dozvoljeno „da ne ispituju,“ mnogo teže i neugodnije činjenice (povrede Ustava i zakona), kako se ne bi eventualno zapleli u sporove oko tumačenja i ispravne ili neispravne primjene tuđeg ustava i tuđih zakona.²⁸

Posebno nam se čine neprihvatljivima praktične političke posljedice stajališta, po kojemu ratifikacija bez ispravne internopravne privole ne obavezuje. To tim više, što se u svijetu realnosti ne smije uvijek - blago rečeno - pretpostav-

²⁸ Stajalište profesora *Bartoša*, koje prihvaćamo, nije jedino moguće. Tako se u djelu *Oppenheim – Lauterpacht*, sedmo izdanje, I., str. 815. i 826., tvrdi slijedeće:

„Međutim, može se desiti da ugovorne strane izričito predvide, u cilju što bržeg izvršavanja ugovora, da će on obavezivati odmah i bez potrebe da bude ratificiran. Ali, mora se naglasiti, da je odricanje od ratifikacije punovažno samo ako je dato od strane predstavnika pravovaljano ovlašćenih da vrše takvo odricanje. Ako predstavnici nisu dobili specijalno ovlašćenje za odustajanje od ratifikacije, njihovo odricanje ne vezuje države koje oni predstavljaju.“

Potrebno je, međutim, ukazati na činjenicu, da i u slučaju, kad bi navedeno *Lauterpachtovo* stajalište i bilo opravdano, to ipak ne bi mijenjalo ništa na našoj osnovnoj postavci, naime, da protuustavna ratifikacija ne čini ugovor nevažećim.

ljali dobra vjera. To znači, da ugovorni partner, znajući od početka ili doznajući kasnije za odsustvo ili neispravnost internopravne privole neće to znanje koristiti u slučaju da mu ugovor odgovara, a koristiti će čim mu prestane odgovarati. Što je još i gore, može se zamisliti, da je partner, u čijoj se internoj proceduri nalazi pogreška, istu namjerno počinio, kako bi se ugovorom koristio dok mu odgovara, a da bi istodobno raspolagao razlogom za obaranje ugovora, kad mu postane teretan.

III. - Vidjeli smo glavne razloge, koji se navode u prilog međunarodnopravnog nevaženja protuustavno ili protuzakonito ratificiranih ugovora: 1) volja države mora biti jedinstvena, ona se ne može cijepati, i 2) ne može temelj međunarodnopravne obvezatnosti ležati u povredi ustava ili zakona. Vidjeli smo, također, da se ti razlozi ne mogu smatrati ni opravdanima ni dovoljnim. Želimo sada, međutim, još jednom ukazati na postavke, koje ne samo da smo upotrijebili pri kritici navedenih stajališta (Strupp, Lauterpacht, Cavaré, De Visscher) nego ih eventualno smatramo prikladnima da budu polazna točka za izgradnju jednog pozitivnog stava u tom pitanju, jednog stava s kojega bi se možda mogao riješiti izloženi problem. Mislimo, da kao takve postavke treba usvojiti: 1) dosljedni dualizam, 2) načelo efektivnosti i 3) pravni institut odustaje zbog neispunjenja ugovora.

1. Ne upuštajući se na ovom mjestu u teoretska pitanja monizma i dualizma kao mogućih pravaca za rješenje pitanja međusobnih odnosa između međunarodnog prava i internog prava, nama nije moguće prihvatiti monističko gledište iz očiglednih i praktičnih razloga. Takvo gledište, naime, baš nigdje nije ni u djelomičnom podudaranju s praksom. A izgrađivanje teoretskih konstrukcija, koje su lišene svake sličnosti s realnošću sadašnjice, držimo da treba odbaciti, ukoliko se i dokle se bavimo pozitivnim pravom. Kako je poznato, monističko gledanje je prinuđeno dati prednost bilo normama međunarodnog prava (primat međunarodnog prava), bilo onima internog prava (primat internog prava). Ta dioba monističke teorije, s kojom se odmah susrećemo, pokazuje prije svega da ta teorija nije jedinstvena i da se radi o dvije varijante, od kojih barem jedna očito mora biti pogrešna, jer su primat internog odnosno međunarodnog prava dvije upravo nepomirljive krajnosti. Logično nas zaključivanje, dakle, dovodi da spoznaje, da je jedan od monističkih pravaca sigurno promašen, a praktično iskustvo nas dovodi dotle, da je najvjerojatnije i drugi pravac zabluda. Prihvatiti teoriju primata internog prava dovodi, kako je to naročito Drugi svjetski rat dokazao (vidi argumente obrane u Nürnberškom procesu) do vraćanja međudržavnih odnosa u anarhična, gruba i neregulirana stanja, koja kulminiraju u otvorenim zločinima već u vrijeme mira, a pogotovo u doba rata. A što se tiče primata međunarodnog prava nad internim pravom, ono je danas u najmanju ruku utopija, a eventualno čak i logična nemogućnost, jer bi tako snažno međunarodno

pravo, koje bi se nametalo internim pravima, uništilo i najminimalniju suverenost odnosno autonomnost i nezavisnost država, a međunarodno pravo pojmovno pretpostavlja nezavisne subjekte. No više nam od svega promatranje realnih prilika u sferi međudržavnih odnosa onemogućuje da prihvatimo monizam. Države redovno i po pravilu žive i djeluju posve drugačije nego li bi morale, kad bi monistička teorija bila odraz stvarnosti. Ni vlade, ni predstavnička tijela ne pokazuju neke znakove, na osnovu kojih bi se smjelo zaključivati, da one bilo svojim izjavama bilo svojim djelima ili propustima priznaju neki primat međunarodnog prava nad internim pravom, ali također (osim u slučajevima krajnje imperijalističkim, u nedavnoj prošlosti fašistički režimi osovinskih sila) ne pokazuju ni namjere, da međunarodno pravo smatraju izljevom svog internog državnog prava. Simptomatična su neka priznanja odlučnih monista. Tako na pr. *Cavaré* kaže:

„Judikatura ne ispituje cjelinu odnosa između internog prava i međunarodnog javnog prava sa teoretskog stajališta; međutim, ako neke odluke uzrokuju pojavu raznih stremljenja, sudska praksa se, u općenitosti, priključuje dualističkoj koncepciji. Tako ona međunarodnu djelatnost države smatra čisto odijeljenom od njene unutrašnje aktivnosti, koja nije iste naravi kao prva.“²⁹

Također, nisu ni današnja shvaćanja o državnoj suverenosti više u dovoljnoj mjeri apsolutna, niti su efektivno postojeći odnosi međuzavisnosti država pogodni za vraćanje na ekstremističke pozicije, koje, uostalom, ni u doba svog cvata nisu bile u stanju da međunarodno pravo pretvore u *vanjsko* državno pravo svake od država.³⁰

Dualističko gledište, istina, također nije jedinstveno i razne su varijante moguće. No one se međusobno ipak toliko ne udaljuju i međusobno se posve ne isključuju. Osim toga smo skloni prikloniti se dualističkom gledištu jer ono - kako nam se čini - daleko više odražava postojeće stanje stvari. Države, odnosno njihove vlade, ponašaju se zaista manje-više na način, kojim dokazuju, da one međunarodno pravo i interno pravo - mada sve pravne strane konačno čine jednu cjelinu - ipak tretiraju kao dva potpuno autonomna sistema pravnih pravila, među kojima se ne mora u svakom pojedinačnom slučaju odmah i neizostavno ukloniti svaka moguća protivurječnost.³¹

U vezi s pitanjem, koje nas ovdje zanima, dualistička teorija nam može dati rješenje, koje se, kako ćemo vidjeti, može uskladiti kako sa stvarno postojećim stanjem, tako i sa dvije daljnje postavke (načelom efektivnosti i institutom odustaje zbog neispunjenja ugovora). Rješenje, dakle, našeg problema treba tražiti stojeći na gledištima dualističke teorije.

²⁹ *Cavaré, op. cit., str. 139.*

³⁰ Vidi Albert Zorn, *Grundzüge des Völkerrechts*, Leipzig, 1903.

³¹ *Andrassy, op. cit., str. 7-8.*

2. Načelo efektivnosti smatramo ne samo jednim od glavnih načela međunarodnog prava, nego i onim, kojega gotovo nije moguće napadati, pa ga nije potrebno ni mnogo braniti. Njegovo je djelovanje uvijek korisno, jer unosi realne ocjene odnosa u materiju međunarodnog prava, a to redovito djeluje blagotvorno (npr. blokada, deklarativni a ne konstitutivni karakter priznanja države). Međunarodno pravo mora u velikoj mjeri usvojiti načelo efektivnosti, jer bi u protivnom na postojeća stanja i činjenice moralo nadovezati nelogične i odnosnom stanju protivne pravne posljedice.³² U našem pitanju načelo efektivnosti zahtijeva, da se ugovorni partneri osvjedoče, tko je *efektivno* najviši organ vanjskog zastupanja druge ugovorne strane. Ratifikaciona isprava, koja posvjedočava, da je odobrenje internog prava uslijedilo, mora biti izdana i potpisana po *efektivno* najvišem organu vanjskog zastupanja. Međunarodnom pravu je važno, da li neka od onih činjenica, koje su od važnosti u sferi međunarodnog prava, postoji ili ne postoji. A međunarodno pravo određuje, da svaki subjekt međunarodnog prava, član međunarodne zajednice, mora imati jedan najviši organ vanjskog zastupanja. To je izričiti zahtjev međunarodnog prava, koji, međutim, ne ide dalje od toga. Međunarodno pravo ne sadrži nikakvih bližih odredaba o tom organu (da li fizička osoba ili kolektivno tijelo). Iz toga također slijedi, da se jedan ugovorni partner, zanimajući se tko je najviši organ vanjskog zastupanja druge ugovorne strane, ne će osvrutati na ustavno uređenje odnosne države, ako je ono protivno postojećem stanju. Ako je notorno, da fizička osoba na tom i tom položaju, ili to i to kolektivno tijelo, *efektivno* vrši poslove organa najvišeg zastupanja, ma da je ustavom određeno da jedna druga fizička osoba, ili neko drugo tijelo ima vršiti poslove najvišeg organa vanjskog zastupanja - ovo posljednje se drugog partnera, a ni međunarodnog prava, ništa ne liče. Međunarodno pravo je, što se ustava pojedinih država tiče, vrlo strogo, tj. ono tim ustavima pridaje samo tako dugo izvjesnu važnost (ukoliko uopće vodi računa o nekim njihovim odredbama), dok se te odredbe manje-više redovno primjenjuju i čine jedan realni pravni poredak.³³ Čim se formalni pisani ustav prestane pokrivati sa stanjem stvari, međunarodno pravo nastoji pronaći *efektivni*, živi ustav.

³² Nep priznavanje pekinške vlade kao predstavnika Kine je, između ostaloga, vrijeđanje i neprimjenjivanje načela efektivnosti; po našem mišljenju ono je ne samo pravno neumjesno, nago je i politički pogrešno. To je primjer, koji dokazuje, da ono što nije pravno besprijekorno, najčešće nije ni politički razborito.

³³ „Naposljedku, treba ukazati na to, da je pisani ustav uopće međunarodnopravno od značaja samo dotle dok se radi o jednom *redovnom poretu koji je u djelovanju*. Ako je, prema tome, pisani ustav ne samo u pojedinim odredbama nego i u osnovi svojoj u suprotnosti sa stvarnim državnim poretkom (uređenjem), onda međunarodnopravno nije mjerodavan pisani ustav, već isključivo novo uređenje koje se stvarno sprovodi. I u našem pitanju, prema stvarno djelujućem ustavu ima se prosuđivati koji organ za zaključivanje državnih ugovora dolazi u obzir“ (Verdross, *Völkerrecht*, Wien, 1950, str. 124).

Ovdje je potrebno opet istaknuti, da se međunarodno pravo ne zanima za ukupni ustavni sadržaj, nego samo za one malobrojne njegove odredbe, koje međunarodno pravo mora uzimati u obzir. Tu dolazi i pitanje, tko je najviši organ vanjskog zastupanja, a ne ulazi pitanje ustavne procedure predviđene za odobravanje međunarodnih ugovora.

Uostalom, na ovom je mjestu zgodno još jednom ukazati na nemoguće situacije, do kojih bi došlo, kad bi jedna strana ulazila u raspravljanje i tumačenje internog prava druge. Naime, po načelu efektivnosti, jedna strana ne bi mogla samo formalno ulaziti u pravni poredak druge, istražujući da li je odobravanje ugovora teklo točno kako to ustav ili zakon traži, nego bi se morala upustiti u faktično postojeći pravni poredak, u živi *efektivni* ustav, po kojemu se, uz mimoilaženje i vrijeđanje pisanog ustava, zaista odvija život. Doista nije teško bar djelomično sagledati, kuda bi dovelo. Obično se zaboravlja, da bi miješanje u tuđi pravni poredak bilo - uz sve ostale nedopustivosti - neobično otežano i time, što se ono ne bi smjelo iscrpsti u jednostavnom konfrontiranju činjenica s pisanim pravnim pravilima, koja su možda suprotnim pravnim običajem stavljena izvan snage, nego bi to miješanje moralo obuhvatiti analizu efektivnog pravnog poretka strane države, sav možda zapleteni međusobni odnos pisanog i običajnog prava u procesu neprestanog mijenjanja i neprekidnog formiranja novog prava. Bez obzira na načelnu nedopustivost uplitanja u tuđi pravni poredak, takav si zadatak zaista ni jedna država nikada ne bi trebala ni smjela postaviti.

Načelo efektivnosti nalaže svakoj od ugovornih strana da provjeri, da li je ratifikaciona isprava potpisana po *efektivno* najvišem organu vanjskog zastupanja. Istodobno međunarodno pravo, pošto je ta efektivnost utvrđena, ne poklanja nikakvu pažnju pitanju, kako je *efektivno* obavljeno odobravanje unutrašnjeg prava. Nije li to kontradiktorno i nelogično? Držimo, da nije. Međunarodno pravo postavlja zahtjev za efektivnošću samo tako dugo, i tako daleko, dok se radi i ukoliko se radi o pitanjima, koja spadaju u sferu međunarodnog prava. A pitanje, tko je najviši organ vanjskog zastupanja, spada u sferu međunarodnog prava, jer je nemoguće zamisliti općenje među državama ako na to pitanje nije moguće dati siguran odgovor. Mora se znati, tko je taj organ, da se ne bi općilo s onim ili obraćalo na onoga, koji to nije, dakle zbog sigurnosti u međunarodnim odnosima. I zato se traži *efektivnost*. Naprotiv, načelo efektivnosti prestaje vrijediti, kad se sa stajališta međunarodnog prava uzimaju na znanje pravne činjenice, koje leže izvan sfere međunarodnog prava, o pitanjima unutrašnjeg pravnog poretka neke države. Pogrešno bi bilo takvo neupuštanje u rasuđivanje o faktičnim pitanjima unutrašnjeg pravnog poretka smatrati nedopustivim formalizmom ili neumjesnom presumpcijom, da je, naime, odobrenje unutrašnjeg prava u svakom slučaju ispravno uslijedilo. Međunarodno pravo ne upotrebljava i ne može upotrebljavati načelo efektivnosti izvan svojih granica, i jedino načelo, koje međunarodno pravo može i smije primjenjivati izvan svojih granica je

načelo poštovanja državnih suverenosti i nediranja u nadležnosti unutrašnjih pravnih poredaka.³⁴

3. Odustaja od ugovora zbog neispunjenja istoga spada u načine prestanka ugovora, kako u internom tako i u međunarodnom pravu. Ako jedan partner ne ispunjava ugovor iz nekog razloga, recimo iz onog koji je ovdje važan, naime odobrenje nije dano i ugovor prema tome nije u internom pravnom poretku stupio na snagu, tada drugoj strani preostaje da se posluži odustajom.³⁵ Ako je stipulirano neko osiguranje za izvršenje ugovora, ostaje ono na snazi i ima se primijeniti. Uostalom je oštećena strana u pravu da se posluži svim eventualno postojećim mirnim sredstvima da bi drugu stranu privela izvršenju ugovora. Nipošto se ne bi moglo smatrati, da se radi o nemogućnosti izvršenja. Nemogućnost koja je postojala od samog početka posve je isključena, jer takva nemogućnost bi bila uopće spriječila da do ugovora dođe, a do ugovora je već došlo i on je međunarodnopravno stupio na snagu kad je ratifikacija izvršena. O naknadno nastaloj nemogućnosti moglo bi se govoriti jedino ako bi izvršenje ugovora dovelo izravno ili neizravno u pitanje opstanak države, ali u tom slučaju ne bi bilo od važnosti da li predleži slučaj neustavne ratifikacije ili ne, jer bi u takvom slučaju odnosna država bila oslobođena da takav ugovor izvrši i ako je ratifikacija uslijedila u skladu s njenim pravnim poretkom. I u slučaju da je odobrenje nadležnih organa bez mane uslijedilo i da mu nitko ne prigovara, radilo bi se o nemogućnosti izvršenja. No, puštajući ovaj određeni slučaj po strani, mi i bez obzira na njega ne zastupamo gledište, da bi ugovor inače u svakom slučaju trebalo ispunjavati i tako na jednu protuzakonitost (ratifikaciju bez odobrenja) vezati i nastaviti drugu (ispunjavanje ugovora koji internopravno nije na snazi). Usvajamo potrebu da se pitanje razmotri i sa stajališta internog prava. No sa stajališta međunarodnog prava držimo da je neispunjenje ugovora zapravo njegovo kršenje i da povlači za sobom dužnost i obavezu nadoknaditi nedužnoj strani tako nastalu štetu. Želeći naći izlaz iz te situacije, mi ga nalazimo jedino u tome, da i druga strana može od ugovora odustati. Razumije se, da je pri tome od važnosti, da je to jedno rješenje, koje ne može nedužnu stranu u svakom slučaju zadovoljiti i nadoknaditi joj eventualno nastalu štetu. No zato je to samo jedna strana raspleta, tj. rješenje odnosa iz ugovora. S druge strane je za nas nedvojumno, da je strana, kod koje se navodno nalazi internopravna zaprjeka za krijepost ugovora, međunarodno-pravno nesumnjivo obavezna, što znači, da u rasplet odnosa iz ugovora osim odustaje druge strane ulaze još i sve posljedice, vezane za neispunjenje ugovorne obaveze. A kakve te posljedice sve mogu biti i u čemu se mogu sastojati, zavisit će od pojedinog slučaja, a to na ovom mjestu nije predmet našeg interesa. Osnovno je da međunarodnopravnu obavezu iz takvog ugovora

³⁴ *Povelja UN*, članak 2., točka 7.

³⁵ *Andrassy, op. cit.*, str. 167.

smatramo u krijeposti, zatim da nadležnu stranu smatramo - nakon što ugovorni partner ne ispunjava ugovor - riješenom njene obaveze, i, konačno, da se radi o jednoj neizvršenoj obvezi, na što međunarodno pravo nadovezuje posljedice. Ako su te posljedice nikakove i nedostatne i oštećenu stranu ne mogu zadovoljiti, to ne znači da naše rješenje nije dobro i da ima bolje, nego znači da je, nažalost, u pitanju *lex imperfecta* međunarodnog prava. Ostaje, u krajnjem slučaju, samo politička a ne pravna sankcija, koja se, uglavnom, sastoji u stvaranju negativnog suda o tome, kako neka određena država nije pouzdani ugovorni partner, odnosno kako s nekom vladom - ako je ikako moguće - ne treba sklapati ugovore.

U dualizmu, načelu efektivnosti i u odustaji od ugovora čini nam se da leže teoretske osnove za rješenje našeg pitanja. No osim tih teoretskih opravdanja našoj sklonosti za prihvaćanje obvezatnosti ugovora kojima nedostaje odobrenje unutarnjeg prava, držimo da i razlozi praktične međudržavne politike također govore u prilogu našem stavu. Dva su glavna praktična argumenta na čiju važnost želimo posebno ukazati: 1) nemiješanje u unutrašnja pitanja strane države - uostalom postulat pozitivnog prava je faktor dobrih odnosa, i 2) krijepost (važne) ratificiranih ugovora je element pravne i političke sigurnosti.

Već smo vidjeli, da gledište suprotno našem nužno dovodi do miješanja u unutrašnje prilike druge države. Jednom će jedan partner odgovoriti na tvrdnju drugoga, koji se žali da je s njegove strane došlo do protuustavne ratifikacije, pa će dokazivati kako odobrenje nije bilo ni potrebno ili kako je ono dano u skladu s ustavom. U drugom slučaju, koji možemo zamisliti, doći će do još opasnije situacije; jedan partner tvrdi, da je kod drugoga došlo do protuustavne ratifikacije, ma da ovaj sam to ne smatra. U takvom slučaju bi grubosti i namjera miješanja bila više nego očigledna. Poznato je, međutim, da se miješanje u unutrašnje stvari stranih država najčešće poklapa s namjerom penetriranja u tuđe prostore, da je ono često posve identično s pojavom imperijalizma, a u svakom slučaju znak nepoštivanja tuđe suverenosti i akt neprijateljstva prema odnosnoj državi i njenoj vladi. Iz tog praktičnog gledanja na političku stranu pitanja dolazimo opet do zaključka, da svaka država treba da izmjenu ratifikacionih isprava odnosno njihovo deponiranje - kad je uslijedilo - smatra dokazom, da je ugovor stupio na snagu, te da presumira postojanje zakonito stvorene volje za odobrenje, na kojem se ratifikacija temelji. Pošto je to jedini način i put da država ne mora da se brine o onome, što se događa kod njenog ugovornog partnera, to držimo da i međunarodno pravo treba da se zadovolji za perfektnost ugovora samo ratifikacijom i da se suzdrži od ispitivanja unutrašnjopravnih odobrenja.³⁶

³⁶ U vezi s tim treba držati u vidu, da se ne mora raditi uvijek izravno o ugovorima. Treba misliti i na to, da arbitražne i druge presude obično počivaju na prethodnim sporazumima o iznošenju spora pred arbitražni sud, tj. na međunarodnim sporazumima. Ako je, dakle, do takvog sporazuma bilo došlo protuustavnim putem, a pravorijek, odnosno odluka je već uslijedila, dolazi i tu do pune

Drugi praktični zahtjev sastoji se u tome, da se u međunarodnom pravnom poretku (kao i u internom) jednom za svagda zna, u kojem je času ugovor konačno i neopozivo stupio na snagu i postao obavezan. Zahtjev je pravne sigurnosti, da se izvjesni odnosi i stanja mogu, bez opasnosti po vlastite interese, smatrati konačnima. Ako se dopusti, da razmjena ratifikacionih instrumenata nije takav moment, od kojega je međunarodnopravna obvezatnost ugovora izvan svake sumnje, tada takav momenat nećemo moći uopće nigdje fiksirati. Raspravljajući pitanja da li je odobrenje unutrašnjeg prava uslijedilo ili nije, može u stanovitim okolnostima biti takve prirode, da to raspravljajući nije uopće moguće dokrajčiti, a uvijek će ga biti moguće ponovno otvoriti. Takva situacija je nespojiva s općim pravnim načelima i s pravnim rezoniranjem uopće. Vječita mogućnost po-tezanja pitanja protuustavne ratifikacije dokida svaku pravnu sigurnost. A budući je međunarodnopravna sigurnost jedan od elemenata opće političke stabilnosti, to i iz tih razloga naše stajalište smatramo ispravnim.³⁷

Summary

Unconstitutional Ratifications

The cases when international treaties come into force without parliament's approval are not yet so numerous that they should considerably diminish our practical interest in the questions connected with the ratification of international treaties.

The term *ratification* should not be applied to the *consent (approval)* of municipal law, but only to an act of international law which includes either the notification of a given consent, or the exchange of instruments of ratification.

How should we treat the cases when ratification is duly carried out but the municipal law consent is lacking or has not been passed in accordance with the constitution? In other words, can we differentiate between the validity of a treaty from the standpoint of municipal law and that of international law?

There are two possible answers:

nesigurnosti. Ne samo da nećemo znati da li je jedan ugovor na snazi ili ne, nego ni sudske i arbitražne presude nikada ne bi mogle steći sigurnost pravomoćnosti.

³⁷ Vrijedi zabilježiti, da kod pristalica nevaženja ratificiranog ugovora kojemu nedostaje odobrenje, nismo nigdje našli odgovor u vezi s pitanjima pravne sigurnosti i časa od kojega bi se ipak moralo smatrati da je ugovor stupio na snagu.

1) A treaty does not exist if both contracting parties did not express the will to conclude such a treaty. If the consent is not brought about in the way prescribed by respective constitutional regulations, the treaty cannot come into force even if the exchange of instruments of ratification has taken place.

2) If the exchange of the instruments of ratification has duly taken place, the treaty has taken effect. In the sphere of international law, if the approval of parliament has not been given, the treaty has not come into force in the sphere of municipal law, but it is valid in the sphere of international law, and the respective country or countries are bound by it.

The author, taking into consideration both views, favours the second one. He considers Anzilotti's views as particularly convincing: the dualistic approach to the relation between international and municipal laws and his differentiating between *forming* a will and *declaring* it, are in accordance with facts.

The author does not accept the argument that a country cannot be bound by unconstitutional acting in the sphere of international law. He proves that non-validity i.e. illegality in the municipal sphere is not necessarily an obstacle to the validity of a treaty in the international sphere. This standpoint is based on the following facts:

Sovereignty includes the right to disregard one's own constitution. Total insecurity would be the result if making the validity of treaties in the sphere of international law conditional upon observing constitutions and legality. Besides, one country should never try to interpret the constitution of another country, and, therefore, it should always serve as the rule, that a valid interpretation should be given by the country whose constitution is in question.

The practical consequences of the standpoint according to which ratification without a correct internal approval is not binding in the sphere of international law, are wholly unacceptable. The illegally declared will which was really non-existent was, however, declared by the organ (person) competent and responsible for the declaration. Unfavourable consequences should not be suffered by a completely innocent contracting party, but by the country in which such occurrence took place.

The author suggests the solution based on the following points:

- 1) Consequent application of dualism,
- 2) Application of the principle of effectiveness,
- 3) Non-observance of treaty obligations gives the other party the right to withdraw from the treaty.

Ad 1) Accordingly, two legal orders exist. An international treaty may be valid in the sphere of international law, without being valid in the sphere of municipal law,

Ad 2) The effective Head of a State in the sphere of international law must be known. His declaration binds his country.

On the contrary, international law does not examine effectiveness in the sphere of municipal law, where only the principles of observing national sovereignty and of non-interfering with the competence of internal legal orders should be applied.

Ad 3) If one partner does not fulfil a treaty, because this treaty has not come into force in the sphere of internal legal order, the possibility of withdrawal from the treaty is left to the other contracting party.

In addition, the injured party has the right to use all the existing peaceful means in order to compel the other party to perform the treaty.

The author does not think that a treaty should be fulfilled in case this would bring about a double illegal act (1) ratification without consent, and (2) fulfilment of a treaty which in the sphere of municipal law is not valid). However, he is of the opinion that, from the point of view of international law, the non-fulfilment of a treaty valid in the sphere of international law means its breaking. Consequently, this results in the obligation to repair the damage done to the innocent party.

The contracting party whose legal order contains the alleged obstacle to the validity of the treaty, is bound in the sphere of international law.

The relations resulting from a treaty shall be solved including - besides the withdrawal - all the consequences connected with the non-fulfilment of a treaty.

The rejection of this standpoint leads to impermissible interference with the internal problems of a foreign country and to legal and political insecurity, as it would never be clear whether a treaty had come into force or not, and whether it had become binding.

Uticaj naučne i tehnološke revolucije u drugoj polovini XX. vijeka na razvoj međunarodnog prava s obzirom na prostor*

Naslovom se, nesumnjivo, pretpostavlja, da je došlo do *revolucije, naučne i tehnološke*, i to u *drugoj polovini XX vijeka*. Mi tu pretpostavku niti hoćemo, niti možemo provjeravati, dokazivati ili poricati. No ako se i prihvati da tu pretpostavku, sadržanu u naslovu, ne treba provjeravati, mora se nužno smatrati bilo da (1) nije potrebno objašnjavati što se pod naučnom tehnološkom revolucijom ima razumijevati, jer je to općenito poznato, ili, naprotiv, (2) da nam je dužnost odmah na početku izlaganja jasno definirati pojmove iz naslova, jer oni nipošto nisu općepoznati i nesporni.

Za potrebe ovog izlaganja mi se ove dileme oslobađamo time, što upućujemo na neka djela i neke radove¹ od kojih je opravdano očekivati da mogu pružiti saznanja o naučnoj i tehnološkoj revoluciji uopće, a posebno i u drugoj polovini našeg vijeka. Kriteriji društvenih znanosti sigurno nisu identični onima na području biologije i tehnike, pa se i pojmovi *revolucija* i *evolucija* moraju upotrebljavati vrlo oprezno. Naša je ne samo pretpostavka nego i tvrdnja, da su promjene na polju egzaktnih znanosti i tehnologije (ne ulazeći u pitanje u kojoj su one mjeri ostvarene *revolucijom* ili *evolucijom* u znanosti i tehnologiji) svakako toliko duboke i presudne, i da su se zbile - i dalje se zbivaju - toliko naglo, da te promjene po svim svojim svojstvima i dalekosežnim posljedicama, najvjerojatnije mogu da budu utvrđene i smatrane kao revolucionarne.

Znanstvena i tehnološka revolucija (dalje samo: revolucija) ne utiče na međunarodno javno pravo izravno; ta revolucija ne može neposredno uzrokovati

* *Uticaj naučne i tehnološke revolucije u drugoj polovini XX vijeka na razvoj međunarodnog prava s obzirom na prostor: Materijali sa naučnog skupa*. – u: Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava. – Beograd: Institut za međunarodno pravo i međunarodne odnose Pravnog fakulteta u Zagrebu; Centar za međunarodno pravo Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu, 1979., str. 33-54.

¹ Walker, *Moderna tehnologija i civilizacija*, Zagreb, 1968. (*Modern Technology and Civilization - An Introduction to Human Problems in the Machine Age*, New York, 1962)

Milić, *Naučnotehnička revolucija i socijalna struktura savremenog društva*; rad objavljen u skupnom djelu *Sociologija rada* (redakcija Stanojčić-Radenović), Beograd, 1973.

Šušnjić, *Otkrića u nauci i naučne revolucije*, Sociološki pregled, 2-3, Beograd, 1975.

Koković, *Naučno-tehnička revolucija - cilj ili sredstvo za ostvarivanje ciljeva*, Pregled, br. 6, časopis za društvena pitanja, Sarajevo, 1977.

Sörensen, *Principes de Droit International Public*, Recueil de Cours, 1960, III (Tome 101)

Rousseau, *Droit International Public*, Tome I, Introduction et Sources, Paris, 1970

ti promjene u normativnom sadržaju međunarodnog prava. Norma koja je postojala kao pozitivno pravo prije i u vrijeme kad se na polju znanosti i tehnologije zbilila neka određena *revolucija*, ostaje i nakon nje pozitivno pravo. Ono što se, međutim, odmah promijenilo, to su neke životne realnosti, osobito na polju proizvodnje, prometa, komunikacija, energetike itd. U odnosu na te nove životne realnosti, norme postojećeg međunarodnog prava više nisu *adekvatne*. Pri tome se ta *neadekvatnost* može razlikovati. Jednom je ona u tome što normativni sadržaj ne odgovara potrebama, što primjena odnosne odredbe nije razumna i praktična, što se tom normom ne vodi i ne može voditi računa ni o novom činjeničnom stanju, ni o potrebama subjekata prava. A zatim je moguće da ta *neadekvatnost* i nije neadekvatnost same norme, jer potrebne norme i nema, pa je posrijedi neadekvatnost *sistema* (jednog skupa normi) koji uopće i ne raspolaze normom (npr. normama koje reguliraju iskorištavanje morskog dna izvan nacionalnih jurisdikcija), koju novonastala situacija zahtijeva.

Tek spoznaja o neadekvatnosti i o nepostojanju normi dovodi, i to ne nužno odmah, do zahtjeva za promjenom, odnosno daljom izgradnjom međunarodnog prava. Revolucija posredno i neizravno, tek pošto je izazvala poteškoće u primjeni postojećeg međunarodnog prava, utječe na njegovo mijenjanje u nekim manje-više određenim pravima. Pravna suprastruktura se nužno mora mijenjati (*peaceful change*); ustrajanje na pozitivnom pravu, otpor promjenama, ne ukazuje se kao razumno i praktično.

No koje i kakve promjene treba izvršiti, to se tek mora utvrditi, često u procesu dugotrajnog usklađivanja suprotnih ili prividno suprotnih interesa i, naravno, u borbi shvatanja, koja je zbog prirode međunarodnog prava drugačija i obično vidljivija nego u internom pravu.

Uticaj revolucije (vidi naslov) nije samim konkretnim sadržajem novih znanstvenih spoznaja i dostignuća i novih tehnoloških procesa jednoznačno determiniran u tom smislu, da bi taj uticaj uzrokovao *jedino* moguće tačno određene promjene u sistemu međunarodnog prava. Znanost i tehnologija pri vršenju svog utjecaja *nisu* jedini faktori neizbježnih promjena u suprastrukturi (Ne bi li se to, međutim, iz naslova moglo pogrešno zaključiti?). Svakako politika u širokom značenju te riječi (pa i kao spoznaja interesa, mogućnosti i nemogućnosti obrane tih interesa, njihove afirmacije) djeluje i putem svojih nosilaca svjesno na razvoj normativnog sadržaja međunarodnog prava. Politika, odnosno interesi koji bi se tom politikom htjeli da brane - a interesi, naravno, nisu isti za sve države - ne mogu ignorirati stanja i mogućnosti koje su stvorene znanstvenom i tehnološkom revolucijom. Ali to ne znači da revolucija posve određeno, i nikako drugačije nego samo na jedan način, utječe na međunarodno pravo. Naprotiv, prodor čovjeka u dosad nepristupačne prostore, i mogućnost eksploatacije tih prostora odnosno živih i neživih bogatstava tih prostora, doveo je, da spomenemo samo jedan primjer, do vrlo snažnog izražaja dva upravo divergentna

utjecaja na razvoj međunarodnog prava: (1) u pravcu što neograničenijeg proširivanja teritorijalne suverenosti ili, bar, što je gotovo isto, do proširivanja isključivih prava, i (2) u pravcu internacionalizacije odnosnih prostora. (Poznati dokaz za ovu tvrdnju pruža rad Treće konferencije UN za pravo mora UNCLOS-a). Politika, politički nazori, političke doktrine, socijalno i ekonomsko uređenje, a prije svega i više od svega najkonkretniji interesi također utječu uporedno i istodobno sa znanstvenom i tehnološkom revolucijom na razvoj međunarodnog prava.

Uz gornju nadopunu i tumačenje treba, držimo, razumjeti naslov ovog izlaganja. U protivnom bi bila počinjena presudna pogreška: tvrdilo bi se da znanost i tehnika same determiniraju međunarodno pravo, posve neovisno o politici i prilikama u međunarodnoj zajednici i o svijesti političkih snaga koje djeluju u određenim pravcima.

Koja su to novija znanstvena dostignuća, odnosno nove tehnologije, koje mogu djelovati na razvoj upravo onog dijela međunarodnog prava, koji se odnosi na prostor?

Kad je riječ o prostoru, razumije se da su od najveće i izravne važnosti ona znanstvena i tehnološka dostignuća koja suradnjom i spojem astronomije, astronautske tehnike, pronalazaka i usavršavanja novih materijala i novih goriva, poboljšanjem u astrofizičkoj geografiji i proračunima, naročito u pitanjima navigacije, spoznajama o bestežinskom stanju, usavršavanjem kompjutera i kompjuterske tehnike, razvojem raketa, napredovanjem nuklearne fizike, i tome slično, čovjeku omogućuju prodor u prostore, vrlo udaljene od naše planete, Zemlje, a, isto tako, i u sve veće morske dubine. Uz to se svakako brzo usavršavaju uvjeti čovjekove dulje prisutnosti u svemiru, pod morem i na morskom dnu. Nadalje su važne nove spoznaje o sastavu i prirodi Zemlje i napredak na polju tehnike bušenja, nove spoznaje u sferi oceanografije, podmorske geologije, eksploatacije energetskih izvora, napredak u biologiji i biokemiji itd.

No uz znanstvena dostignuća i nove tehnologije, uz utjecaj društvenih faktora, politike u najširem smislu riječi, razvoj međunarodnog prava stoji još pod jednim nezaobilaznim pritiskom - koji u naslovu nije spomenut - a u vezi je s biologijom i medicinom (naročito preventivno, te s higijenom), a to je eksplozija populacije. Fenomen demografske eksplozije nesumnjivo djeluje na međuljudske odnose uopće, pa i na porast važnosti prostora u međunarodnom javnom pravu. Dokazi tome ne manjkaju.

Time smo, samo u glavnim crtama, ukazali na faktore koji djeluju na razvoj međunarodnog prava, na nestajanje postojećih normi i na njihovo mijenjanje, kao i na nastajanje novih normi. Ti faktori svakako nisu samo u znanstvenoj i tehnološkoj revoluciji, što ovdje ponovo snažno podvlačimo.

Širina naše teme zahtijeva da naš prikaz ograničimo na skiciranje samo nekih posljedica revolucije, a i to prvenstveno u prostoru koji nazivamo držav-

nim područjem. Opravdanje takvom postupku sadržano je u daljem izlaganju. No najprije dajemo samo najvažniji okvir pojmu državno područje, nakon što prethodno dademo najnužniji okvir toj temi.

Državno područje još je uvijek najvažniji objekt međunarodnog prava

Znamo da postoje drugi objekti međunarodnog prava osim državnog područja. Smatramo, međutim, da državnom području treba dati najvažnije mjesto. Ovo stoga što države upravo ovaj čas do krajnjih granica svojih mogućnosti šire svoja državna područja, a istodobno se smanjuje preostali prostor na Zemlji, tj. onaj koji nije obuhvaćen državnim područjima.

Ništa se ne dešava izvan prostora. Zaista je nemoguće studirati međuljudske odnose izvan prostora u kojima ljudi žive i rade.

Nikad nitko nije tvrdio da državno područje nije od važnosti u međunarodnim političkim odnosima. Od časa od kada se pojavila nova znanstvena disciplina, međunarodni politički odnosi, gotovo su svi autori ukazivali na političku važnost državnog područja. Zaista je područje prvi i gotovo uvijek neophodni element potreban ljudskoj grupi koja se politički organizira. Dosljedno tome državno područje se studiralo s različitih gledišta. Jedno od njih se tiče veličina prostora, koje je privuklo veliku pažnju. No naravno, druge karakteristike prostora (državnog područja) također su važne: plodnost, opći geografski smještaj, pomanjkanje ili bogatstvo minerala, da li ima obalu ili je to kontinentalna država; da li je brdska ili ne, kakva joj je klima, kakve su prometne veze itd. Državno područje je, očigledno, od najvećeg broja autora na polju međunarodnih političkih odnosa smatrano kao vrlo kompleksna pojava, kao fenomen čija analiza ne može biti laka i jednostavna.

Kada u disciplini međunarodnih odnosa pisci analiziraju područje, oni to najčešće čine u vezi s pitanjem državne moći (njene snage) općenito. Naravno, treba prihvatiti da je državno područje faktor moći države, iako, razumije se, ne jedini. To je bio slučaj u prošlosti, a još je i danas. Ovu tvrdnju je lakše prihvatiti apstraktno, nego u praktičnoj primjeni. Naime, kada bi se na neki način htjela izračunati važnost koju državno područje ima u ukupnoj moći države, nailazi se na mnoge poteškoće.

Veličina državnog područja je svakako od velike važnosti. Obično se što veće prostiranje teritorija smatra prednošću odnosne države. To, međutim, ne treba generalizirati, tj. ne treba zaboraviti na niz drugih faktora. Ograničenost teritorija može biti izravnana nekim drugim prednostima odnosne države. Međutim, u prosjeku, i u uopćavanju, još je uvijek prednost imati veliko područje, što veće moguće. Ono čini poteškoća agresoru pri njegovoj invaziji i pri njego-

vu podvrgavanju tuđeg područja. Naprotiv, žrtva invazije, ako posjeduje veliko državno područje, ima mogućnost da se sa svojim snagama daleko povlači. Napadnuta država, odnosno njene vojne snage lakše mogu u velikom prostoru da izbjegnu oružani sukob i da ga odlažu na jedno kasnije razdoblje, koje će za njih biti povoljnije. Agresor troši svoje snage u napredovanju, u logističkim problemima, u slabljenju morala svojih trupa, itd. Napadnuta država ima mogućnost da organizira partizanski rat, itd. I suviše je već često spominjan primjer Napoleona i Hitlera i njihovih neuspjeha u napadu na carsku Rusiju odnosno na Sovjetski Savez.

Obratan je slučaj država s malim državnim područjem. Malo područje može predstavljati ozbiljnu opasnost za tu državu. I jedan samo veći prodor neprijatelja može mu omogućiti da osvoji velik dio područja, ili čak i čitavo državno područje. Primjer je Kraljevina Srbija u prvom svjetskom ratu. Čini se da i Izrael svoje vrlo malo područje doživljava kao smetnju u vođenju svoje politike i u svojoj vojnoj strategiji.

No važnost veličine državnog područja ne odražuje se samo u odnosu na njenu moć, u posljednjoj konsekvenci u odnosu na rat. I mimo tog ekstremnog slučaja, u međunarodnim odnosima jedno veliko državno područje nudi mogućnosti koje mogu biti od velike koristi za sprečavanje rata, i to ne samo zato što bi tom veličinom potencijalni napadač bio obeshrabren poznatim teškoćama. Veliki prostor pruža mogućnost da se ponudi kompenzacija, da se izvrši kupoprodaja zamjena, itd. te da se kroz teritorijalne promjene pokuša uspostaviti ravnoteža snaga. Država, koja si može dozvoliti da se povuče s dijela svog područja za koji dio ne smatra da je od životne važnosti, može steći neku protuvrijednost, novac ili poboljšanje odnosa s dotičnom državom. (Primjer Aljaske i Helgolanda). Kompenzacije te vrste mogu eventualno smanjiti rivalstvo i opasnosti po mir. Iako je toga bilo u prošlosti mnogo, niti danas nisu mogućnosti za slične postupke posve nestale.

Da je područje važno, a također i njegova veličina, vidi se i po tome što je velik broj ratova imao za cilj povećanje državnog područja. Iako to nije bio uvijek slučaj, pa su vođeni i ratovi s drugim ciljevima, ipak statistička analiza ratova i njihovih ciljeva pokazuje da su u velikoj mjeri ratovi vođeni upravo radi sticanja područja.

Uz ova strateški obojena razmišljanja, danas je naročito važno spomenuti da je državno područje od rastuće važnosti s obzirom na prirodna bogatstva koja se u njemu kriju. Što veće državno područje, to veća vjerojatnost da ono nešto vrijedno krije u svom podzemlju i podmorju.

Važnost državnog područja očituje se ne samo u njegovoj veličini, plodnosti, prirodnim bogatstvima, nego - i to ovdje naročito naglašavamo, iako u to ovdje ne možemo ulaziti - i u njegovom obliku i geografskom smještaju među drugim državama.

Navedeno razmišljanje spada, po svojoj naravi, u disciplinu međunarodnih političkih odnosa; ovo što slijedi spada u okvire međunarodnog javnog prava.

U prvom redu treba i ovdje ponoviti da se najveći dio svega što je od međunarodnopravne važnosti dešava unutar državnog područja. To ne vrijedi samo za današnju državu, nego i za sve prošle, sadašnje i, vjerojatno, buduće političko-teritorijalne tvorevine, pa su međuljudski odnosi uopće velikim dijelom uvjetovani okolnostima prostora i pravnim režimima koji u njima vladaju.

Državno područje je trodimenzionalno, ono je u pravom smislu riječi *prostor*. U posljednje vrijeme je to još važnije nego što je do nedavna bilo, jer je i zračni prostor iznad državnog područja, kao i podzemlje (prostor ispod površine Zemlje) od sve veće važnosti. To se zadnjih decenija uvijek i jasno sve više odražava u doktrini međunarodnog prava.

Bez dopuštanja odnosne države, u principu nije dozvoljeno da se u njen prostor ulazi bilo na površini Zemlje, dakle površinom kopna, voda ili mora koja čine njeno državno područje, bilo da se ulazi u njen zračni prostor, ili rovovima u njeno podzemlje. Državna područja su razgraničena (i *ograđena*) velikim plohama koje kao zamišljeni zastori dijele zračni prostor državnog područja, te se produžavaju u dubinu Zemlje, dijeleći državno područje i u podzemlju. Na taj način državna područja imaju oblik konusa, geometrijskog tijela, koje je u ovom slučaju u šiljku u središtu Zemlje, i tu se, za sada svakako teorijski, dodiruju sva državna područja.

U zrak se državno područje proteže najmanje toliko visoko, koliko u tom prostoru još ima zraka, pa je time omogućeno klasično zrakoplovstvo, koje se bez neke najmanje gustoće zraka ne može zamisliti.

Granice državnih područja na morima dovoljno su poznate, dovoljno često opisane, pa se na njima ovdje nećemo zadržavati.

Nama je u prvom redu stalo naglasiti da su državna područja oduvijek bila od znatne važnosti, ali da upravo sada njihova važnost neobično brzo raste. Dok je državno područje bilo uvijek element državnosti, ono danas u svojoj važnosti raste naročito s obzirom na održavanje te državnosti i na presudni (ekonomski i resursni) interes stanovništva država, posebno onih koje su nastale u procesu dekolonizacije. Važnost se nekada očitovala i u tome što su određeni subjekti međunarodnog prava, kod kojih teritorijalnost nije ono najbitnije kao što je to slučaj kod Svete stolice, Lige naroda, Ujedinjenih naroda i sličnih tvorevina prošlosti (neke međunarodne komisije, sadašnjosti i budućnosti) vrlo odlučni u insistiranju na tome da na temelju međunarodnog prava raspolaze nekim prostorom, makar i vrlo malim, koji se na izvjestan više ili manje isključiv način nalazi pod njihovom vlašću.

Danas se važnost državnog područja sve više manifestira na taj način što države žele steći prostore do kojih im nekada i nije bilo toliko stalo, kao što su npr. nenastanjene stijene i hridi u moru, vulkanski otoci, pustinje, aridne zone i slično. O tome i o razlozima za to biti će još riječi.

Neki konkretni razlozi rastuće važnosti državnog područja u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu

Navodimo neke razloge rastućoj važnosti državnog područja, uzroke koji upravo sada djeluju u pravcu koji sve više ističe presudnu važnost prostora u međunarodnoj politici i međunarodnom pravu. Ne tvrdimo da su to jedini uzroci, ali ih smatramo s jedne strane važnima, a s druge strane u vezi s našom temom, tj. smatramo da su ti razlozi u tijesnoj zavisnosti o revoluciji, da su njome uzrokovani. Posrijedi su promjene životnih realnosti ali ne nužno već i međunarodnog prava, koje su izazvane znanstvenom i tehnološkom revolucijom.

a) Demografska eksplozija

Danas nije moguće pretjerati važnost demografske eksplozije po budućnost čovječanstva uopće, a posebno ne za dalji razvoj međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava. Eksplozija populacije je fenomen koji posljednjih decenija privlači opću pažnju. Možda je on upravo najvažniji fenomen našeg vremena. Diskusije o eksploziji populacije nisu sasvim nove; poznate su tvrdnje britanskog ekonomiste Malthusa (1766-1834.), naime da populacija raste znatno brže nego sredstva potrebna za održanje njenog zdravlja i zadovoljavajućeg životnog standarda. Diskusija o tim tvrdnjama trajala je do naših dana u većem ili manjem intenzitetu, a da pri tom nije imala nekog vidnijeg utjecaja na vlade, posebno ne na njihove odluke. Ona čak nije dovela niti do stvaranja nekih dominantnih stajališta među teoretičarima i stručnjacima. Tek nakon drugog svjetskog rata je taj problem pobudio interes u širokim krugovima, vladama i međunarodnim organizacijama. Jedna zadovoljavajuće točna procjena stanovništva naše Zemlje do sada još nije bila moguća, jer je mjera pogrešnosti kod svih proračuna još uvijek dosta znatna. Ali napor za objektivnošću i točnošću koji se ulaže u statistiku pučanstva u mnogim zemljama, kao i u Ujedinjenim narodima, kako bi se netočnosti i krive ocjene svele na najmanju moguću mjeru, daju nam dosta tačan uvid barem u kretanja i tendencije porasta pučanstva u svijetu, što je možda još važnije od njegove zaista tačne brojke.

Spominjući ovdje bilo koju cifru upozoravam da je ona uzeta iz jednog mog rada od pred nekoliko godina, i da je sigurno već i tada bila znatno premašena. Međutim, kako smo već rekli, nije mi ovdje do tačne cifre, nego do tendencija. Ako, npr., uzmemo da je u nekom datom trenutku na svijetu bilo tri i pol milijarde ljudi, onda iz te brojke najprije vidimo da pogreške od nekoliko miliona zaista uopće nisu važne. Drugo što sam ovom cifrom htio podvući, jest to da želim biti što dalji od senzacionalnih brojki koje se danas ponekad čuju, i da u tu svrhu baratam cifrom koja je posve sigurno i kada je bila zabilježena bila suviše mala. Za najnovije brojke upućujem one koje to zanima na publika-

cije statističkog ureda Ujedinjenih naroda, a, isto tako, i na Svjetski almanah i knjigu fakta koji izlazi godišnje. Više težine želim položiti na slijedeću činjenicu, tj. na prikaz porasta pučanstva kako on proizlazi iz jedne statistike u kojoj su dati slijedeći podatci:

1950.	2,486	milijuna
1955.	2,713	"
1960.	2,982	"
1963.	3,164	"
1965.	3,289	"
1970.	3,623	"
1971.	3,706	"

Kao što vidimo, porast je u navedenom periodu iznosio jednu milijardu i dvjesto milijuna ljudi.

Svatko će se složiti s tim da je to vrlo brz porast, da je to tzv. eksponencijalni porast. Naravno, porast neobično varira između pojedinih dijelova svijeta. On je po tim podacima bio najmanji u Evropi, 0,8%, zatim raste u Sjevernoj Americi na 1,2%, u Aziji na 2,3%, a u Južnoj Americi na 2,9%.

Kao primjer za predviđanje porasta spominjem tvrdnju, koja naravno nije jedina, da će godine 2000. na svijetu živjeti sedam milijardi ljudi.

U vezi sa svim ovim tvrdnjama, koje nikako nemaju pretenziju da budu egzaktna, bolje je uzeti u obzir podatke Rimskog kluba i reakcije koje su njegovi spisi izazvali.

Sve što je rečeno evidentno služi našoj tvrdnji, da je eksplozija populacije jedan od uzroka za rastuću važnost državnog područja, a time i prostora uopće.

b) Rastuća gustoća prometa i telekomunikacionih sistema

Mreža transportnih puteva (brodskih linija, cesta, željezničkih pruga, zrakoplovnih linija, plovnih kanala itd.) kao i sredstava komunikacija (telegrafski i telefonski kabeli, teleprinteri, radio-veze, radio i televizijski odašiljači, satelitski sistemi za prijenos vijesti i slika) postala je naglo posljednjih godina mnogo gušća i dalje ubrzanom tempom biva sve gušća. Željezničke pruge i željeznički materijal (lokomotive, vagoni), cestovna sredstva (autobusi, kamioni), brodski terminali, zračne luke, kao i svi prateći objekti, zgrade i nužne instalacije, zahtijevaju vrlo znatan prostor. Na taj način se prilično brzo, brže nego što se predviđeva, smanjuje onaj dio državnog područja, koji bi inače mogao biti korišten u druge svrhe (zemljoradnja, naselja). Zbog toga vrijednost i važnost državnog područja i iz ovog razloga raste.

Rastući broj fenomena koji su posljedica spomenutog rasta *gustoće* ne zbivaju se samo na tlu nego, takođe, u zraku, na moru, na rijekama i kanalima. Taj fenomen je karakteriziran uzajamnom i recipročnom smetnjom, ponekad namjernom, ponekad nenamjernom (traffic jam). Iako postoje propisi kojima se regulira plovidba, pravila o izbjegavanju sudara, sve je teže regulirati promet ne samo na kopnu, na moru i na rijekama, nego i u zraku.

Sve veći broj radio komunikacija, sve gušća mreža radio-odašiljača i televizijskih odašiljača, dovodi do toga da je sve manji broj slobodnih frekvencija, a sve veći broj uzajamnog smetanja. To dovodi do sukoba i sporova ne samo u unutrašnjem nego i u međunarodnom pravnom poretku.

Nepotrebno je ukazivati na uzajamnu vezu između porasta prometa i komunikacija s jedne strane, i porasta stanovništva s druge.

c) Zagađivanje

Već stanoviti broj godina zagađivanje je jedan od najvažnijih problema čovječanstva, slično kao i eksplozija populacije. Možda bi se moglo dokazivati da je zagađivanje upravo sada baš najvažniji (uz, naravno, opasnost rata) među akutnim problemima čovječanstva, koji predvidivo ostaje na dnevnom redu i u udaljenijoj budućnosti. Mi ovdje ne možemo ući u probleme zagađivanja na kopnu, na moru i u zraku; izvori zagađivanja su mnogobrojni i u svojoj različitosti zahtijevaju i vrlo različite mjere. Najprije je zagađivanje bilo vezano uz kanalske sisteme, odlaganja smeća, dim, proizvodnju nusprodukata, rasipništvo i kvarenje vode, zagađivanje uljem i naftnim derivatima, zagađivanje što ga uzrokuju zrakoplovi i motorna vozila, itd. Danas pojam zagađivanja obuhvata zagađivanje deterdžentima, zagađivanje toplinom, zagađivanje zvukom, pa čak i vizualno zagađivanje (visual pollution). Kao jedan od važnih i obuhvatnih problema zagađivanje je bolest modernog društva uopće, pa se polucija pojavljuje svuda neovisno o političkom društvenom sistemu (iako u različitom intenzitetu) i bez, obzira na državne granice. Može se jedino tvrditi da je zagađivanje najprije uočeno u industrijski razvijenim zemljama i da je ono mnogo manje u nekim zemljama u razvoju, ali s tendencijom porasta. No danas se posljedice zagađivanja osjećaju svuda pa i u Antarktiku i Arktiku. Sve to čini da je zagađivanje jedan izričito međunarodni problem i da se neće moći rješavati drugačije nego na međunarodnoj razini.

Za nas je, naravno, važno u ovom prikazu da istaknemo povezanost zagađivanja s porastom važnosti državnog područja. Prije svega je područje ono koje se zagađuje, pa se njegova kvaliteta kvari, jer rastu opasnosti po ljudsko zdravlje, jer se kvare zrak i dubinske vode. Životni kvalitet se već nesumnjivo smanjio. Naročito u gradovima. Štete koje zagađivanje nanosi ljudima već se jasno utvrđuju (zatrovane namirnice, ribe, meso, mlijeko).

Naročito odlaganje štetnih materijala i otpadaka ukazuje i u ovom pitanju na važnost veličine državnog područja. Vrlo velikim državama lakše je naći mjesto za odlaganje nego malim i prenaseljenim, industrijski razvijenim državama.

Veza između problema zagađivanja i znanstvenog i tehnološkog napretka je očigledna.

d) Iscrpivost nekih prirodnih bogatstava

Dugo se smatralo da su neki preduvjeti za ljudski život dati od prirode u tolikoj mjeri, da se praktično mogu smatrati neiscrpivima; smatralo se da se ne treba brinuti naročito o zraku i vodi, o neophodnom kisiku i o neophodnoj vodi za piće. Iako se znalo da vode nema svuda na Zemljinoj površini, ili da barem svuda nije dostupna, ipak se smatralo da je ona tamo gdje je ima neiscrpiva (nepotrošna). Spoznaja da čak ni zraka ni vode nema u neograničenoj količini, razmjerno je vrlo nova spoznaja, i u nesumnjivoj je vezi s prethodno spomenutim rastom u svakom pogledu, a prije svega je u vezi sa znanstvenom i tehnološkom revolucijom. No zrak i voda nije jedino što je čovjeku vrlo potrebno, a ne postoji u neograničenim količinama. Pouzdane podatke o iscrpivosti odnosno ograničenosti nekih čovjeku potrebnih elemenata, metala, nemetala, a također i o neophodnoj energiji za kojom potrebe neprekidno i brzo rastu doznajemo dnevno iz najozbiljnijih izvora.

U ovu bismo kategoriju mogli svrstati i pojavu nestajućih vrsti biljnog i životinjskog svijeta.

Posljedice revolucije koje se očituju na porastu važnosti državnih područja u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu

Ukazali smo na neke *uzroke* porasta važnosti državnog područja u sferi međunarodnih odnosa i međunarodnog prava. Sada postavljamo pitanje *posljedica*, i to vrlo konkretnih, koje je taj porast važnosti izazvao u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu. To treba da bude provjera istinitosti naših tvrdnji. Ako postoji porast važnosti državnih područja, onda se on mora vidno manifestirati. Ako ne možemo naći nikakvih posljedica porasta važnosti, onda je naša teza o porastu najvjerojatnije samo jedna hipoteza.

Osvrnimo se najprije na međunarodne političke odnose.

a) Posljedice porasta važnosti državnog područja na polju međunarodnih političkih odnosa

Potreba za strateškim granicama vezana je uz važnost državnog područja kao odlučujućeg faktora u postojanju države. Vlada neke države smatra važnim da državno područje protegne do neke crte koja će, navodno, zajamčiti veću sigurnost države. Ako to nije uspješno sprovedeno, vlada, ili neki kompetentni krug osoba u toj državi, smatra da je sigurnost države dovedena u pitanje. Ukoliko granična crta ne zadovoljava, jer se smatra da je ona takva da potencijalnog neprijatelja stavlja u povoljnu situaciju, vlada će, naravno, nastojati da u izvršenju svoje vlastite politike stekne povoljniju graničnu crtu. Ovo je općenito poznato, i na to je već ukazano. Za nas je ovdje važno ustanoviti da je zahtjev za strateški povoljnim granicama još uvijek aktualan, i da nije vjerojatno da će nestati, kako se to ponekad čuje.

Posljedice porasta pučanstva jasno se vide u međunarodnim odnosima po tome što se vlade ne sustežu da prenaseljenost svog područja smatraju razlogom koji opravdava nastojanja da svoje državljane naseljuju u tuđa etnička područja. Kad vlade dođu u situaciju da vladaju nekim prostorom, neovisno o naslovu na koji se pozivaju, one nastoje izvršiti naseljavanje. To nije činila samo nacistička Njemačka, nego, na žalost i u vrijeme kojim se mi bavimo, tj. drugom polovinom ovog stoljeća, ova pojava još ne pripada prošlosti (područje Palestine). Na ovom mjestu treba spomenuti da općenito i u većim razmjerima opasnost naseljavanja uz pomoć oružja, ili prijetnje oružjem, očigledno nije nestala, da je ta opasnost možda samo pritajena, ali da ona na svaki način postoji na primjer u pacifičkom azijskom i afričkom prostoru.

Da pojava demografske eksplozije izaziva posljedice u međunarodnim političkim odnosima vidi se i u politici useljavanja koju vode neke rijetko naseljene države. Tako npr. Australija i Kanada nastoje useljenike klasificirati po rasi, odnosno etnicitetu, dajući prednost određenim grupama, npr. anglosaksonskim i germanskim. To nesumnjivo izaziva reperkusije u međunarodnim političkim odnosima.

Ima i mnogo suptilnijih posljedica porasta pučanstva. Kada, npr., neka snažna i razvijena država ima interesa na svojoj prostornoj ekspanziji, ona ju, eventualno, može zadovoljiti raznim sadržajima i formama integracije, u kojima će jedinstveno tretiranje tržišta i mogućnost cirkulacije radne snage neovisno o državljanstvu dovesti većeg i jačeg partnera, odnosno onoga koji rješava problem svoje demografske eksplozije, u povoljniji položaj.

Kao odraz pojave demografske eksplozije možemo navesti i mogućnost da neka država opravdava svoje pokušaje proširivanja državnog područja demografskom eksplozijom koja eventualno ne postoji ili ne postoji u mjeri koju ona navodi.

Posljedice porasta gustoće saobraćaja uočavaju se u internom uređenju država, npr. na porastu broja saobraćajnih resora i raznih drugih polujavnih i privatnih ustanova koje služe reguliranju saobraćaja, njegovoj tehničkoj organizaciji, te uopće rješavanju saobraćajnih problema.

U sferi međunarodnih odnosa, međutim, porast gustoće saobraćaja svake vrste očituje se u porastu svijesti o tome, da se problemi koji se javljaju mogu uspješno rješavati samo u međunarodnoj suradnji. Sve je više slučajeva da se investicije u prometnu infrastrukturu vrše putem međunarodnih ulaganja, međunarodnih kredita, dakle međunarodnog političkog sporazumijevanja. Interesantan primjer tunela ispod morskog dna koji bi povezivao Englesku i evropsko kopno razumije se da može biti riješen samo putem dvostranih, eventualno samo višestranih međunarodnih sporazumijevanja.

Slično se može tvrditi u vezi s porastom mreže naftovoda i drugih cjevovoda, a, isto tako, i vodova za prenos električne energije.

Svi ovi primjeri, naravno, neraskidivo su vezani s međunarodnim javnim pravom. Međutim je njihov politički supstrat toliko važan, a obično on i preteže, da se te posljedice revolucije mogu studirati i obrađivati i isključivo u okvirima discipline međunarodnih političkih odnosa.

Posljedice zagađivanja su možda najbolji dokaz za to da su posljedice revolucije uopće i uvijek međunarodnog karaktera. Nigdje se ne vidi jasnije nego kod zagađivanja da su svi pokušaji njenog smanjenja, kontrole i reguliranja osuđeni na potpuni neuspjeh ukoliko se vrše samo u okvirima država. Konferencija koja je 1972. o čovjekovoj okolini održana u Stockholmu, dokazuje našu tvrdnju.

Iscrpivost izvjesnih prirodnih bogatstava dovela je do otvorenih sukoba, čak i oružanih, pred obalama Islanda i Perua, ali također i u drugim dijelovima svijeta. Tu je revolucija svojim posljedicama zaista zaoštrila neslaganja između država, i to do takvog intenziteta koji najvjerojatnije nije dovoljan, ili bar do sada nije bio dovoljan da izazove prave ratove, ali je ipak vrlo ozbiljno opteretio međudržavne odnose. A kako ovaj čas stvari stoje, nema mnogo razloga za optimizam na tom polju. Prelov riba i kitova kao međunarodni problem ne silazi s dnevnog reda i služi nam ovdje kao zaista vrlo uvjerljiv dokaz za našu tvrdnju da je revolucija (u ovom slučaju u tehnologiji lova i prerade) zaista povećala važnost prostora, te da sklop tih činjenica igra vidnu ulogu u međunarodnim političkim odnosima.

Uopćavajući posljedice revolucije koje se očituju na polju međunarodnih odnosa, možemo reći da je ta revolucija prostor učinila *manjim* (shrinking world). To izaziva nastojanje da se to područje poveća, naročito u pravcima koji ne udaraju na granične crte tuđe (susjedne) države, dakle u vis (zrak, svemir), u dubinu, podzemlje, te, naročito, u pravcu otvorenog mora. Na jedan nov, drugačiji način, iz donekle drugih razloga (*umanjeno* područje), potreba za bogat-

stvima zemlje i voda koja nestaju dolazi do ekspanzije, koja uopće nije, ili bar nije otvoreno uperena protiv tuđih državnih područja, ali je sasvim sigurno uperena protiv zajedničke baštine čovječanstva (common heritage of mankind). Traži se proširenje isključive vlasti do nekih crta; istina, to više nije naprosto klasičan zahtjev za strateškim granicama - ali sličnosti ipak postoje. Revolucija svaku vrstu želja za ekspanzijom, neovisno o motivima, pojačava. Pojačanje tih želja, može se reći, posljedica je revolucije. Tvrdnje da današnja ratna tehnika (rakete) čini nevažnim u čijim se rukama neka od poznatih tačaka nalazi (Gibraltar, Malta), treba primati s velikim oprezom. I dalje su važne strateške baze, a njih također treba braniti. Odnos između strategije i prostora nije oslabljen. A ni pojam strateške granice nije posve antikviran (Izrael-arapske države, Irak-Iran). Pojava i važnost pojma *Lebensraum* ne spada u drugu polovinu ovog vijeka; ona je dovoljno analizirana u vezi s teorijama nacizma i posebnim jasnim mjestima u Hitlerovom *Mein Kampf*. No pojava useljavanja i naseljavanja pod pritiskom i prijetnjama nije isključena, posebno u područjima dekolonizacije. A ta je pojava utoliko u vezi s revolucijom - i to je novo - što kao objekti takvog smještavanja populacije dolaze u obzir, naročito u budućnosti, i prostori koji prije nisu privlačili pažnju. Ovo je u vezi s tehničkim naprecima, na primjer s napretkom znanosti metereologije, klimatologije, skretanja riječnih tokova, otkrivanja dubokih voda podzemlja, s planovima o pretvaranju pustinja u plodna područja, s desalinizacijom i sl. Drugim riječima, i jasnije, revolucija diže vrijednost do sada bezvrijednim prostorima. Time dovodi do povećanog interesa za te prostore, ali također i do sukoba gdje ih prije nije bilo.

Po svom rastućem intenzitetu od posebne je važnosti za međunarodne odnose potreba za sve jačom eksploatacijom i trgovinom naftom i zemnim plinom, mogućnost oštećenja (rat, diverzije) naftovoda i eventualna borba oko prostora koji vladaju izvorima nafte i prostorima u kojima leže naftovodi. Nafta, između ostaloga, djeluje na interesno grupiranje država (države proizvođači, države potrošači). Sve je to u direktnoj tezi s revolucijom, jer ona, između ostaloga, stvara sve veće energetske potrebe, a omogućuje i izgradnju potrebne mreže novim tehnikama (geološka saznanja i snimanja iz satelita). Nafta je već prilično dugo element u međunarodnim političkim odnosima, ali je njena uloga porasla tako naglo (ovisnost USA o uvozu), da je to postalo upravo školski primjer za skok iz kvantitete u kvalitetu. To dolazi znatno do izražaja u međunarodnim političkim odnosima uopće, a posebno na Bliskom i na Srednjem istoku, u Latinskoj Americi i drugdje.

Revolucija, naročito tehnološka u proizvodnji (industrija, atomske centrale) i prometu (supertankeri) uzrokovala je povećanje zagađivanja do opasnosti koja je po svom doseg u i posljedicama izričito međunarodna. Ona se, ukoliko je to uopće moguće, može umanjiti samo međudržavnim sporazumijevanjem i međudržavnim mjerama. Problemi zagađivanja, a posebno između susjeda, pos-

tali su dio eminentno političkih pitanja. Revolucija, bar za sada, pretežno - iako ne isključivo - više doprinosi pogoršanju tih problema, nego njihovom rješavanju. Neuspješnost na tom području osobito je vidljiva npr. iz činjenice što je na već spomenutoj Štokholmskoj konferenciji Sovjetski Savez bio odsutan.

Dalji napredak (uloga elektronike) u tehnici ribolova je učinio da je revolucija olakšala, i dalje to čini, istrebljenje određenih vrsta riba i kitova. I na tu činjenicu je vezan sukob oko eksploatacije morskih bogatstava. On dobiva poseban politički sadržaj kad je riječ o visoko razvijenim industrijskim državama (Sovjetski Savez, Japan) koji naprednijom tehnikom (pronalaženja jata, način lova, prerada na moru) osiromašuje mora pred obalama zemalja u razvoju. Na ovo nadovezujemo posve sigurnu predstojeću eksploataciju neživih izvora morskog dna, naročito metala (noduli), koja je omogućena neočekivano brzim tehnološkim napretkom upravo posljednjih godina, a zbog svoje skupoće i neophodnog znanja nije pristupačna zemljama u razvoju. Ovdje je vrlo opravdano spomenuti jednu novu pojavu, naime zahtjev za tzv. transferom tehnologije. Ove dvije riječi danas se ne mogu ignorirati ni u međunarodnim političkim odnosima, ni u međunarodnom pravu. One su dobar primjer i odgovor u vezi s našim naslovom. Transfer tehnologije je rezultat, između ostaloga, utjecaja revolucije na međunarodne odnose i međunarodno pravo.

Daljnja posljedica *utjecaja revolucije* i uz nju vezana spoznaja o iscrpivosti nekih prirodnih bogatstava jest, prvo, traženje - uz pomoć najnovijih dostignuća znanosti - novih izvora, a drugo, nacionalno ali i međunarodno organizirana štednja, odnosno nastojanja za racionalnim trošenjem tih bogatstava. Kao jedna daljnja posljedica javlja se znanstveno traganje za surogatima za nestajuća živa i neživa bogatstva. Sve se to, naravno, odigrava u nacionalnim, ali i u internacionalnim okvirima.

b) Posljedica porasta važnosti državnog područja na polju međunarodnog prava

Pojava demografske eksplozije same nije na polju međunarodnog prava dovela ni do kakvih novih normi. Ne postoji ni opće običajno međunarodno pravo, a ni međunarodni ugovori, koji bi države na bilo koji način obvezivali na neku demografsku politiku. U sadašnjoj strukturi međunarodnopravnog poretka posve je nezamislivo da bi se neka država morala obavezati na nedopuštavanje (zabranjivanje) svom pučanstvu, da ono pređe neki određen broj, odnosno na ograničavanje poroda. To je nezamislivo iz nekoliko razloga. Između ostalog i iz toga, što bi se to nalazilo u suprotnosti s nekim međunarodnim instrumentima koji se odnose na ljudska prava.

Prema tome, iako demografska eksplozija ne izaziva izravne i neposredne promjene u sadržaju općeg međunarodnog prava, nesumnjivo je da ta eksplozija

djeluje na porast važnosti prostora u međunarodnom pravu. Porast važnosti državnog područja se u međunarodnom pravu, između ostaloga, očituje i time što se povlačenje i određivanje graničnih crta između dvaju područja vrši na temelju sve preciznijih odredaba međunarodnih ugovora. Međutim, to se zbiva u jednom procesu koji je već dulje vrijeme u toku i za koji se ne može tvrditi da je izazvan samo demografskom eksplozijom.

Posve je drugačije kad su posrijedi posljedice što ih izaziva porast gustoće prometa. Tu su posljedice na polju međunarodnog prava posve jasno vidljive i u izravnoj su vezi s porastom pučanstva. Prije svega su putem međunarodnog prava nastale nove međunarodne organizacije upravo kao posljedica te gustoće. Neke od tih organizacija su zaista međudržavne organizacije (međuvladine organizacije), a neke su manje oficijelnog karaktera. One, međutim, pretpostavljaju postojanje problema u sferi prometa i komunikacija, a uz to postojanje teritorijalnog suvereniteta država i nepovredivosti odnosnog državnog područja. Danas se ne može poreći da postoje organizacije koje ne bi nastale da nije bilo jednog velikog tehničkog napretka (revolucije) i da s tim napretkom u vezi nije došlo do problema koji se očituju u prometu a rješavaju reguliranjem raznih vrsti tog prometa. Dobar primjer je ICAO iako je ta organizacija potkraj prve polovine ovog stoljeća tek osnovana. Razumije se da je i ta organizacija stvorena putem međunarodnog prava, naime sklapanjem multilateralne međunarodne konvencije (Čikaška konvencija 1944). U drugoj polovini našeg vijeka ti su problemi, a i ta međunarodna organizacija, znatno porasli u važnosti i u broju članova.

Posljedice revolucije u međunarodnom pravu osobito se dobro očitavaju na polju međunarodnog prava mora. Kako je taj dio međunarodnog prava u posljednje, vrijeme svuda u svijetu, pa i kod nas, vrlo intenzivno razmatran i obrađivan, to ovdje izbjegavamo njegovo izlaganje. No treba ipak reći samo toliko, da se na moru osobito jasno vidi istinitost tvrdnje da se države nalaze u silnoj prostornoj ekspanziji, te da neke države nesumnjivo, iako prikriveno, ne smatraju potrebnim i ne žele sačuvati prostore koji bi imali međunarodni status i ne bi potpadali niti pod jednu od nacionalnih jurisdikcija.

Želimo posebno podvući jednu od posljedica revolucije, naime onu koja se sastoji u pojačanom insistiranju na nekim postojećim sadržajima pozitivnog međunarodnog prava. Mislimo na sve češće ponavljanje da će se poštivati, odnosno da će se zahtijevati poštivanje „prava navoda da slobodno raspolaže, upotrebljava i iskorištava prirodna bogatstva svog područja“. Suverenost naroda i država na njihovim prirodnim bogatstvima i izvorima nisu jednom samo istaknuti, nego se to isticanje ponavlja u rezolucijama Opće skupštine 1314 (XIII), 1515 (XV), 1803 (XVII). Ako se sadržaji tih rezolucija analiziraju, tada bi se našlo da njihov sadržaj ne samo da nije u suprotnosti s pozitivnim međunarodnim pravom, nego da je već njegov dio, pa se postavlja pitanje zašto se onda

insistira na tim isticanjima suverenosti naroda. Vjerujemo da je to ponavljanje bilo poduzeto stoga što su prostor i njegova bogatstva porasli u važnosti. A to je uzrokovala revolucija.

Što se tiče zemalja u razvoju, Opća skupština je svojom Rezolucijom 3016 (XXVII) usvojenom 18. 12. 1972. potvrdila njihovo pravo na trajnu suverenost nad svim njihovim prirodnim bogatstvima u zemlji, na morskome dnu i u podzemlju ispod morskog dna, kao i u vodenom stupu iznad dna.

Od naših tvrdnji koje u ovom referatu naročito želimo podvrgnuti provjeravanju, ističemo ovu: neke su posljedice revolucije na polju međunarodnog prava negativne stoga što su izazvale mnoge *jednostrane* korake, koji se sastoje u proizvoljnom proširivanju jurisdikcije države mimo pozitivnog prava i bez dogovora s drugim državama. Primjer za to su Trumanove deklaracije iz 1945. U vezi Treće konferencije o pravu mora - UNCLOS mora se na žalost zabilježiti dugi niz unilateralnih akata kojima se zapravo UNCLOS stavlja pred fait accompli, naročito proglašavanjem isključivih ekonomskih zona, što je protivno pozitivnom pravu.

Od vrlo važnih posljedica i vrlo tipičnih utjecaja revolucije na međunarodno javno pravo spominjemo Ugovor o Antarktiku i Ugovor o načelima kojima se uređuju djelatnosti država na istraživanju i iskorištavanju svemira, uključivši Mjesec i druga nebeska tijela. Ta dva ugovora nesumnjivo dokazuju da je revolucija djelovala i svakako bila bar jedan od faktora koji je doveo do takvog sazdržaja tih ugovora kakav postoji.

Predstavljalo bi nedopustivo uprošćavanje i pojednostavljanje kad bi se utjecaj revolucije na međunarodno pravo vidio samo u do sada spominjanoj ekspanziji jurisdikcija država i njihovih državnih područja. Revolucija je, promijenivši neke realnosti, probudila i druge snage nego što su one koje žele i ostvaruju - s mnogo uspjeha, uostalom - ekspanziju država. To su snage koje širenje državnog područja i državnih isključivih prava krste *nacionalizmom*, te mu suprotstavljaju svoj *internacionalizam*. U prostorima koji nisu dio državnih područja - klasičan primjer je otvoreno more - oni uz poseban režim izravno međunarodnog prava koji u tim prostorima vrijedi, zamišljaju, predlažu i zahtijevaju institucionalizirano i organizirano međunarodno istraživanje i iskorištavanje tih prostora u cjelini. Smatrajući da je proširivanje državnih područja nesuvremeno i da bi trebalo biti prevladano, zalažu se za veću organiziranost i presudniju ulogu međunarodne zajednice. Budući da se sve države i ne mogu prostorno širiti, a one koje mogu šire se krajnje različito, to se nejednakost između država samo još povećava. Međunarodna zajednica bi mogla adekvatno organizirana, bolje i pravednije istraživati i iskorištavati zajedničke prostore i bogatstva koja se u njima nalaze.

Takav stav je, ali samo donekle, došao do izražaja u Rezoluciji Opće skupštine 2749 (XXV) prihvaćenoj 17. 12. 1970. Naslov te rezolucije je „Dekla-

racija o načelima kojima se uređuje morsko dno i podzemlje izvan granica nacionalne jurisdikcije“, pa se već iz njega razabire da je posrijedi briga za područja koja nisu državna, i namjera da se za njih (za njihov status, njihovo istraživanje i iskorištavanje) stvore odgovarajuća načela. Ograničujemo se na to da upozorimo na stvaranje jednog novog pojma (da li i instituta međunarodnog prava?), naime *zajedničke baštine čovječanstva* (common heritage of mankind) (za pojedinih upućujemo na navedenu rezoluciju, odn. Deklaraciju).

Kako iz rečenoga možemo zaključiti, postoji u reviziji i daljoj izgradnji međunarodnog prava - a na to vrši *uticaj* revolucija - izvjesna pometnja ili, možda, izvjesno traženje. Neke države koje su u Općoj skupštini glasale za Deklaraciju, ulažu u UNCLOS-u napore za smanjenje *internacionaliziranog* prostora, te *zajedničke baštine čovječanstva*. Može se, naravno, htjeti i jedno i drugo, proširenje jurisdikcije država i, uz to, otvoreno more i zajedničku baštinu čovječanstva. To pretpostavlja postojanje neke mjere, nekog razumnog stava, koji niti jedan od tih prostora ne reducira do beznačajnosti. Tokom rada UNCLOS-a svakako se zajednička baština neprestano smanjuje, a nastojanja u tom pravcu još i dalje traju. To nas učvršćuje u tvrdnji da se efekti revolucije i pravac njenog utjecaja ne mogu sa sigurnošću predvidjeti, jer se taj utjecaj sukobljuje s različitim gledanjima na to, što bi trebale biti posljedice revolucije. A prije svega se sukobljuju i postavljaju svoje zahtjeve nosioci suprotnih interesa. Te interese, dijelom, predstavljaju vlade. Naša je najkraća formulacija: revolucija sama ne usmjerava jasno razvoj na koji vrši utjecaj; na koji način društvo, vlade, države, interesne grupe treba da reagiraju na znanstvena i tehnološka dostignuća, pitanje je koje prolazi i političku obradu i borbu.

Nova znanja mijenjaju život, ali ne determiniraju sama, pogotovo ne jednoznačno, kakav će biti sadržaj međunarodnih normi. U borbi koju smo primjera radi spomenuli, ovaj čas se *internacionalisti* i *zajednička baština čovječanstva* nalaze u defanzivi pred *nacionalističkim* i *teritorijalističkim* zahtjevima država s pretežno povoljnim smještajem na obalama oceana.

Summary

Effects of the Scientific and Technological Revolution in the Second Half of the 20th Century on the Development of International Law in Regard of Space

Starting from the revolutionary breakthroughs in science and technics, the changes started by such discoveries and the progress made are discussed in the paper. They altered a number of the realities of life which affect specific parts of international law and international relations, including the norms that regulate the role of *space* in international law and international relations. State territory is still the most important subject of international law. Its importance is growing (demographic explosion, growing traffic density, increase in the number of telecommunications systems, environmental issues, exhaustibility of natural resources).

A number of effects of such development processes are being discussed, e.g. in the legislation of international law (exclusive economic zone, common heritage of mankind).

Internacionalizacija rijeka jednostranim aktima država*

Neko načelno i opće prvenstvo interesa plovidbe pred svim ostalim mogućim načinima korištenja rijeka – danas više ne postoji¹. U svakom slučaju takav prioritet interesa ne postoji na svim nacionalnim i međunarodnim rijekama. Upotrebe rijeka za neplovne svrhe (*utilization except for navigation, l'utilisation en dehors de la navigation*) u strmom su brojčanom porastu² te radeju problemima međunarodnih, a posebno susjedskih odnosa³, npr. na području vodoprivrednih zadataka, zdravstveno štetnih pojava, opasnosti zagađivanja, itd.

Razne su rijeke u različitim stupnjevima od interesa za vrlo različite mogućnosti korištenja. Plovidba – ako više i nije jedini, a često ni važniji način njihove upotrebe, još će uvijek i u jednoj daljoj budućnosti na nizu rijeka biti važan pa i najvažniji način njihove upotrebe.

To je razlog da se ne zanemari interes na pitanjima koja su vezana uz međunarodnu riječnu plovidbu.

Opće običajno međunarodno pravo ne sadrži pravno pravilo koje bi stranim državama davalo pravo pristupa njihovih brodova i drugih plovnih objekata bilo koje vrste (trgovačkih, ribarskih, hidrotehničkih, policijskih, ratnih) u nacionalne rijeke drugih država. Rijeka kao dio državnog područja isto je tako nepovrediva, kao što je to i tlo (zemlja) koje je dio državnog područja. Teritorijalna obalna država – ukoliko nisu na snazi eventualne suprotne odredbe partikularnog međunarodnog prava, redovito ugovornog, koje dozvoljavaju i zajamčuju plovidbu nekom njenom nacionalnom rijekom i brodovima stranih zastava – može nedopustiti, odnosno zabraniti brodovima stranih zastava plovidbu rijekom o kojoj je riječ ili onim dijelom te rijeke koji se nalazi unutar njenih državnih granica i dio je njenog državnog područja. No to nedopuštanje, ta zabrana, normalno se pretpostavlja; zabranu nije potrebno posebno isticati. U sumnji se presumira ničim ograničena teritorijalna suverenost. Bez toga teritorijalna država ne bi bila u punom posjedu svoje teritorijalne suverenosti u tom dijelu svog

* *Internacionalizacija rijeka jednostranim aktima država*. – u: Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 20, 1972., br. 1-3, str. 227-237.

¹ Visscher de, *Théories et réalités en droit international public, quatrième édition*, Paris 1970, str. 231-232; također Colliard, *Évolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux*, RC Vol. 125 (1968-III), str. 365.

² Npr. proizvodnja električne energije, natapanje, odvodnjavanje, prihvaćanje i odvođenje otpadnih voda, hlađenje.

³ J. Andrassy, *Les relations internationales de voisinage*, RC Vol. 79 (1951-II).

državnog područja. Brod strane zastave koji bi usprkos tome uplovio u dio rijeke koji čini dio državnog područja teritorijalne države povrijedio bi teritorijalnu suverenost te države. Jer pravo obalne države da ne dopusti plovidbu strane zastave po rijeci koja leži unutar njenih državnih granica zaista je njeno nesumnjivo subjektivno pravo, zajamčeno objektivnim međunarodnopravnim poretkom. No to se njeno pravo ne smije konfundirati s njenim međunarodnopravnim dužnostima. Izvan svake je sumnje, naime, da obalna država može brodovima stranih zastava dopustiti da plove njenom rijekom. Obalna država će to učiniti kad to nađe za shodno i pod uvjetima koje će sama postaviti; "...every State can exclude foreign vessels from its national rivers, or admit them under certain conditions only, such as on payment of dues and the like."⁴

Razumije se da će obalna država u takvom slučaju vršiti jurisdikciju nad brodovima strane zastave kojima je dopustila – jednokratno ili opetovano – plovidbu njenom rijekom, i to za čitavo vrijeme dok se ti brodovi zadržavaju unutar njenog državnog područja. Ovu će jurisdikciju obalna država vršiti, ako drugačije nije izričito ugovoreno, u punom opsegu, onako kako je na to ovlašćuje opće običajno međunarodno pravo. Da li, kada, zašto i pod kojim uvjetima će teritorijalna država svojim jednostranim aktom dozvoliti plovidbu stranom brodu – iako na to nije obvezna nekim međunarodnim ugovorom – ovisi posve i isključivo o njoj samoj. Očito je da će se ona pri tome ravnati po svojim interesima. Prema tome, kada ona odluči da dozvoli plovidbu brodu (brodovima) strane zastave, takvo dopuštenje očigledno ne može i neće predstavljati povredu njene teritorijalne suverenosti. Sve, dakako, pod razumljivom pretpostavkom da je obalna država dovoljno slobodno stvorila svoju volju, bez pritiska koji bi prelazili onu, u međunarodnim odnosima često prisutnu i dopustivu motivaciju koja se u međunarodnom pravu još ne mora smatrati silom i diktatom. Moguće je, međutim, zamisliti pritisak koji dolazi izvan teritorijalne države i kojemu je cilj obratan, tj. tu državu spriječiti da dozvoli ili dozvoljava plovidbu stranim zastavama na temelju svojih jednostranih akata. Takvo nastojanje da se spriječi izdavanje jednostranih akata predstavljalo bi, naravno, miješanje u unutrašnje stvari teritorijalne države i povredu njezine suverenosti. Strana država bi takav pritisak mogla vršiti zbog nekih svojih ekonomskih interesa, osjećajući se npr., oštećenom smanjenjem prometa u svojim riječnim lukama ili uopće u prihodima od tranzita preko njenog područja, do kojeg smanjenja bi mogla dovesti određena internacionalizacija tuđeg riječnog toka. Takav motiv strane države, razumije se, ne može oduzeti protupravnost njenom miješanju u unutrašnje poslove druge

⁴ V. Oppenheim-Lauterpacht, *International Law – A Treatise* – Vol. I. eight ed., London 1955, str. 465. "L'est un droit propre de l'Etat d'ouvrir, ou non, à la navigation internationale les rivières et canaux qui sont situés entièrement sur son territoire" (Francois, *Règles générales du droit de la paix*, RC, Vol. 66 (1938-IV), str. 53).

države, u ovom slučaju teritorijalne države koja svojim jednostranim aktom dozvoljava – i to zbog unapređivanja svojih legitimnih interesa – plovidbu stranim zastavama svojom nacionalnom rijekom, kojoj time daje određeni međunarodni status.

Ovdje ne ulazimo u raspravljanje o dopustivosti ili nedopustivosti diskriminacije. Čini nam se da u pojedinim slučajevima ne bi nužno moralo predstavljati diskriminaciju ako bi se samo jednoj ili manjem broju država (geografskih susjeda, zemalja jednog riječnog sliva) na temelju jednostranog akta dozvolila plovidba kad za to postoje opravdani razlozi, dok se drugim zastavama to ne bi dozvolilo jer za to ne postoji potreba. Kao razlog koji bi posebno opravdavao slobodu plovidbe ograničenu na dvije⁵ susjedne države koje ista rijeka čas razdvaja, a čas ne, jer se crta granice često i udaljuje od rijeke, tako da se tok rijeke i crta granice opetovano sijeku (slučaj Drave i granice između Jugoslavije i Mađarske).

Kako je to opetovano dokazano, puko prihvaćanje samo *načela* slobode plovidbe obično još nije dovoljno i za faktično ostvarenje te slobode. Potrebno je ustanoviti konkretni režim za određenu rijeku. To se, pretežno, postizava zaključivanjem međudržavnih ugovora. Međutim, tvrdnja koju na ovom mjestu želimo postaviti i braniti jest ta, da međunarodni sporazum nije jedini način na koji neka rijeka, do određenog časa nacionalna (iako možda protiče kroz više država ili ih razdvaja), odnosno takva na koju se ne primjenjuje neki međunarodni režim – može, u većem ili manjem opsegu i sadržaju, postati međunarodnom. Jasno izraženom voljom teritorijalne države mogu brodovi stranih zastava steći pravo plovidbe kako im je odnosnim jednostranim aktom dano i osigurano, pri čemu se isti imaju pridržavati režima plovidbe što ga određuje teritorijalna država. Mi nigdje ne nalazimo pravnih argumenata koji bi se suprotstavljali ovoj tvrdnji. Pri tome, naravno, ne mislimo da je status brodova stranih zastava utemeljen na jednostranom aktu teritorijalne države u svemu jednak statusu stranog broda na rijeci koja je postala međunarodnom stupanjem na snagu nekog međunarodnog ugovora. Glavnu razliku vidimo u tome što se teritorijalna država u slučaju konvencionalnih međunarodnih rijeka ne može jednostavno osloboditi svojih međunarodnih obveza. Ona ne može neku međunarodnu rijeku, koja dijelom protječe kroz njeno državno područje i stoga čini dio njenog državnog područja, jednostavno svojom voljom vratiti u status nacionalne rijeke i zabraniti plovidbu stranim zastavama na svom toku rijeke. Naprotiv, kod međunarodne rijeke koja je takvom postala jednostranim aktom teritorijalne države, rijeka bi, eventualno, opet mogla i prestatu da ima tako stečeni pravni status. To bi se opet ostvarilo jednostranim aktom države. Ovo smatramo faktično i pravno mogućim i dopustivim. Pri tom se, međutim, ne bi smjelo zaboraviti da

⁵ Na rijeci *Mississippi* je sloboda plovidbe po ugovoru između Španjolske i Sjedinjenih Država od 27.10.1965. bila dopuštena samo tim dvjema državama.

bi i tu bilo moguće da si teritorijalna država namjerno sama onemogućiti jednostavno pretvaranje međunarodne rijeke opet u nacionalnu. Mislimo na jednostrani akt konstruiran – što se oblika i pravne naravi tiče – poput ili jednako onome što ga je egipatska vlada proglasila svojom izjavom o Sueskom kanalu i o uređenju koje se odnosi na njegovo upravljanje, danom u Kairu 24.4.1957. Spomenuti je akt, zajedno s popratnim pismom egipatskog ministra vanjskih poslova Mahmouda Fawzia od istog dana bio registriran u službenoj zbirci ugovora Ujedinjenih naroda⁶ poput svakog međunarodnog ugovora kojemu je najmanje jedna ugovorna strana država-članica Ujedinjenih naroda. Time se je, pretpostavljamo, željelo međunarodnoj zajednici i svakoj državi posebno pružiti sigurnost da stav vlade nije časovit, da se pomišlja na trajan ili bar trajniji stav i da se u to želi uvjeriti i druge vlade. Ovaj primjer bi se, možda, mogao slijediti i u slučaju kada se nekoj rijeci želi jednostranim aktom dati određeni međunarodni status.

Budući je ovdje riječ o jednostranom aktu države, neophodno je podvući da se pod tim nazivom ovdje misli na pravno pravilo stvoreno u skladu s ustavnim poretom i unutrašnjim pravom dotične države, najčešće postupkom kojim se donose zakoni, ali i na drugi, unutrašnjim pravnim poretom predviđeni način, i od za to ovlaštenog organa. U slučaju koji nas zanima, tj. u vezi s davanjem izvjesnog međunarodnopravnog statusa nekoj rijeci, taj jednostrani akt ima, između ostaloga, karakter određenog odricanja. Jer teritorijalna se država zaista i odriče jednog svog prava koje ona, na osnovu općeg međunarodnog prava, uživa u međunarodnim odnosima. To se pravo sastoji u ovlaštenju ne dopustiti odnosno zabraniti plovidbu stranim zastavama na svojoj rijeci. I upravo tog se prava ona jednostranim aktom odriče i dragovoljno ga napušta. Tom aktu, koji je u stvari izjava volje međunarodnopravnog subjekta – teritorijalne države, mora biti cilj da uzrokuje određenu međunarodnopravnu posljedicu, naime namjeravanu internacionalizaciju. Za uzrokovanje međunarodnopravne posljedice nije neophodno da taj jednostrani akt od druge države ili trećih država bude prihvaćen. Nikakav prihvati, ni izričiti ni prešutni (*tacitus consensus*) nije potreban. U modernoj praksi i doktrini prevladavao je stav da pravni učinak (efekt) nastupa – ili bar može nastupiti – samim objavljivanjem jednostranog akta. To dokazuje i spomenuta egipatska izjava. A taj se učinak, naravno, sastoji u stvaranju, potvrđivanju, mijenjanju ili ukidanju prava. U našem slučaju teritorijalna država gubi jedno svoje pravo⁷. A na drugim državama je da koriste ili ne koriste jedno novostvoreno pravno stanje.

⁶ UNTS, Vol. 265 (1957).

⁷ Razumije se po sebi da gubitak prava ne dozvoliti, odnosno zabraniti plovidbu stranim zastavama faktično nije štetan po tu državu, nego koristan. Odricanje od nekog prava može biti probitačno po teritorijalnu obalnu državu. Ona ne bi išla za tim učinkom kad uz gubitak prava ne bi očekivala neke, najvjerojatnije, ekonomske prednosti.

Teško bi bilo, ako ne i nemoguće, jednostranom aktu odricati podobnost da izazove međunarodnopravni učinak ako pretpostavka da odnosni učinak nije u suprotnosti s međunarodnopravnim poretkom može da bude utvrđena kao istinita. Ovo utoliko više, što ovi jednostrani akti, koji su u času svog objavljivanja bili u očiglednoj suprotnosti s međunarodnim pravom, mogu, ponekad, predstavljati početak jednog razmjerno kratkotrajnog procesa izmirenja međunarodne zajednice s dotičnim aktom, pa i usvajanje sadržaja tog jednostranog akta kao međunarodnog prava. Kao ne tako davni, i uz to vrlo značajni primjer takvog akta navodimo Trumanovu deklaraciju o epikontinentalnom pojasu iz 1945.⁸, koja je u datom času bila suprotna pozitivnom međunarodnom pravu. Istina, može se uzeti da je konačni učinak nastupio tek u času kad je sadržaj akta postao opće običajno međunarodno pravo uslijed neprotivljenja i prihvatanja od strane ostalih država⁹. Promatrano sa stajališta faktičnoga i neformalnoga, Trumanova je deklaracija bila odmah izazvala neki, iako ne konačni, međunarodnopravni efekt time što je otpočeo proces prihvatanja, iako je bila u suprotnosti s pozitivnim pravnim poretkom. Kako bi si onda mogao poreći učinak jednostranom aktu koji, s jedne strane, nije u suprotnosti s međunarodnopravnim poretkom, a s druge strane čak međunarodnopravnim subjektima stvara pravne mogućnosti korištenja prava kojih oni po općem međunarodnom pravu nemaju?

U pogledu sadržaja jednostranog akta, praksa i doktrina ne poznaju nekih posebnih ograničenja. Ono što uopće može da bude sadržaj međunarodnopravnog posla (international transaction)¹⁰, što je moguće i pravno dopustivo, to bi mogao biti i sadržaj odgovarajućeg akta ako međunarodno pravo za polučenje učinka izričito ne zahtijeva još i ispunjenje neke određene pravne potreštine (npr. okupaciju područja kao uvjet njegova sticanja). To dopušta da država svojim jednostranim aktom, po svojoj volji, može vrlo precizno definirati ono što odgovara potrebama konkretnog slučaja i njenim namjerama..

Sadržaj akta ima karakteristike koncesije¹¹. A davanje koncesije je moguće uvjetovati. Tu će stoga biti moguće da teritorijalna država navede pod kojim

⁸ Trumanova deklaracija od 28.9.1945. postavlja zahtjev za tzv. *Continental Shelf*-om (epikontinentalni pojas). Deklaracija je mnogo puta i na raznim mjestima objavljivana, npr. u *Department of State Bulletin*-u, 30.9.1945., te u: *American Journal of International Law*, 1946, *Supplement*, str. 45-47.

⁹ Jednostrani akti država nisu izvori međunarodnog prava ali mogu biti put kojim će se stvoriti norma međunarodnog prava, jer će normativni sadržaj, ako odgovara interesima drugih država, biti prihvaćen u opće ili u partikularno međunarodno pravo.

¹⁰ Oppenheim-Lauterpacht, *op. cit.*, str. 872. (“...which is to be regarded as an international transaction...”).

¹¹ Alvarez smatra da se u Južnoj Americi polazilo od pojma koncesije koje su obalne države dobrovoljno davale. To se činilo ne samo međunarodnim ugovorima nego i legislativnim aktima. V. Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, Vol. I., str. 534.

uvjetima dozvoljava plovību stranim zastavama. Moći će točno definirati jurisdikciju koju će vršiti nad brodovima strane zastave. Poštivanje suverenosti obalne države i njenog pravnog poretka zapravo se samo po sebi razumije. Biti će potrebnije navesti dodatne uvjete ako to prilike traže, npr. plaćanje nekih taksa, pristojbi za usluge i sl. Također će biti moguće u sadržaj akta unijeti eventualna vremenska ograničenja plovidbe (samo danju, samo u određenim razdobljima godine). Moći će biti navedeni i oni uvjeti koji se sastoje od izvršenja protuusluga, davanja analognih prava, reciprociteta ako je taj moguć (druga država bi također mogla na jednoj svojoj rijeci dozvoliti plovidbu stranim zastavama), itd. Naročito bi akt mogao sadržavati detaljne odredbe o načinu eventualnog vraćanja rijeke u status posve nacionalne rijeke, tj. slučajeve kada i uvjete (rezolutivni uvjet)¹² pod kojim bi teritorijalna država okončala režim stvoren njenim aktom, možda uz obavezu nekih prethodnih obavještenja i poštivanje nekih rokova.

Što se oblika jednostranog akta tiče, razumije se da međunarodno pravo, kao ona pravna grana koja redovno i u pravilu nije i ne može biti formalizirana, ne raspolaže nikakvim strogim pravilima u pogledu na oblik akta. Dosadašnji jednostrani akti država mogu da posluže samo kao neobvezatni uzor. Države su u tom pogledu nevezane.

Ako objavljivanje jednostranog akta slijedi ponašanje u skladu s aktom, kako od strane države koja ga je donijela i proglasila, tako i od strane drugih država, tada je stvoreno novo međunarodno pravo. Jer ono se ne stvara samo time što subjekti međunarodnog prava ugovornim i običajnim putem uzajamno preuzimaju obveze i prava, nego i putem jednostranog preuzimanja pravnih obveza¹³. Svaka se država može limitirati (*théorie de l'autolimitation*) u svojoj suverenosti, pa čak u krajnjem slučaju i dobrovoljno se odreći svojeg međunarodnopravnog subjektiviteta. Tim je jasnije da se može u jednom prostorno neznatnom dijelu svog područja odreći prava zabraniti pristup brodovima stranih zastava, ne odričući se pri tom svoje suverenosti i svoje jurisdikcije.

Naša tvrdnja da rijeka može da dobije izvjesni međunarodnopravni status i jednostranim aktom države nalazi svoju potvrdu i u međunarodnoj praksi. Ne smatrajući potrebnim ovo dokazivati, jer takvi su dokazi odavno poznati – iako, možda, nisu dovoljno uočeni – podsjećamo da je npr., Brazil svojim dekretom od 7.12.1866. izjavila da je rijeka Amazona otvorena brodovima svih država počam od 7.9.1867.¹⁴ Isto su to učinile sve države na Amazoni, pa je tako na toj velikoj i važnoj rijeci proglašena sloboda plovidbe za sve zastave. Budući da ta

¹² Npr. dok se ne izradi neki drugi prometni put, dok se ne dovrši neki plovni kanal i sl.

¹³ V. Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Band I, str. 137.

¹⁴ Hyde, *op. cit.*, str. 532.

sloboda nije istodobno predstavljala ugovornu obvezu za obalne države, one su smjele – a time su se znale i koristiti – prolazno obustavljati tu slobodu¹⁵.

Venezuela je svojim zakonom od 14.5.1896. i jednim dekretom od 1.7.1896. otvorila Orinoko stranim trgovačkim brodovima. A jednim dekretom od 1.7.1893. isto je tako opet i zabranila plovidbu stranim zastavama na mnogim plovnim putevima te iste rijeke. Venezuela je, prema tome, dobar primjer dozvoljavanja jednostranim aktom i zatim zabranjivanja na isti način plovidbe Orinokom i njenim slivom.

Na rijekama Urugvaj, Paragvaj i Parana obalne su države sredinom prošlog stoljeća uspostavile režim slobode plovidbe – također jednostranim aktima.

Italija dozvoljava plovidbu rijekom Pad iako je ona danas cijelim svojim tokom u jednoj istoj državi i nigdje ne čini granice između dviju država te nije na snazi ni neki međunarodni ugovor koji bi joj davao status međunarodne rijeke.

Što se ovakve prakse tiče, naročito one koja je zabilježena u Južnoj Americi, dala je ona pravo Alvarezu da ustvrdi kako se načelo slobode plovidbe rijekama Amerike nije razvilo na isti način kao u Evropi, nego kao koncesija dobrovoljno dana od strane teritorijalne države: "...but as a concession accorded voluntarily by the riparian States through...or of legislative acts (podvukao V. I.)"¹⁶.

I evropska doktrina je zabilježila mogućnost davanja međunarodnog statusa rijekama mimo međunarodnih ugovora. Tako Dahm tvrdi: „Neke međunarodne rijeke uopće nisu predmet međunarodnih ugovora. Jedan niz navlastito južno-američkih država nije međunarodnopravno vezan¹⁷. Slično zaključuje Guggenheim kad kaže: „...njihovo korištenje, prema tome i plovidba, stoji isključivo pod pravnim poretkom obalne države, koja, međutim, može drugim državama, odnosno njihovim pripadnicima, podijeliti prava korištenja (svojih) nacionalnih voda“¹⁸.

Jednu posebnu potvrdu o prikladnosti jednostranih akata za svrhe o kojima je ovdje riječ nalazimo u rezultatima rada Barcelonske konferencije održane 1921.

Kao što je općenito poznato potpisane su 20.4.1921. u Barceloni dvije konvencije (svakoj je pridodan i poseban statut) i to *Konvencija i Statut o slobodi tranzita* i *Konvencija i Statut o režimu plovnih puteva od međunarodne važnosti*. Ovoj drugoj konvenciji pridodan je još i tzv. *Dodatni protokol*.

Istoga dana potpisan je i *Deklaracija o pravu na zastavu država koje nemaju morske obale*¹⁹.

¹⁵ Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, II knjiga, Beograd, 1956., str. 119.

¹⁶ V. Whiteman, *Digest of International Law*, Vol. 3, str. 881.

¹⁷ V. Dahm, *Völkerrecht, Band I.*, Stuttgart, 1958, str. 626-627.

¹⁸ V. Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Band I, Basel, 1948., str. 365.

¹⁹ Svi su ovi instrumenti objavljeni u LNTS, Vol. 7 (1921-1922).

U svojoj ukupnosti rezultati barcelonske konferencije ničim ne proturječe tvrdnji o jednostranim aktima kao pogodnim sredstvima unapređenja međunarodnih odnosa na tom području. No naročito govori u prilog našeg stava čl. I. t. 2. Statuta koji se odnosi na režim plovnih puteva od međunarodne važnosti. U tom se, naime, članku Statuta daje definicija plovnih puteva (*voies navigables, navigable waterways*) pa se, između ostalog, kaže da među plovne puteve od međunarodne važnosti na koje se Statut odnosi spadaju i oni, među koje nesumnjivo spadaju i rijeke (*voies d'eau naturelles, natural waterways*), koji su takvima, tj. od međunarodne važnosti, izričito proglašeni jednostranim aktima država pod čijom suverenosti se ti plovni putevi u cijelosti ili dijelom nalaze²⁰. Posebno je karakterističan Dodatni protokol Konvenciji o režimu plovnih puteva. Tom je Protokolu svrha da državama ukaže na priliku, i da ih stimulira, da idu i dalje od Statuta, te da još više olakšaju slobodu trgovačke plovidbe. I to time, što bi države potpisnice Protokola dozvolile plovidbu stranim brodovima i na onim svojim plovnim putevima *koji se ne smatraju od međunarodnog interesa* (podvukao V. I.) – i to bilo na svim takvim plovnim putevima, bilo samo na prirodnim²¹.

Iz ovog se, u naslonu na argument *a maiori ad minus* može zaključiti da je jednostranim aktom moguće dozvoliti plovidbu stranim zastavama na rijeci od međunarodne važnosti; jer Dodatni protokol smatra ne samo mogućim nego i poželjnim da se takva plovidba dopusti i na plovnim putevima koji nemaju međunarodni značaj.

Naše nastojanje dokazati da se rijeci može dati izvjesni međunarodni status i jednostranim aktom ima u toliko smisla, što to u udžbenicima i općim djelima nije uvijek dovoljno snažno istaknuto. Ponekad bi se mogao steći utisak da se međunarodni status rijeke uvijek osniva na međunarodnom ugovoru i da jedino

²⁰ "In the application of the Statute, the following are declared to be navigable waterways of international concern:

1...

2. Waterways, or parts of waterways, whether natural or artificial, expressly declared to be placed under the regime of the General Convention regarding navigable waterways of international concern either in unilateral Acts of the States under whose sovereignty or authority these waterways or parts of waterways are situated, or in agreements made with the consent, in particular, of such States" (t. 2., čl.1. Statuta).

²¹ „The States signatories of the Convention on the Regime of the Navigable Waterways...further concede, on condition of reciprocity, without prejudice to their rights of sovereignty, and in time of peace,

a) on all navigable waterways,

b) on all naturally navigable waterways, which are placed under their sovereignty or authority, and which, not being considered as of international concern, are accessible to ordinary commercial navigation to and from the sea, and also in all the ports situated on these waterways, perfect equality of treatment for the flags of any State signatory of this Protocol as regards the transport of imports and exports without transshipment.“

tako i može da bude. Cilj koji imamo pred očima je u tome, da ukažemo na izvjesne prednosti jednostranih akata pred ugovorima. Ovi prvi mogu biti brži i jednostavniji put za ostvarenje što nesmetanije plovidbe i za uklanjanje nacionalnih barijera nego što su to ugovori. Što veća sloboda tranzita i što povoljniji režimi na plovnim putevima – ciljevi kojima je težila barcelonska konferencija 1921. – mogli bi se, vjerojatno, još znatno unaprijediti posredstvom jednostranih akata. Jer njihov sadržaj ne mora u tolikoj mjeri biti ovisan o časovitim političkim uvjetovanostima. Pri sklapanju ugovora igraju često veliku ulogu podjele država u raznovrsne postojeće političke grupacije. To dovodi do teškoća koje ne moraju biti ni u kakvoj vezi sa samim predmetom pregovora.

Jednostranim aktima teritorijalnih obalnih država otvara se mogućnost plovidbe stranim zastavama na način koji teritorijalna država u svakom posebnom slučaju smatra potpuno spojivim sa svojom suverenosti i svojim interesima. Teritorijalne države mogu same određivati što, koliko i na koje vrijeme daju i osiguravaju slobodu plovidbe. Ovo predstavlja veliku prednost u usporedbi s nizom međunarodnih ugovora, mirovnih i onih kojima se konkretno izgrađivao režim na međunarodnim rijekama, jer je dio tih ugovora učvršćivao dominaciju velikih i neobalnih država nad srednjim i malim obalnim državama²². Velike sile nisu bile pripravne da na svojim rijekama ugovornim putem, u sličnim uvjetima i uz primjenu reciprociteta, drugim državama dadu prava koja su same za sebe zahtijevale (Seina, Loirea, Garronea, Rona, Temza). Ukratko, velike su sile, kao što je to vrlo često slučaj i na drugim vrlo različitim poljima međunarodnih odnosa, imale dva kriterija. Ovakve teškoće mogu se izbjeći jednostranim aktima. Oni su danas još nedovoljno iskorišteno sredstvo obaranja zaprijetka što nesmetanijom međunarodnoj trgovini i što slobodnijem međunarodnom tranzitu.

Summary

Internationalization of Rivers through Unilateral Acts of States

First a survey of fundamental rules of International Law concerning navigable rivers is given, both national and international, followed by a description of the differences between the legal statuses of international rivers created by international treaties — as compared to those created by unilateral acts of States. The author points out the legal nature and the qualities of unilateral acts of States as the means of internationalizing navigable rivers. He insists on the

²² V. Visscher de, *op. cit.*, str. 234-235.

legality and permissibility of this method of internationalization of rivers. According to him there is no acceptable argument against this assertion. On the contrary, there can be found, in one part of the doctrine, proofs for the correctness of this standpoint; and also in international practice — although mostly in non-European countries.

This state of affairs is sometimes insufficiently pointed out in more recent text-books and systems (treatises) of international law. The author's intention is to stress all the advantages of unilateral acts of States compared with international treaties used to reach the same goal. It is mentioned, among these advantages, that the content of unilateral acts of States is far less dependant on current political circumstances and existing conditions. Especially the division of States in opposed groups creates difficulties unrelated to the matters which have to be negotiated. Unilateral acts of States can avoid these and other hindrances in connection with the conclusion of treaties. One of them are double standards of big powers, unwilling to allow on their rivers the regimes they ask for on foreign rivers. It would be in the interest of the international trade and traffic to use unilateral acts of States more often in order to internationalize rivers and establish the freedom of navigation.

O obilježjima i načinu znanstvenog rada Jurja Andrassyja*

Pisati u ovoj našoj Reviji o osobi Jurja Andrassyja¹ i o djelu što ga on ostavlja sredini u kojoj je živio i radio, znači pisati o čovjeku koji je u najživljem sjećanju gotovo cjelokupnog članstva Jugoslavenskog udruženja za međunarodno pravo, a također i većeg dijela čitalaca Revije. Prošlo je više od dvije godine (Andrassy je umro 20. 12. 1977.) od smrti čovjeka koji je svojom ličnošću i svojim načinom i nehotice silio svakoga koji ga je susretao, koji je slušao ili čitao njegove riječi, da si stvori sud, ili bar utisak, o njemu i njegovu djelu. Niti jednom riječju ne treba dokazivati, naravno, da nisu svi koji su Andrassyja poznavali, površnije ili dublje, o njemu mislili jedno isto i ocjenjivali ga posve jednako. Razumljivo je da ni o kome ne mogu svi imati isti sud, pa se mora pretpostaviti da ni sudovi o Andrassyju ne mogu svi biti identični. No njegov je rad općenito bio vrlo povoljno ocjenjivan, a njegova je osoba uživala simpatije i poštovanje gotovo svih, a posve sigurno svih onih koji su imali preduvjete i volju da Andrassyja i njegov opus objektivno vrednuju. Iako su, dakle, svi na polju međunarodnog prava zainteresirani domaći i strani stručnjaci Andrassyja, a pogotovo njegov opus, poznavali i o njemu stvarali svoje sudove - i to vrlo povoljne - ipak ćemo pokušati da ovom prilikom odgovorimo na pitanje: zbog kojih razloga su osoba i djelo Jurja Andrassyja, s mnogih strana i u mnogo pogleda, uživali toliko simpatija i priznanja.

Kao osoba, Andrassy je, neovisno o svim ljudskim predodređenostima i datostima u kojima se čovjek, nužno i beziznimno, rađa, živi i djeluje, bio krajnje slobodan i neopterećen u svojim odnosima prema tuđim nazorima i mišljenjima, prema jezicima, kulturama, rasama i narodima. Kod njega se, u dnevnoj životnoj praksi, vidjelo da nema predrasuda i da je za njega, prije svega i više od svega, važan čovjek, pojedinac kojeg susreće, s kojim radi, kojeg pomaže, savjetuje i ocjenjuje. Uvijek je samo čovjek-pojedinac taj koji u Andrassyjevim očima zaslužuje, ili ne zaslužuje, kritiku ili pohvalu, kojega treba ili ne treba pomoći. Koliko je Andrassy iskreno bio protivnik svakog rasističkog pristupa političkoj praksi i teoriji, u prošlosti i sadašnjosti, koliko je osuđivao svaki nacionalizam - i pored dubokog nacionalnog osjećaja što ga je posjedovao - koliko socijalno porijeklo nije smatrao razlogom za zapostavljanje, ali ni za privilegiranje - ponekad je znalo začuditi i iznenaditi one koji ga još nisu dovoljno poz-

* *O obilježjima i načinu znanstvenog rada Jurja Andrassyja.* – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 26, 1979., br. 1-3, str. 1-7.

¹ O Andrassyjevom životu i djelovanju vidi: Bakotić, *Sjećanje na Jurja Andrassyja*, u ovom broju Revije.

navali. I prije nego se riječ *diskriminacija* stala toliko često javljati kao što je to danas slučaj, Andrassy je bio primjer javnog radnika, pravnika, pisca, stručnjaka i profesora kojemu je svako diskriminiranje bilo ne samo strano i vrijedno najoštrije osude, nego je Andrassyjevo djelovanje bilo upravo obratno: u svom radu, posebno kao nastavnik, ponašao se je i djelovao izrazito demokratski i antidiskriminatorno. Ovakva njegova svojstva bila su i ostala neophodno potrebna svakom internacionalisti, svakom onom koji se u praksi i u teoriji bavi međunarodnim i međudržavnim odnosima i međunarodnim javnim pravom. Andrassy je ta svojstva posjedovao u izuzetno visokoj mjeri. Svi koji su s Andrassyjem dolazili u tijesan dodir morali su osjetiti tu stranu njegove osobnosti. Svjesno ili nesvjesno, ona Andrassyjeva okolina koja ga je dobro poznavala, doživljavala ga je kao učenjaka bez predrasuda i kao javnog radnika koji uzorno predstavlja negaciju karijerizma svake vrste, kao i svih nastojanja da se pomagalicama, koja leže izvan znanja i rada, stvore dobri položaji i korisne naklonosti. Mislimo da upravo u tim Andrassyjevim vrlinama, pored mnogih drugih koje je posjedovao, a koje u ovim recima puštamo po strani, leži odgovor na pitanje, koji su bili uzroci i razlozi visokoj ocjeni što ju je uživala osoba Jurja Andrassyja. Svako je morao osjetiti da ga Andrassy susreće s iskrenim štovanjem, da mu posvećuje svoju punu pažnju i interes, da cijeni i ocjenjuje samo osobu s kojom se susreće i njene intencije, da je slobodan, s jedne strane od predrasuda, a s druge od ambicija i interesa koje bi trebalo ostvarivati putevima i načinima koje njegov moral i etika osuđuju. A kriteriji Andrassyja u tom pogledu bili su vrlo strogi.

Eto to je jedan od odgovora na pitanje zašto je Andrassy, naročito u ovom našem krugu, među članovima Jugoslavenskog udruženja za međunarodno pravo - ali i u inozemnim stručnim krugovima - imao toliko prijatelja i poštovalaca.²

Što se Andrassyjevog ukupnog opusa tiče, koji on za sobom ostavlja,³ razumije se da on nosi vidne biljege svojstva koje smo upravo letimično iznijeli, ali također i drugih njegovih svojstava, među kojima se svakako nalazi i ogromna upornost i radinost. Na ovim je stranicama nemoguće prikazati

² Ugled što ga je Andrassy uživao kao čovjek i kao znanstveni radnik došao je do vidnog izražaja povodom njegove sedamdesetogodišnjice i odlaska u mirovnim]. O tome svjedoči broj domaćih i stranih autora koji su mu svojim radovima, objavljenim u njemu posvećenom svesku *Zbornika Pravnog fakulteta u Zagrebu* (3-4/1966.), kao i u posebnoj ediciji izdatoj u Haagu, 1968. (*Mélanges à Juraj Andrassy*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1968), izrazili priznanje i poštovanje.

³ Ovaj broj Revije (str. 311) sadrži bibliografiju radova profesora Andrassyja. Nju je izradila dokumentaciona služba Biblioteke Pravnog fakulteta u Zagrebu (bibliotekari Jasna Kovačević i Ana Radočaj). Namjera je bila dati kompletnu bibliografiju Andrassyjevih štampom objavljenih radova. Smatramo da je to i postignuto da je bibliografija quasi - kompletna; jedva da je koji rad mogao ostati njome neobuhvaćen. No ona ne obuhvaća mnogobrojne (najmanje 300) novinske članke, od kojih je najveći dio objavljen u razdoblju između dva rata u zagrebačkom dnevniku *Obzor*.

Andrassyjev opus. On bi trebao da bude sistematski i trajno analiziran u našoj doktrini međunarodnog prava, jer to po svojim svojstvima originalnosti i iskrenosti, upućenosti i solidnosti, zaista zaslužuje, i jer bi to bilo korisno ne samo za našu doktrinu, nego i za našu međunarodno-pravnu praksu. Ovdje se, međutim, pokušava ukazati samo na metode, ili možda na neke karakteristike njegova rada, zapravo *načine* na koje je stvarao, ne ocjenjujući ovom prilikom sam rezultat rada, njegovo djelo.

Andrassy je započeo ozbiljno raditi kao student, u vrijeme kada si naši mlađbrojni znanstveni radnici, naročito na polju društvenih znanosti, nisu mnogo postavljali pitanje *metode rada*. Ovo pogotovo vrijedi za međunarodno javno pravo, koje je u to vrijeme - doba prvog svjetskog rata i prvih poslijeratnih godina - na Pravnom fakultetu u Zagrebu još bilo uključeno u katedru državnog i ustavnog prava i kojemu se kao svom isključivom zadatku još niko nije bio u punoj mjeri posvetio. Andrassy će uskoro biti prvi kojemu će čitavog života međunarodno pravo stajati u središtu interesa i rada.

Za Andrassyja su postojale vrlo skućene mogućnosti da u Zagrebu ući od drugog, starijeg i iskusnijeg.⁴ Nije postojala znatnija mogućnost neke redovite i važnije suradnje s osobama koje bi mu u disciplinama koje su ga zanimale mogle pružiti neku veću pomoć. Ono što je postojalo u redovitoj akademskoj nastavi i izvan nje, u pisanoj rijeći i u eventualnim rijetkim osobnim dodirima, Andrassy je vrlo brzo naućio i savladao. Njegov je kapacitet doznavanja i uće-nja gotovo odmah prešao opseg i kvalitetu onoga što je u svojoj sredini zatekao. Nije moguće dokazati da je, do njegova odlaska u Pariz, bilo tko u spomena vrijednoj mjeri na njega prenosio svoja iskustva, savjetovao ga i tako svojim pogledima i nazorima utjecao na razvoj mladog Andrassyja. Svakako ne u domovini, i ne do njegova prvog duljeg boravka u Parizu 1922., kada mu je bilo 26 godina. U Parizu je 1922/23. intenzivno radio i sigurno je da je tamo bio izložen raznim uplivima tadanjih internacionalista i publicista. No do toga vremena, kako to znamo iz njegovih rijetkih izjava, on se je, znatiželjan i radin, formirao uglavnom samo ćitajući stranu povijesnu, pravnu i politićku literaturu, pretežno francusku, ali takoder njemaćku i englesku. Bio se je razvio u velikog ćitaća, a to je i ostao do kraja života. Sve objavljeno na glavnim evropskim jezicima bilo mu je pristupaćno. Iz razgovora s Andrassyjem, a i iz njegovih bilježaka, znamo, da je kao ćitalac, kao vjećiti student i pravi *scholar* u najboljem smislu tog pojma, vrlo široko povukao granice svog interesa. Iako je vrlo rano, još kao student, svoju pažnju i interes usmjerio na međunarodno javno pravo, on se je traj-

⁴ Ono što su profesori državnog i ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, Josip Pliverić i Ladislav Polić, dali na polju međunarodnog javnog prava, Andrassy je temeljito poznao. A izvan radova (i predavanja) spomenute dvojice bilo je vrlo malo i posve izoliranih radova (ćasopis *Mjesećnik*) koje je Andrassy takoder dobro poznao.

no zanimao za javno pravo uopće, posebno ustavno i upravno, političku ekonomiju, a također i za opću političku, kao i za diplomatsku povijest. Nesumnjivo, Andrassy je rano postao politolog širokog interesa i znatnog obrazovanja.

Iz ovih nekoliko spoznaja o Andrassyju, naročito o širini njegovih interesa, slijedila je prva crta, jedna od osnovnih karakteristika njegova rada, njegove metode pisanja. Mislimo na to, da je Andrassy, pišući o bilo kojem pitanju, uvijek prethodno vrlo široko obuhvatio granična područja oko svoje teme i pritom se udaljavao od prava i zalazio u druge discipline. To se već mora smatrati metodom, iako je to široko obuhvaćanje studija i istraživanja radi izlaganja teme koja će biti uža, vjerojatno više uvjetovano Andrassyjevom naravi i svime što ga je karakteriziralo kao osobu i pisca, nego nekim svjesnim usvajanjem takve radne metode, koju bi on bio razradio u neki postupak za koji bi bio odlučio da će ga se uvijek dosljedno pridržavati. Andrassy je na taj način, u izvjesnom smislu, sama sebe svrstao među *nespecijaliste*. I to po tome, što svoj ukupni radni kapacitet nikada nije oštro usmjeravao samo na međunarodno javno pravo, a pogotovo ne - kako se to danas sve češće dešava - samo na neke njegove dijelove. Mnogo je vremena i snage posvećivao povijesti uopće, a suvremenoj naročito. Kada je proveo dan u intenzivnom čitanju i bilježenju s područja izvan međunarodnog prava, smatrao je da udovoljava svojoj znatiželji, možda na štetu vremena i snage koje je trebao posvetiti samo međunarodnom pravu. No očigledno da je takvim radom davao težinu i vrijednost svojim izlaganjima i svojim sudovima na polju međunarodnog prava. Bio je - uprkos teškoća što ih u posljednje vrijeme stvara preobilje publikacija i informacija - odlično informiran. Ova njegova potreba za širokim zahvatanjem u sve što se odnosi na društvo, politiku i međunarodne odnose, treba smatrati njegovom metodom, mada ona nije bila uvijek svjesna i namjeravana. Njegov način rada dovodio je do širine pogleda koji njegovim radovima daju možda i ne lako uočljiva ali vrlo vrijedna obilježja obuhvatnosti i upućenosti.

Kod mnogih Andrassyjevih radova, npr. kod *Epikontinentalnog pojasa*⁵ ili kod *International Law and the Resources of the Sea*,⁶ njegovi suradnici znadu iz vlastitih zapažanja, kao i iz ostavljenih pripremljenih radova, koliko je opsežan rad na doznavanju, razmatranju, i, naročito, provjeravanju ekonomskih i političkih činjenica i okolnosti autor izvršio. Ta utvrđivanja i doznavanja Andrassy je smatrao neophodno potrebnim da bi mogao ući u razmatranja *de lege ferenda*. Posebno Andrassy nikada ne zaboravlja razmatrati i utvrđivati u čijem je, zapravo, interesu dalje trajanje neke norme kao pozitivnog prava, koji bi konkretni

⁵ *Epikontinentalni pojas*, Zagreb, 1951. (Jadranski institut Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti).

⁶ *International Law and the Resources of the Sea*, New York and London, 1970 (Columbia University Press).

razvoj odgovarao čijim interesima, itd. Ovdje se već pomalo ukrštava širina njegovih istraživanja, sa istraživanjem materijalnih izvora, tj. sa ulaženjem u dubinu teme, o čemu će odmah biti riječ.

Jedna druga crta Andrassyjeve metode, bliska prvoj, sastojala se u načinu obrade same teme. Dok je kod prvonavedene metode Andrassy možda neplanski vrlo široko zaokruživao svoju temu istraživanja i studijem na pojedinim udaljenijim područjima, druga se crta njegove metode odnosi samo na njegovu temu. Sada nastoji što više prodrijeti u dubinu, tražiti uzroke pravne norme, postojeće i buduće. Radi se o onome što najčešće nazivamo *materijalnim izvorima*. Zašto norma međunarodnog prava ima upravo onaj sadržaj koji smo *de lege lata* utvrdili? I zašto bi norma *de lege ferenda* trebala imati upravo određeni predloženi sadržaj, a ne neki drugačiji sadržaj? Da bi se na ta pitanja odgovorilo, odnosno da bi autor bar samome sebi dao odgovor na pitanje o materijalnim izvorima norme, potrebno je studirati realni život koji teče u pozadini ili ispod norme, i koji čini bazu na kojoj norma pozitivnog prava počiva, odnosno na kojoj će počivati buduća norma. Andrassy takav studij nije nikada olako shvaćao.

Njegova je radna metoda bila upravo u tome, da je na osnovi što originalnijih materijala i što pouzdanijih informacija nastojao spoznati *materijalni izvor* sadašnje i buduće norme. Zašto je širina pojasa jurisdikcije, ili jurisdikcija (u slučajevima razlikovanja na opću, ribolovnu, carinsku i dr. jurisdikciju) određena upravo onako kako jest? Zašto neke države žele usku zonu jurisdikcije, neke široku, a neke gotovo da ni najvećim širinama nisu zadovoljne? Koji interesi - ekonomski, politički - stoje iza stavova država? Itd.

Obje spomenute crte Andrassyjeve metode, široko zahvaćanje izvan teme, i istraživanje materijalnih izvora normi, uklonile su svaku opravdanu mogućnost prigovaranja da su teme tretirane suviše *legalistički*. Takvi, češće opravdani prigovori, nisu mogli pogoditi Andrassyja. Njegova spoznaja, i, prema tome, njegove radne metode, vodile su strogo računa o tome da neke teme ne mogu biti ispravno shvaćene i obrađene odvojeno od njihove ekonomske, političke, povijesne i svake druge postojeće relevantne podloge. Andrassy je bio materijalist u tom smislu, što ne samo da materijalnu - u širokom smislu riječi - podlogu međunarodnog prava nikada nije zanemarivao, nego joj je, upravo obratno, posvećivao naglašenu pažnju. To, međutim, ne znači da je odricao ulogu koju i idejna kretanja, nazori na svijet i religije mogu da posredno igraju pri formiranju pravnog, u njegovom slučaju međunarodnog poretka. A to također ne znači ni to, da Andrassy nije imao svojim radom i svojim razmišljanjem stvorenu viziju o potrebnom smjeru i putu kretanja međunarodnog prava. Smatrao je da nije uzaludno boriti se - između ostaloga i u dosta tijesnim okvirima međunarodnog prava, pomažući time praksi međudržavnih odnosa - za osiguranje mira. U tome, i pored velikog realizma, i, možda, skepticizma - nije bio lišen svakog optimizma. Osiguranje međunarodnog mira uopće, ili za neko dugo

razdoblje budućnosti, Andrassy nije smatrao naprosto utopijom. Ali vrlo, vrlo teškim zadatkom i izazovom za razum ljudskog roda.

Treću crtu njegove radne metode ne bi trebalo smatrati toliko njegovom, jer ona mora biti prisutna u svakom ozbiljnijem znanstvenom radu, da se ona kod Andrassyja nije pojavila u posve izuzetnom intenzitetu. Radi se o provjeravanju svih činjenica koje odnosni rad sadrži, svih informacija koje on pruža. Mi tu crtu ovdje iznosimo kao karakterističnu za njega, jer je ona u njegovom radu poprimila izvanredne i neobičajene razmjere. Svaku činjenicu koja se, po prirodi stvari, mora preuzeti, jer ju je nemoguće sam utvrditi (datumi, mjesta, nazivi, osobe i njihove aktivnosti, itd. naročito u prošlosti, ali i u suvremenim zbivanjima), Andrassy nikada ne provjerava na jednom ili dva izvora. Za svaki detalj, pa i onaj koji bi se mogao ocijeniti kao sporedan, Andrassy vrši provjeravanja na svim lako i teško dostupnim izvorima. Rezultat takvog rada vodio je i do, čini nam se, najvećeg mogućeg izbjegavanja onog toliko poznatog prenošenja neke pogreške ili slučajne omaške iz djela jednog autora u djela drugih, u dugom nizu uzajamnih preuzimanja. Mogla bi se ova Andrassyjeva pedantnost opisati i kao nepovjerenje prema svemu što bi se moglo, ili što se čak mora, preuzeti od drugoga. Zato on uvijek nanovo vrši jedan zapravo istraživački rad, koji bi mnogi smatrali suvišnim. Nezahvalna istraživanja koja redovno i ne dovode do nekog otkrića, nego samo provjeravaju iznijeto, Andrassy nikada nije izbjegavao. Otuda njegovim radovima taj visoki stupanja pouzdanosti. Njegovi radovi, naročito njegov sistem međunarodnog prava, postali su i sami mjesto na kojem se provjerava točnost mnogih podataka.

Kao *četvrtu* oznaku Andrassyjeve metode ističemo i opet jedno provjeravanje, ali posebne vrste, provjeravanje ne više istinitosti podataka i informacija, nego provjeravanje stavova i zaključaka. Radi se o provjeravanju na višoj, idejnoj razini. Stavovi i zaključci do kojih je došao Andrassy neprekidno dovodi u pitanje. Moglo bi se reći da je njegova radna metoda neprekidna *rekonsideracija*. On trajno dovodi u sumnju ispravnost svojih stavova koji su bili stvoreni i već izraženi. Znamo, npr., da Andrassy nikada nije prestao, uzimajući u obzir primjere iz dnevne suvremene prakse, vrlo kritično provjeravati svoja gledanja na odnos između unutrašnjeg i međunarodnog prava. I u svakom drugom pitanju u kojem je bio zauzeo stav, nije taj stav nužno smatrao konačnim. Ta kritičnost prema vlastitim stavovima stavila ga je u red pravih znanstvenih radnika. Bio je uvijek pripravan da prizna pogrešku, ili, naprosto, dalji razvoj problema, ali i dalji razvoj svoje vlastite misli, pa je nastavio istraživati i razmatrati pitanja koja je već bio obradio. Bio je pravi znanstvenik koji ni časa ne oklijeva da se upusti ponovo u rad, s izgledom da jedno starije stajalište zamijeni boljim novim.

Navedenim Andrassyjevim *metodama*, koje to zapravo i nisu u uskom tehničkom smislu nekog određenog načina sakupljanja i klasificiranja građe, njezi-

ne obrade i prezentiranja, ali svakako čine osnovna obilježja njegove osobe i načina njegova stvaranja, želimo nadodati i podvući onaj Andrassyjev najosnovniji pristup znanstvenom radu, kojemu, je ostao vjeran do kraja života. Mislimo pri tom na njegov svima nama poznati beskompromisni stav i rad istraživača. Istraživao je da bi smio ustvrditi što je sadržaj pravne norme, da bi mogao ukazati na vjerojatni razvoj, i da bi se, kada je to bilo moguće, izjasnio o tome, koji bi razvojni pravac bio u općem, međunarodnom interesu. Uporno je istraživao, izučavao i analizirao međudržavnu praksu. Htio je da otkrije što se ima smatrati međunarodnim pravom i kakav će biti njegov razvoj, što je u interesu ovih ili onih snaga, a što bi bilo u općem interesu. Taj svoj zadatak zaista je uvijek vršio *sine ira et studio*, kako je najbolje znao i mogao, ne brinući o tome kako će glasiti odgovor što ga na kraju tog puta čeka. Razumije se, takav bi trebao da bude svaki pravi znanstveni radnik. Neprihvatljivo je *istraživanje* kod kojeg *istraživač* i prije obavljena posla zna što će biti odgovor na postavljeno pitanje. No realnosti dnevnog života svjedoče o tome, da se na polju društvenih disciplina rjeđe nailazi na primjere takve posve čisto *objektivne* znanosti. Nije lako naći mnogo dobrih primjera koji bi jasno ilustrirali suprotstavljanje *pravog*, idealnog znanstvenog rada, prema *quasi* - znanstvenom radu, kod kojega je rezultat tog rada unaprijed poznat. Često se nailazi na kompromisne putove, kojima se dolazi do polu-istina, uz izbjegavanje jasnih i decidiranih odgovora i tvrdnji. Nastoji se biti znanstveni radnik, ali istodobno djelovati u željenom pravcu. Na polju disciplina kod kojih je elemenat političkog tako značajan, teško je - a možda i pogrešno - potpuno se depolitizirati. Važni su tu mjera, a, naravno, i namjera. Andrassy je, držimo, primjer radnika koji se ne bi pomirio s ovom ovdje izloženom tolerancijom subjektivnog, *političkog* ponašanja znanstvenog radnika kao neizbježnoga u disciplinama kojima supstrat čine međuljudski odnosi, odnosi između ljudskih grupa, i, u našem slučaju, odnosi između država. Andrassy je predstavljao jednu krajnost, naime iskrenog istraživača, stručnjaka i znanstvenog radnika u idealnom smislu tog pojma. On nije htio - i to je bio njegov osnovni stav, a taj je utjecao i na njegove radne metode - platiti tribut svojim datostima, svojim sklonostima, svojoj subjektivnosti, a ni eventualnim zahtjevima i sugestijama koje bi mu se možda upućivale. Teško je, i uz to još i prerano, ocjenjivati da li mu je to do kraja i bez ostatka uspjelo. Da li su puna objektivnost i sublimna istina uopće i mogući na polju međunarodnog prava u postojećim međunarodnim odnosima i prilikama? Bilo kako da se gledalo na to pitanje, Andrassy se je uspio u začudnoj i imponirajućoj mjeri približiti tom svom cilju.

Summary

Characteristics and Methods of the Scientific Work of Juraj Andrassy

Until 1928, Croatia did not have a single expert in international public law who could devote his or her entire active life to this discipline.

The primary focus of our deserving professors Josip Pliverić (1847-1907) and Ladislav Polić (1874-1927) – made to retire in 1924 – was teaching and working on the advancement of our doctrine of the General State Law, Croatian-Hungarian Constitutional Law, and Austrian Public Law. Although they distinguished themselves by publishing valuable contributions in the field of international law as well, they could only devote limited time and energy to this discipline.

Andrassy (from 1928 on) was the first to become *ordinarius* in international law at the Zagreb Law School, the first and oldest law school in Croatia. It was owing to him that regular and systematic teaching began, and eventually (1953/54) he established and managed the International Law Institute and Post-graduate Studies.

He published a number of editions of his comprehensive, original system (not only in terms of division but also of the interpretation of the matter of international law), the first in Croatian, as well as a number of papers in Croatian, French, English and German. On two occasions (1937 and 1951), he lectured at the International Law Institute in The Hague. He was a member of *Institut de Droit International* (established in Gent in 1873) and eventually its president (1969-1971).

III. UJEDINJENI NARODI

Dva cilja Ujedinjenih naroda*

Ciljevi Ujedinjenih naroda, koje oni svakoga dana nastoje ostvariti, radi kojih je ta organizacija osnovana i radi kojih ona postoji, prilično su brojni. Zbog toga je i aktivnost organizacije velika, mnogostruka i raznovrsna. Velik aparat obavlja mnoge poslove, koji svi, u krajnjoj liniji, treba da omoguće i pospješite ostvarenje tih ciljeva u što je moguće punijoj mjeri.

Koji su to ciljevi, radi čijeg je ostvarenja stvorena ta, dosada najobuhvatnija i zahtjevima univerzalnosti najbliža međudržavna politička organizacija svijeta?

Ne upuštajući se u pojedinačno nabranje svega onoga, što organizacija sebi postavlja kao cilj i nastoji ostvariti - jer to ovdje nije ni potrebno i odvelo bi do posve stručnog prikaza - ističemo samo dva osnovna cilja, koji zapravo pokrivaju sve druge ciljeve i zadatke, dva cilja, na koja se mogu svesti svi ostali ciljevi i ukupna aktivnost Ujedinjenih naroda: očuvati mir i ostvariti međunarodnu suradnju.

Očito, ova dva osnovna cilja, dva prvenstvena zadatka, čine ono, što karakterizira Ujedinjene narode. Ako bi ta dva cilja ostala neostvarena, ili ako bi nastojanja na ostvarenju tih ciljeva bila napuštena, moralo bi se, naravno, utvrditi, da je čitava organizacija doživjela neuspjeh, da je jedna ideja doživjela poraz, da je jedan neuspjeli pokušaj dokazao neostvarivost te ideje.

Što se samih ciljeva - svjetskog mira i međunarodne suradnje - tiče, oni su zaista međusobno čvrsto isprepleteni, pa je i rad na njihovu ostvarenju, u zadnjoj konzekvenci, zapravo jedan rad. Na današnjem stupnju razvoja ljudskog društva čini se da nema nade da bi se mogao očuvati svjetski mir, ako se ne ostvari efikasna, široka i trajna međunarodna suradnja. A stupanj te suradnje neposredno uvjetuje i međunarodnu sigurnost, odnosno određuje mjeru, u kojoj je svjetski mir osiguran ili ugrožen. Ali usprkos povezanosti tih dvaju ciljeva, može ih se - ako se ne zaboravi na tu povezanost i međusobnu uvjetovanost - promatrati i odvojeno. Time zapažanje postaje oštrije, a kasnije se opet može povezati razmatranje jednoga i drugog cilja. Tako dobiveni uvid u stvar pomaže nam da sebi stvorimo jedinstven nazor o Ujedinjenim narodima i o ostvarljivosti njihovih ciljeva. Ovo je put, kojim se želimo poslužiti, da bismo kratko istakli nekoliko misli.

U kojoj je mjeri očuvanje mira i sprečavanje rata danas opća želja čovječanstva, naročito nakon iskustava stečenih u Drugom svjetskom ratu, nije potrebno isticati. Svijest o tome, da bi novi rat bio još mnogo razorniji i da se njego-

* *Dva cilja Ujedinjenih naroda.* – u: Republika, Zagreb, 9, 1953., br. 5, str. 427-431.

ve strahote ne mogu ni približno predvidjeti, čini želju za trajnim mirom osobito snažnom. Stoga prva svrha Ujedinjenih naroda - spriječiti rat i očuvati mir - izražava želju kudikamo najpretežnijeg dijela čovječanstva, i to zato, jer je brojčana razlika između onih, koji uviđaju, da bi im rat nanio samo zlo, i onih, koji od rata očekuju poboljšanje svoga položaja (po kalkulaciji, uostalom, više nego problematičnoj) golema na štetu ovih posljednjih. Tu leži jedan od razloga, zašto nitko posve otvoreno ne ustaje protiv ovog cilja Ujedinjenih naroda i jasno ne postavlja drugi, suprotni cilj: narušiti mir i izazvati rat. Takvo bi otvoreno priželjkivanje rata bilo osuđeno po golemoj većini čovječanstva. Dakako da neprijatelji mira zbog toga nisu položili oružje ni obustavili borbu protiv ostvarenja ciljeva Ujedinjenih naroda, no o tome sada nije riječ. Želimo se ovdje samo osvrnuti na poglede onih mnogobrojnih i dobronamjernih pojedinaca i grupa, koji očuvanje mira smatraju utopijom, ciljem, koji se ne da ostvariti, pa prema tome ne drže ni do organizacije, koja je ostvarenje toga nerealnog cilja sebi stavila u zadatak i ne žele toj Organizaciji pružiti svoju pomoć. Postavlja se s njihove strane pitanje, zašto bi baš prošli svjetski rat bio posljednji veliki rat na ovom planetu. Uostalom, on zaista i nije bio posljednji rat, što se već i danas može tvrditi, jer se nakon njegova zaključenja ratovalo na pr. u Izraelu, Kašmiru, Indoneziji, da i ne govorimo o ratu u Koreji, koji već predugo traje, da bi ga se moglo smatrati manjim sukobom lokalnog značaja, a o njegovu se ishodu još ne može ništa reći. Konačno - tvrdi se - dovoljno je realno i s potrebnim poznavanjem činjenica razmatrati današnju međunarodnu situaciju. Ona je očito zasićena ratnom opasnošću, suprotnosti su duboke, borba interesa nema nade da bi u doglednoj budućnosti bila ublažena. Ukratko, ekonomska i politička analiza današnjice, kojom dominira neprestano pogoršavanje odnosa među protivnicima, praćeno rastućim i ubrzanim naoružanjem, zaista daje mnogo razloga pesimističkom gledanju na mogućnost ostvarenja prvoga i glavnog cilja Ujedinjenih naroda, očuvanje mira.

Da li taj pesimizam, koji se temelji na opravdanim razlozima, politički obrazovanoga, razumnog i naprednog čovjeka zaista mora toliko obeshrabriti, da on unaprijed, još u vrijeme, kad je oružani sukob ipak samo opasnost, ali ne i činjenica, prorekne propast Ujedinjenih naroda i nemogućnost postignuća njihova prvog i najvažnijeg cilja? Da li vrlo teška međunarodna situacija, puna opasnosti, od inteligentna i upućena čovjeka nužno zahtijeva odustajanje od razumnoga, poštenog i naprednog puta, na kojem se najbolji dio čovječanstva već prilično dugo kreće?

Defetisti i razočarani idealisti daju na to pitanje potvrđan odgovor. Ta čemu se boriti za nešto, što će uvijek ostati samo nedostiživ ideal? Čemu se naivno nadati nečemu, za što znamo, da nikada nećemo doživjeti?

Trebalo bi, dakle, skrenuti s tog puta, jer on, tobože ne može dovesti do cilja, do trajnog mira. Taj bi se zaključak eventualno i mogao prihvatiti, ali samo

uz dvije pretpostavke. Najprije, da taj put posve sigurno ne vodi k cilju, a zatim, da postoji neki drugi, bolji put. Ali pesimizam je ovdje, često, potpun. Ne samo da put, kojim idu Ujedinjeni narodi, ne vodi k cilju, nego uopće i nema puta, kojim bi se mogao spriječiti rat. I baš zato, jer je taj pesimizam tako potpun, jer puta uopće nema, taj se pesimizam u ime razuma i vjere, da čovječanstvo ipak može u svojim međusobnim odnosima napredovati, mora odlučno odbaciti. Deklarirati, da puta do mira nema, znači makar i pasivno staviti se na stranu rata i otvoriti sve putove onoj manjini, koja rat sprema i želi. Točno je, da onaj, koji nije uvjeren, da put Ujedinjenih naroda vodi k miru, nema moralnog opravdanja, da njime ide. Međutim su Ujedinjeni narodi organizacija, u kojoj je važan cilj, a o putu i načinu se može i mora raspravljati u njoj. A ako se osudi ne samo put (jer ne vodi k miru), nego i cilj (jer je osiguranje mira posve nemoguće), tada se, istina, može tvrditi, da je logično sići s toga puta (opravdavajući to neostvarivošću cilja), ali se istodobno neizbježno kreće putem rata. Jer, manje nego igdje drugdje, u ovom pitanju nema neutralnosti ni trećeg puta. Ili borba za mir, ili - ako se ona napusti - pomaganje i približavanje svjetske konflagracije. Pomoć, koju snage agresije dobivaju od onih, koji su pristaše mira, ali ne i pristaše borbe za mir u krilu Ujedinjenih naroda, vrlo je znatna.

Što se tiče mišljenja, da su Ujedinjeni narodi, zajedno sa svojim glavnim ciljem, svjetskim mirom, jedna nerealna i utopistička zamisao, ono je očito pogrešno. Nije nerealno smatrati borbu za mir i sprečavanje rata neostvarivim, nego je nerealan stav kritičara Ujedinjenih naroda prema toj organizaciji. - Jer Ujedinjeni narodi nisu, kako bi to ti kritičari htjeli, jedna međunarodna organizacija, koja si je postavila ciljeve, čije ostvarenje je u svakom slučaju već danas osigurano, pa je, prema tome, i mir već danas zajamčen. Ako se Ujedinjenim narodima pristupa s tom idealističkom pretpostavkom, tada se, dakako, pada u pesimizam, jer se mora utvrditi, da pretpostavka ne stoji i da mir nije osiguran. Ali pogreška je ovdje na kritičarima Ujedinjenih naroda, a ne na toj organizaciji. Ujedinjeni narodi nisu osigurali mir, ali se oni za njega svaki dan odlučno bore. To je, bez sumnje, činjenica, koja se ne može poreći. Članice Ujedinjenih naroda, koje iskreno i dosljedno stoje na pozicijama Povelje, vode ogorčenu borbu protiv izbijanja svjetskog sukoba, koji bi, raspadom te organizacije, najvjerojatnije, odmah započeo. Svaki dan, koji čovječanstvo proživljuje izvan općeg svjetskog sukoba, pobjeda je Ujedinjenih naroda. Realno je smatrati, ne da su Ujedinjeni narodi osigurali mir, nego da oni neprekidno vode tešku borbu za mir, i da je - prema tome - ne samo borba protiv Ujedinjenih naroda, nego i njihovo nepomaganje, zapravo isto što i pomaganje neprijatelja mira.

Treba također istaknuti, da su, ma da svijet do danas još nije uspio osigurati mir, ipak nastale promjene u općim nazorima na pitanje mira i rata. To bi bilo teško poricati. Za razliku od shvaćanja, koje je i pravno bilo fiksirano, da je rat dopušteno sredstvo vanjske politike država, dospjeli smo postepeno, ali u rela-

ativno kratkom vremenskom razmaku (od svršetka Prvoga svjetskog rata do potpisivanja Povelje Ujedinjenih naroda) do posve drugačijeg shvaćanja. Ono se temelji na osvjedočenju širokih slojeva pučanstva u svim dijelovima svijeta, da je napadački rat zločin, a to je shvaćanje već dobilo i svoj pravni izraz u zabrani rata po današnjem međunarodnom pravu. Nema sumnje, da to ima revolucionarno značenje i da zaista predstavlja nešto novo u povijesti čovječanstva. Time je miroljubiva politika sprečavanja rata prvi put dobila zaista vrlo širok moralni oslonac i istodobno pozitivnu međunarodno-pravnu podlogu. Istina je, da i usprkos tome još uvijek postoji golema ratna opasnost, ali je također istina, da je u današnjoj situaciji borba za mir postala borba ne više samo politička, nego i pravna, i da se borba protiv rata više ne može smatrati nekim pacifističkim pokretom i nastojanjem uperenim protiv neke ratoborne, ali pravno dopustive politike, nego se ona kvalificira kao borba protiv nečega, što je zabranjeno i utvrđeno kao zločin protiv međunarodnog poretka. Ukratko: makar su rat, pa čak i svaka prijetnja miru po Povelji zabranjeni, rat ipak nije onemogućen, mir nije osiguran, ali je borba protiv rata, a za osiguranje mira, stavljena na posve nove temelje. Ona je po prvi put međunarodno organizirana i pravno sankcionirana. A reakcija na povrede mira - to moraju priznati i najcrnji pesimisti - poprima također neobično široke i zaista nove i međunarodne razmjere oružane represije. Ne treba biti nerealan optimist i fantasta, pa da se ipak uoči i prizna, da se sada u Koreji vrši nov i još nepoznat slučaj oružane obrane mira, jedno efektivno i efikasno suprotstavljanje narušavanju mira oružanom snagom međunarodne vojske, pod zastavom, koja ne pripada ni jednoj državi, koja nije simbol ni jedne nacije, religije, društvenog uređenja, koja ne isključuje ni jednu rasu, nego okuplja miroljubive narode bez obzira na sve navedene razlike među njima. Povlačenje analogije s intervencionističkim zahvatima na pr. Svete alijanse, ne bi bilo opravdano i umjesno, jer su to posve raznovrsne pojave.

Držimo, da iz ovih nekoliko konstatacija i misli nedvornno i jasno izlazi dužnost svakog pojedinca, ako neće da se stavi u službu nazadnih i nehumanih naziranja i pokreta, da se orijentira u pravcu pomaganja borbe za ostvarenje prvoga i glavnog cilja Ujedinjenih naroda, osiguranja mira. Jer, ponavljamo, činjenica je, da teška borba između snaga mira i snaga rata nije dovršena. Snage mira nisu poražene, borba za mir se nastavlja, i to pod novim i povoljnijim uvjetima nego ikada do sada. Po kojoj logici i etici bi trebalo u punom jeku takve pravedne i napredne borbe istaknuti bijelu zastavu predaje?

Drugi nam se cilj Ujedinjenih naroda - međunarodna suradnja - ukazuje kao uvjet za postignuće prvoga cilja. U kojoj je mjeri uspjelo međunarodnoj zajednici da se približi tom cilju? Na području društvenog života i zbivanja često nije moguće naći objektivna mjerila, pomoću kojih bi se moglo ustanoviti, koliki je put već prevaljen, a koliki još treba prijeći. No promjene i napredak, koji se je tu odigrao, stoje izvan svake sumnje. Međunarodna suradnja, točnije

međudržavna suradnja, poprima sve drugačije oblike, nego što su do danas bili poznati. Ne radi se više tu o tome, da je suradnja samo šira i intenzivnija nego što je dosada bila. Ona se promijenila kvalitativno, ne samo kvantitativno. Usprkos danas vladajućem principu *suverene jednakosti* svih država i paralelno s tim principom porasli su iskustvo i svijest o međuzavisnosti država i naroda do te mjere, da se suradnja i zajedničko rješavanje najraznovrsnijih problema postepeno, ali neprestano, izvlače i otimaju ispod *slobodne i suverene odluke nezavisnih* vlada. Pojmovi slobode, suverenosti i samostalnosti sve više gube svoj suviše radikalni, pretjerani, anarhični i netolerantni sadržaj. Sve se više radi o međunarodnoj političkoj i pravnoj obavezi koja nalaže suradnju i osuđuje izoliranje.

S tim u vezi se, naravno, mijenja i pojam suverenosti. Ne napuštajući ovaj osnovni i za postojanje međunarodne zajednice i međunarodnog prava neophodni pojam, današnjica ga polako transformira u pravcu sve preciznijeg određivanja svega onoga, što se nema smatrati povredom suvereniteta. Danas se pod suverenosti sve više razumijevaju takve oznake državne nezavisnosti i samostalnosti, koje mogu postojati istodobno i paralelno s najtješnjom međunarodnom zavisnošću na svim poljima društvenoga i ekonomskog života. Još nikada se u međudržavnom životu nije tako mnogo glasalo kao danas, i još nikada se države nisu tako često podvrgavale odlukama, protiv kojih su glasale. Istina je, nažalost, da to ne vrijedi, kad su posrijedi pitanja u vezi s postizavanjem prvog cilja, održanja mira. U oblasti one politike, koja je u najvećoj mjeri *visoka politika*, suverenost je još uvijek nerazdvojno vezana uz princip jednoglasnosti i s njime usko povezano pravo veta. Ali ne treba zaboraviti, da su se nekada u ime tako shvaćene suverenosti upotrebljavala tako teška sredstva, kao što je pravo veta, i time razbijala potrebna jednoglasnost. i zbog sitnijih i manje važnijih (čak i zbog protokolarnih i ceremonijalnih) razloga. Danas je jednoglasnost progšana iz gotovo svih oblasti međudržavnog života, te se je još zadržala u odlučivanju o onom konačnom i najvažnijem pitanju, pitanju rata i mira. No ta činjenica ne umanjuje važnost i vrijednost suradnje, koja u svim ostalim oblastima neprestano raste između pretežne većine članica Ujedinjenih naroda. O toj suradnji svjedoči sve veći broj međunarodnih sporazuma i međunarodnih organizacija. Kalendar sastanaka svih tih mnogobrojnih i raznovrsnih međunarodnih organizacija potvrđuje, da je međunarodna suradnja postala jedna od karakterističnih oznaka našega vremena. Razumije se, da je funkcioniranje tih organizacija to bolje, što je element *političkog* manji. Stoga međunarodni organizmi, u kojima preteže element *tehničkog*, pokazuju najbolje rezultate (Svjetski poštanski savez, Međunarodna unija za telekomunikacije, Međunarodni ured za obavijesti o pošasti skakavaca, itd.). Međutim je vidljiva tendencija, da sve veći broj problema bude tretiran kao tehnička pitanja. Što više međunarodna suradnja napreduje, *političko* uzmiče pred *tehničkim*, a već ostvarena suradnja na tzv. manje važnim i

sporednim pitanjima upućuje na to, da se sporazumijevanje i suradnja protegnu i na teže, važnije, pa i *čisto političke* probleme. Očito je, da pod donekle povoljnim uvjetima i među vladama, koje ne vode imperijalističku i agresivnu politiku, ovakva nastojanja imaju mnogo nade na uspjeh. Jer čisto *tehničkih* i čisto *političkih* pitanja nema. Koliko će se u određenom problemu naći *političkoga* odnosno *tehničkoga* zavisi od objektivnih, ali često još više i od subjektivnih okolnosti. Vlade, koje međusobno svoja pitanja rješavaju suradnjom, nastojeći da - koliko je god to moguće - što veći broj političkih pitanja razmatraju kao tehnička pitanja, daju time veliku podršku stvari mira.

Koliko postoji oblasti, u kojima je moguće ostvarivati drugi cilj Ujedinjenih naroda, međunarodnu suradnju? Broj je tih mogućnosti praktično neograničen. Ako nabrojimo samo neke od tzv. specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda (Organizacija za prehranu i poljodjelstvo, Međunarodna organizacija rada, Svjetska zdravstvena organizacija, Međunarodna organizacija za odgoj, znanost i kulturu, Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo, Međunarodni valutni fond, Međunarodna banka za obnovu i razvitak), dobit ćemo prvi i nepotpuni pregled oblasti, u kojima suradnja već postoji. Također možemo oblasti suradnje uočiti, ako bacimo pogled na dnevni red jednog zasjedanja Opće skupštine Ujedinjenih naroda. No ovdje se već dotiče i miješa rad na ostvarenju obaju ciljeva Organizacije. Rješavanje političkih sporova u organima Ujedinjenih naroda predstavlja rad na sprečavanju rata i očuvanju mira, a istodobno je taj rad i primjer međunarodne suradnje, jer se obavlja zajednički, jer se imenuju komisije s različitim zadacima (promatranja, kontrole, posredovanja), itd.

Raznovrsnost danas postojeće međunarodne suradnje, koja je nova po svom opsegu i po ulaženju u sve oblasti ljudskog života, nipošto se ne iscrpljuje u Ujedinjenim narodima i organizacijama, koje se nalaze i rade pod njenim okriljem. Izvan Ujedinjenih naroda postoje i druge međunarodne organizacije, oficijelnog karaktera u čijem radu učestvuju predstavnici država imenovani po odnosnim vladama. Konačno, jedan dugi niz neoficijelnih organizacija, u kojima ne sudjeluju države, nego različite ustanove, stručne, staleške, privredne, znanstvene pa i pojedinci, doprinose korisnoj i na današnjem stupnju razvoja neophodnoj suradnji, koja mora prelaziti kako u svom radu, tako i u svojim posljedicama tijesne državne granice, jer je jedino tako moguće regulirati sve ono, što je svijetu donio neslućeni napredak na proizvodnom i tehničkom polju, a osobito na polju transporta i telekomunikacija. Boriti se protiv te rastuće suradnje, izolirati se i zatvarati u vlastite granice, donosi osim neposrednih posljedica, koje se očituju u zaostajanju u svim oblastima materijalne i duhovne kulture, i do indirektnog povećanja ratne opasnosti. Sprečavanje međunarodnog kontakta stvara sve veće nepoznavanje prilika, u kojima žive drugi narodi, olakšava uspjeh šovinističkom i iskrivljenom prikazivanju različitih pojava u unutrašnjoj i vanjskoj politici država i otežava razumijevanje međunarodnih problema. De-

magogija svake vrste ima mnogo bolje uvjete rada u zagušljivoj atmosferi izoliranosti. Zbog toga je jasno, da snage, koje žele rat, zauzimaju negativan stav prema međunarodnoj suradnji. To se u praksi očituje na dva načina. Prvi - otvoren i manje opasan - je u tome, da se jednostavno, pod više ili manje prozirnim izgovorima, otkloni suradnja. Drugi - prikriven i opasniji - sastoji se u formalnoj i prividnoj suradnji, koja ustvari nastoji onemogućiti ozbiljan i uspješan rad. Ta metoda torpediranja i sabotiranja međunarodne suradnje, međutim, doživljava neuspjeh na područjima i u organizacijama, gdje se vrši suradnja u uskom smislu riječi i gdje princip jednoglasnosti ne biva primijenjen. Tu se suradnja odvija i usprkos smetanju. Teže smetnje nastaju tamo, gdje postoji mogućnost ulaganja veta (Vijeće sigurnosti), tj. tamo, gdje se više ne radi o suradnji u uskom smislu riječi, nego o zajedničkom uklanjanju ratne opasnosti i spašavanju mira. Možemo, dakle, zaključiti, da glede realiziranja drugog cilja Ujedinjenih naroda - međunarodne suradnje - stanje uvelike zadovoljava. Suradnja se širi, postaje sve opsežnija, zauzima sve nova i nova područja, i postepeno formira nov pojam suverenosti, koji je to napredniji, što više pušta, da se država može - bez povrede svoje suverenosti - podvrgavati volji većine i interesu zajednice, naravno samo onda, ako to nije protivno njenim osnovnim interesima s obzirom na opstanak i samostalnost. Interesi jedne sitničave i kratkovidne politike ne mogu se danas više braniti pozivanjem na suverenost.

Oba glavna cilja Ujedinjenih naroda su nerazdvojno povezana. Sačuvati mir i spriječiti svjetski rat moguće je, samo ako postoji snažna i opsežna međunarodna suradnja. Puna, iskrena i plodna suradnja moguća je, samo ako je osiguran mir. Ipak, samo prvi cilj je cilj u pravom i konačnom smislu riječi. Čovječanstvo u prvom redu želi mir. Samo on je ono najveće dobro, samo njegov gubitak je najveća nesreća. Oba se cilja međusobno uvjetuju, ali je u očima svijeta samo gubitak mira nesreća. Kad bi se taj gubitak - što međutim nije moguće - mogao otkloniti gubitkom međunarodne suradnje, rado bi ju se žrtvovalo. Kako, međutim, jedno bez drugoga ne može postojati, vrlo je utješno i ulijeva mnogo nade, što međunarodna suradnja danas neprestano napreduje i što je dostigla stupanj, na kojem se još nikada nije nalazila. I ovdje se, uz ovu utješnu pojavu, mora zabilježiti i negativna činjenica, da tom suradnjom nisu obuhvaćene sve države. Postoje, međutim, razlozi, koji dopuštaju i opravdavaju predviđanja, da će snage suradnje i dalje jačati, a da će pristupanje toj suradnji biti uvijek moguće.

Bez obzira na više ili manje optimističko ili pesimističko gledanje na Ujedinjene narode, na ostvarenje njihovih ciljeva i na opravdanost i korisnost mjera, koje oni poduzimaju, jedno je ipak posve izvan sumnje: danas u svijetu ne postoji jača i organiziranija sila mira. Ujedinjeni narodi su glavni faktor u borbi za očuvanje mira i najveća zapreka za izbijanje rata. Oni se protiv rata bore svim raspoloživim snagama. A ako, na nesreću, te snage ne bi bile dovoljne,

odgovornost za katastrofu past će na sve one, koji su Ujedinjene narode mogli pomoći, ali to nisu učinili.

Summary

Two Goals of the United Nations

This paper is an attempt to describe, in the simplest possible terms (without quoting the Charter), two most important goals of the United Nations – peace and cooperation between states – their interrelation and the difficulties involved in their realisation.

Trideset godina postojanja i djelovanja Ujedinjenih naroda*

I.

Dosadašnji, tridesetogodišnji životni put Ujedinjenih naroda bio je pun potresa i istinskih opasnosti. No usprkos tome, ta je do sada najveća i najuniverzalnija međudržavna organizacija ušla u četvrto desetljeće svog nemirnog i nesigurnog postojanja. I dalje opterećena teškim i, možda, sve težim problemima, ona je dosegla životnu dob koja, iako se u povijesnim razmjerima ne može smatrati visokom, ipak iznenađuje ponekog promatrača međunarodnog političkog života.

Ujedinjeni narodi nisu mogli spriječiti stvaranje antagonističkih blokova. A važne odluke na polju međudržavnih odnosa nisu se uvijek donosile unutar njenih organa. No što je najgore, trka u naoružanju stravično se nastavila i dalje se nastavlja i u razdoblju postojanja Ujedinjenih naroda. Uz izvjesne vidljive uspjehe, koji su se, međutim, češće i više nalazili na području organiziranja raznovrsne i korisne suradnje negoli na području sprečavanja oružanih sukoba, Ujedinjeni narodi još su uvijek trajno na rubu nemoći i neefikasnosti.

Dugotrajna paraliziranost Vijeća sigurnosti, neposlušnost prema preporukama tog organa, a još više prema mnogim rezolucijama Opće skupštine, te - što tu organizaciju dovodi najbliže potpunoj katastrofi - oružane borbe između samih članica Ujedinjenih naroda, opravdavaju crna predviđanja. No ne smijemo zaboraviti da su takva predviđanja bila jednako ili slično opravdana i pred pet, deset ili petnaest godina.

Jednostavna usporedba s Ligm naroda (1920-1939., odnosno do 1946.) je nedopustiva ako bi iz nje izvodili radikalni zaključak o prednostima Ujedinjenih naroda nad Ligm naroda ili obratno. Gotovo sve što je politički relevantno, toliko se izmijenilo da pokušaji povlačenja paralela između tih dviju međunarodnih organizacija mogu odvesti na posve krivi put. No usprkos tome, usporedba se ipak nameće, ona se ne može izbjeći. U traženju sličnosti i razlika između Lige naroda i Ujedinjenih naroda, uz opasnosti nailazimo i na koristi. Uspoređujući dva organizma, bolje spoznajemo svojstva svakog od njih. Prilike u kojima je postojala Liga, i one u kojima postoje Ujedinjeni narodi, toliko su, gotovo u svakom pogledu, različite da se promjene do kojih je došlo od svršetka drugog

* *U povodu trećeg izdanja.* - u: Povelja Ujedinjenih naroda. - Zagreb: Narodne novine, 1976., str. 9-21. Naslov članka izmijenjen je za potrebe ovog izdanja (*napomena urednika*).

svjetskog rata kroz proteklih trideset godina, u doba Lige naroda ni uz najveću fantaziju nisu mogle čak ni naslućivati. Stoga činjenica da Ujedinjeni narodi već sada žive dulje negoli je to uspjelo Ligi, ne dopušta zaključak koji bi mogao izdržati kritičku analizu. A ipak, ta, vjerojatno irelevantna činjenica nadživljavanja Lige, u vezi s nizom drugih pojava, ne dopušta da nadanje u svijet bez ratova posve nestane. Među pojave koje sprečavaju punu pobjedu beznađa, apatije i uvjerenja da je rat imanentni, trajni, neuništivi element i sadržaj povijesti ljudskoga društva, uz one ideologije koje takav stav odlučno pobijaju i odbacuju, spada i činjenica da postoje mnoge društvene snage koje su vidljive, a koje su više negoli je to bio slučaj u doba Lige naroda, svjesne da novi svjetski rat više ne bi riješio bilo čije probleme, te da bi samo stvorio nove. Ta je svijest, iako nije mjerljiva, po svemu sudeći znatna, šira i dublja negoli je bila u doba Lige; ona je jedno od obilježja doba Ujedinjenih naroda.

Razumije se da pored spomenute svijesti postoje i namjere da se suprotni interesi i neriješeni problemi uklone primjenom sile ili prijetnjom upotrebe sile. Snage, krugovi, odnosno vlade koje ne prezaju od upotrebe vojne sile i u slučajevima kada nisu napadnute, ne moraju nužno željeti izbjicanje novog, trećeg svjetskog rata. Te snage mogu u uvjerenju - točnom ili pogrešnom - da su predominantne, smatrati da se njihovoj upotrebi oružja nitko ne bi usudio ni mogao suprotstaviti. Zbog toga i postoji stanovit *smisao* u sve većem naoružavanju supersila. Jer samo to naoružavanje, kad daleko poodmakne ispred vojne moći drugih, potencijalno neprijateljskih sila, može u nečijoj spekulaciji dovesti do pobjede i bez rata. Drugim riječima, *smisao* naoružanja bio bi u tome što bi ono moglo odigrati svoju ulogu i onda ako postojeće oružje nikada ne bi bilo upotrijebljeno u borbi, tj. samim time što država njime raspolaže. No, kako je već rečeno, postoje organizirane i neorganizirane snage koje taj *smisao* naoružanja smatraju besmislom, te se opiru, kako najbolje znadu i mogu, upotrebi sile u međudržavnim odnosima. Porast takvih snaga, osobito među zemljama u razvoju i nesvrstanim državama, obilježava sadašnje razdoblje postojanja Ujedinjenih naroda i daje podršku ostvarenju njihovih ciljeva. No jasno je da time još nije zajamčen mir i da nije spriječeno izbijanje oružanih sukoba, koji mogu dovesti i do svjetskih konflagracija.

Slikanje, opisivanje i analiziranje suvremenog svijeta, bilo ono krajnje opširno ili vrlo sažeto, u svakom slučaju ne smije zanemariti jednu činjenicu. A ta je da su u taj svijet današnje realnosti ugrađeni Ujedinjeni narodi, ocijenilo ih se više ili manje pozitivno ili negativno.

Ujedinjeni narodi postoje, oni su dio strukture međunarodne zajednice. Oni su važan element u svakom slučaju, bili oni jaki i uspješni, ili slabi i neuspješni. Ujedinjeni narodi, takvi kakvi jesu, u svakom određenom času odražuju stanje međunarodne zajednice. Bilo bi zaista naivno smatrati da je poznavanje Ujedinjenih naroda, pa prema tome i neophodno poznavanje Povelje, isto što i pozna-

vanje međunarodne zajednice, njene strukture, njenog funkcioniranja i, uopće, realnih međunarodnopolitičkih i pravnih prilika u kojima živimo. Postoje, naravno, i drugi faktori osim Ujedinjenih naroda, koji su vrlo važni i vrlo snažni, a osobito vojno, odlučujući. Ovo posljednje tim više što su Ujedinjeni narodi još uvijek vojno potpuno zanemarivi i sami po sebi ne raspolažu nikakvom vojnom snagom. Stoga poznavati samo Ujedinjene narode zaista ne znači poznavati suvremeni svijet. No ono do čega je nama ovdje osobito stalo jest to da istaknemo kako je obratno posve nedovoljno. Naglašavamo da iz slike svijeta nipošto ne smijemo isključiti postojanje Ujedinjenih naroda i njihovo djelovanje. Ujedinjeni narodi svojim postojanjem, djelovanjem i svojim utjecajem karakteriziraju epohu u kojoj živimo. To je u tolikoj mjeri istinito, da treba vrlo odlučno otkloniti, barem u ovom času razvoja u kojem se sada nalazimo, svako potcjenjivanje i zanemarivanje Ujedinjenih naroda. Pogled u nedavnu prošlost, u razdoblje od svršetka drugog svjetskog rata do danas, ne dopušta tvrdnje da su Ujedinjeni narodi bili zanemarivi u izgradnji strukture međunarodne zajednice i da nisu znatnije djelovali na razvojne tokove međudržavnih odnosa.

Ako se pokuša - što je znanstveno opasno, ali ipak neizbježno - razmišljati o budućem razvoju međudržavnih odnosa da bi ih se predvidjelo ili naslutilo, Ujedinjeni narodi su pogotovo za nas od prvorazrednog značenja. I to stoga što oni u sebi kriju mnoge i nesagledive mogućnosti mijenjanja mirnim putem (peaceful change) strukture budućeg svijeta. Iako Ujedinjeni narodi imaju jedan razmjerno kruti ustav, sadržan u Povelji, povijest nas uči da i usprkos toj okolnosti razvojni procesi nisu i ne mogu biti zaustavljeni i da se svaka organizacija, pa i Ujedinjeni narodi, tijekom života i rada neizbježno mijenja. Ujedinjeni narodi će, možda, svoju strukturu i organizaciju, svoje funkcije i nadležnosti, i znatnije mijenjati, oni će, možda, igrati važnu ulogu u neposrednoj budućnosti. I danas se može tvrditi da norme po kojima žive i djeluju Ujedinjeni narodi predstavljaju, bar jednim svojim dijelom, norme koje se moraju smatrati ustavom međunarodne zajednice. Za razumijevanje sutrašnjice u međunarodnim odnosima potrebno je kontinuirano pratiti preobražaje svih vrsta unutar Ujedinjenih naroda i njihovih organa. A ako bi budući razvoj bio suprotan tome da Ujedinjeni narodi budu sve više univerzalna organizacija čitave međunarodne zajednice, te ako bi došlo do faktične likvidacije Ujedinjenih naroda, ili i do formalne likvidacije, i u tom bi slučaju, samim svojim nestankom, svojim neuspjehom, Ujedinjeni narodi odigrali golemu ulogu u razvoju međunarodnih odnosa i organizirane međunarodne zajednice. Započelo bi jedno novo razdoblje međunarodnih političkih odnosa, koje bi bilo moguće razumjeti samo polazeći od nestanka Ujedinjenih naroda i od poznavanja uzroka njihove propasti.

II.

Tridesetu godišnjicu postojanja i djelovanja Ujedinjenih naroda nije bilo moguće proslaviti s iskrenim zadovoljstvom. Ono bi bilo opravdano samo u slučaju da su Ujedinjeni narodi već postigli, bar djelomično, svoj cilj, tj. da su spriječili izbijanje ratova ili ih bar vrlo znatno otežali, a osobito da su spriječili izbijanje trećeg svjetskog rata. Da je to već postignuto, znalo bi se i opazilo, između ostaloga i po tome što bi sloga unutar Ujedinjenih naroda - a osobito između pet stalnih članica Vijeća sigurnosti - postala toliko znatna i pouzdana da bi to svakom promatraču bilo očigledno. To bi se osobito očitovalo u pitanjima razoružanja i ograničenja naoružanja. No znakova koji bi ukazivali na to da je taj cilj dostignut, na žalost nema. Ratovi nisu prestali biti dio naše stvarnosti. Oni se čak vode pred očima, Ujedinjenih naroda. A tvrdnja da se do sada radilo bilo o perifernim, manjim, lokaliziranim ratovima, ili o oslobodilačkim ratovima za konačno razbijanje kolonijalnih carstava i ostvarenje samoodređenja naroda, a da do otvorenog rata između najvećih sila nije došlo, predstavlja stanovitvu, iako ne potpunu, istinu, ali je usprkos tome vrlo slaba utjeha. Ako navedenu tvrdnju prihvatimo kao činjenicu (iako su supersile pomagale suprotne strane u ograničenim ratovima i tako, na neki način, i same međusobno ratovala), ona nam ne pruža ozbiljnih razloga da smatramo kako je *veliki, svjetski rat* već postao nemoguć i da pripada prošlosti. Naprotiv - i tu leži glavno iskušenje čovječanstva - iako se može s uspjehom dokazivati da je rat, pogotovo *svjetski rat*, izgubio svaki smisao; besmisao rata - žalosno, ali istinito - još ga ne čini nemogućim i isključenim. I pored svih poznatih napora da se onemogućiti nuklearna katastrofa treće svjetske konflagracije, trka u naoružanju se ubrzava. Izdaci za naoružanje, ukupno za čitav svijet, rastu neprekidno, sa samo kratkim zadržavanjima na istoj razini, a još više raste razorna moć tog naoružanja.¹ Niti uz najveći optimizam, osim ako se posve ne napusti tlo realnosti, ne može se u predviđanjima međudržavnih odnosa poreći opravdana zabrinutost zbog nesolidnosti i nesigurnosti postojećeg *mira*, kao i zbog još uvijek postojeće mogućnosti - nadajmo se, ipak, ne i vjerojatnosti - budućih ratova.

¹ Vidi *World Armaments and Disarmament*, Stockholm International Peace Research Institute Yearbook, 1975. str. 95. i sl.

„Nastavlja se trka u naoružanju. Vojni budžeti rastu. Prodaja oružja drugim zemljama pretvorila se u velike i unosne poslove. Mogućnost i opasnost širenja nuklearnog oružja sve je veća“ (Miloš Minić u govoru političkom aktivu SR Hrvatske - Vjesnik, Zagreb, 22. veljače 1976., str. 4).

III.

U proteklih smo trideset godina naučili, prateći rad Ujedinjenih naroda, da su najveći neprijatelji te međunarodne organizacije egoizam država, njihova nedosljednost, upotreba dvaju mjerila (double standard) i njihova očigledna kratkovidnost, čak i kad se radi o njihovim vlastitim interesima. Za sebične, još k tome kratkoročne interese, neke su vlade -da ne kažemo države- često pripravne žrtvovati ne samo interese međunarodne zajednice nego i svoje vlastite dugoročne interese. Naučili smo da je nerazborito i nepravedno za neuspjehe osuđivati međunarodnu organizaciju, Ujedinjene narode, koji su zapravo samo jedna tvorevina nastala voljom država, jedan subjekt međunarodnog prava, ali takav koji ne raspolaže vlastitom, od države odvojenom voljom, a pogotovo nikakvom materijalnom snagom. Ako neko zaslužuje osudu, onda su to države, a ne njihova organizacija, koju su one stvorile i u kojoj provode svoju volju. S mnogo opravdanja može se izreći jednostavni sud: kakvi članovi, takva i organizacija. Pri tome, razumije se, supersile snose glavnu odgovornost.

Ova je pouka neobično važna, jer se njena istinitost često previda ili se nastoji zamagлити. Umjesto kritičnosti prema sebi i svojem ponašanju, neki krugovi i vlade uvijek su pripravnici napasti organizaciju, čiji su stvaraoci i članovi. Razumije se, organizacija sama ne može kršiti slovo i duh Povelje. Za kršenje sporazumno prihvaćenih normi sadržanih u Povelji ne može se kriviti nitko drugi nego vlade. Politički obrazovani pojedinci i grupe ne mogu i ne smiju nikada ovu istinu zaboraviti. No pri tome im je još i dužnost da tu istinu šire, jer ona još nije prodršla duboko u sve slojeve društva.

Međutim, iako su Ujedinjeni narodi skup država - članica, oni su ipak još i nešto više, i nešto drugo od toga. Ujedinjeni narodi su forum u kojem pojedina slabija država nije izravno suočena s nerazmjerno jačom državom, supersilom ili blokom država, i to bez svjedoka. U Ujedinjenim narodima, kao svjetskom forumu i gotovo univerzalnoj međudržavnoj organizaciji, omogućena je prisutnost praktično svih, velikih i malih, jakih i slabih država. Susret država u sukobu i sporu, država sa suprotnim interesima, država u lošim međusobnim odnosima, odvija se u prisutnosti ostalih članica. To je od neprocjenjivog značenja i osobite vrijednosti. Ujedinjeni narodi pružaju, ako ispravno funkcioniraju, povoljnije i sigurnije okolnosti za slabog u njegovom susretu s jakim i velikim. Dijalog se ne vodi bez slušatelja i svjedoka, što slabom daje neku snagu, a, jakim nameće ograde i potrebu da u svojim postupcima misli na mjeru. Naravno, to su generalizacije, ali nisu apstrakcije. Jugoslavija je, u jednom određenom razdoblju (1948-1953.) vrlo jasno iskusila koristi od postojanja jedne organizirane međunarodne Zajednice, svjetskog foruma, prisutnosti širokog društva država, tj. Ujedinjenih naroda. Općenito rečeno, društvo (skup) uklanja ili ublažuje neugodnosti susreta *u četiri oka*, koji su, u stvari, sukobi i sudari praćeni opa-

snošću rješenja diktatom jačeg. Kada bi to bila i jedina korist i prednost postojanja Ujedinjenih naroda, bilo bi lakomisleno i politički kratkovidno lišiti se prednosti *društva* i vratiti se u osamu izravnog neravnopravnog suočavanja i suprotstavljanja.

Mnoge druge prednosti (a i slabosti) Ujedinjenih naroda mi ovdje ne možemo i ne želimo spominjati. Upoznavali smo ih u tridesetogodišnjoj praksi, i u tom ih je razdoblju pratila i analizirala doktrina i stručna publicistika u nepreglednom nizu radova u gotovo svim državama svijeta.

Spomenimo ovdje, također, da su značajnije godišnjice postojanja Ujedinjenih naroda pružale u mnogim državama priliku za rekapitulaciju proteklih aktivnosti i za bacanje pogleda u budućnost. U nas je, između ostaloga, u povodu dvadesetpetogodišnjice postojanja Ujedinjenih naroda održano savjetovanje u Zagrebu u organizaciji Fakulteta političkih nauka i Politološkog društva SR Hrvatske u suradnji s Pravnim fakultetom u Zagrebu i Društvom za Ujedinjene narode u Zagrebu. Naziv savjetovanja je bio: *Ujedinjeni narodi u suvremenom svijetu*. Radovi koji su izneseni i o kojima se diskutiralo na tom savjetovanju objavljeni su pod naslovom *Razvoj i perspektive Ujedinjenih naroda*² U izdanju Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu izašao je 1959. godine svezak pod naslovom *Razvoj pravnog sistema Ujedinjenih nacija u svetlosti teorije međunarodnog prava (1955-1958.)*. Taj svezak sadrži radove većeg broja domaćih i stranih stručnjaka. Savez udruženja za Ujedinjene nacije Jugoslavije izdao je zbornik radova *Ujedinjene nacije i savremeni svet* (Beograd, 1970.) koji sadrži radove isključivo naših stručnjaka i neke od najvažnijih dokumenata daljeg razvoja Ujedinjenih naroda.

Spomenuli smo ovdje primjera radi samo navedene izvore i ne upuštamo se inače u bibliografiju radova posvećenih Ujedinjenim narodima³.

Time smo samo vrlo sumarno i letimično upozorili da ne treba zanemarivati ulogu koju su Ujedinjeni narodi u proteklih trideset godina imali, koju oni ovaj čas imaju i koju će, možda, u budućnosti imati u međunarodnim odnosima.

IV.

Do sada rečeno nije, naravno, moglo imati namjeru da pruži ni najkraći prikaz djelovanja Ujedinjenih naroda. Jasno je da je tridesetogodišnje razdoblje rada tako velike organizacije, s tolikim nadležnostima, dužnostima i pravima, s

² Ti su radovi izdani u izdanju Fakulteta političkih nauka u Zagrebu, Liber, Zagreb, 1973.; neki od radova podnesenih savjetovanju objavljeni su u časopisu *Politička misao*, 2-3/1972.

³ Dobar uvid u radove koji se odnose na Ujedinjene narode pružaju bibliografije koje izdaju biblioteke Ujedinjenih naroda u New Yorku i u Ženevi pod naslovom *List of Selected Articles*, odnosno *Liste mensuelle d'ouvrages catalogués à la Bibliothèque des Nations Unies*.

dugim nizom organa, stalnih i povremenih, uopće vrlo teško prikazati, i još teže ocijeniti. No ako su iznesene napomene bar pretežno istinite, onda iz toga izlazi da je poznavanje teksta Povelje svakako neophodno.

Povelja je danas još uvijek najvažniji mnogostrani međunarodni ugovor na snazi i istodobno ustav najvažnije i univerzalnosti najbliže međudržavne organizacije na svijetu. Kao takva, Povelja, odnosno njen tekst, nužno mora u najkorektnijem mogućem obliku i pouzdanom prijevodu biti u svakom času lako pristupačna svima kojima njihov položaj, njihova uloga u društvu i njihovi interesi nalažu poznavanje tog dokumenta od prvorazrednog značenja. Kako bi bilo moguće razumijevati i pratiti rad Ujedinjenih naroda, kako voditi računa o stanju u kojem se oni nalaze, o njihovim manama i vrlinama, o njihovoj budućnosti, ako se ne poznaje sam tekst Povelje? No ne samo da svakome tko se zanima za međunarodne političke odnose treba da Povelja bude uvijek pri ruci nego je potrebno da je tekst koji se koristi ažuran, da su u tom tekstu uzete u obzir promjene koje je Povelja pretrpjela. S tim u vezi treba reći da se, u skladu s čl. 109. Povelje, svojedobno mnogo raspravljalo o mogućnostima i sadržaju eventualne revizije Povelje. S raznih strana su se predlagale različite promjene. Do revizije Povelje na temelju navedenih odredaba čl. 109. nije, međutim, došlo, jer političke prilike nisu pogodovale sazivanju posebne konferencije, a također nisu pogodovale ni jednoj generalnoj reviziji Povelje. Došlo je, međutim, do izmjene Povelje samo na osnovi čl. 108. Povelje, bez sazivanja posebne konferencije. Tako se Povelja mijenjala u vrlo ograničenom opsegu, bez podvrgavanja teksta Povelje jednom općem preispitivanju i dubljoj izmjeni. Ovo izdanje, naravno, sadrži sve prihvaćene promjene.

Time smo iznijeli ciljeve kojima služi i ovo izdanje Povelje. Njemu su uz *Opću deklaraciju o pravima čovjeka*, dodane još *Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda* (tzv. *Deklaracija sedam načela*) i *Povelja o gospodarskim pravima i dužnostima država*. Oba su posljednja dodatka donesena rezolucijama Opće skupštine Ujedinjenih naroda, te nadopunjuju i dalje izgrađuju njihov normativni sistem.

Summary

Thirty Years of Existence and Operation of the United Nations

On the occasion of the 30th Anniversary of the United Nations, the past period of this most universal international organisation is being discussed. Many of its failures are being noted (failure to prevent the creation of antagonistic blocs, the arms race, the paralysis of the Security Council). An attempt is made, though, to identify the causes of failure (egoism of states).

No significant conclusions can be drawn from a parallel with the League of Nations, because the circumstances and conditions under which the League of Nations operated differ substantially from the ones under which the United Nations operate.

However, in spite of the dark picture from the paper being true, there is also an attempt to detect the potential for change which can be brought about in international relations through the very operation of the United Nations. Undeniably, with their very existence and with their inadequate success they still play a role that must not be given up. The Charter is by all means a clearly important document, the most important treaty and constitution of the most universal international organisation. This paper, however, tends to the conclusion that it is not hopeless to try to achieve the goals of the United Nations.

Promjene strukture međunarodne zajednice po Povelji Ujedinjenih nacija*

1. Analiza naslova:

Analizirajući naslov ovog referata, nužno se dolazi do ovih prethodnih i još nedokazanih zaključaka:

1. postoji *međunarodna zajednica*;
2. moguće je govoriti o *strukтури međunarodne zajednice*;
3. Povelja je, možda, uzrokovala promjene u toj strukturi.

Iz naslova bi, naime, nužno slijedilo, da međunarodna zajednica (la communauté internationale, International Community, die Internationale Gemeinschaft) nesumnjivo postoji. Ako međunarodna zajednica ne bi postojala, ne bi se, naravno, moglo govoriti i raspravljati o njoj i njenoj strukturi, ni o promjenama te strukture. Jasno je, međutim, da pretpostavku sadržanu u naslovu ne treba jednostavno i nekritički prihvatiti. Potrebno je odgovoriti na pitanje nije li naslov, koji pretpostavlja (ali, razumije se, ne može i dokazati) postojanje međunarodne zajednice i njene strukture, time aprioristički, dakle nedopustivo, nametnuo raspravljanje o pojmovima, čije realno postojanje možda iskustvom nije potvrđeno. Treba u ovom referatu najprije, makar i kratko, zauzeti stajalište prema toj, u naslovu sadržanoj pretpostavci, i time potaknuti ispitivanje da li međunarodna zajednica zaista postoji. Potrebno je uvjeriti se da li iza tog pojma stoji realnost takve naravi da je dopustivo i opravdano služiti se tim pojmom u sferi međunarodnog prava i međunarodnih odnosa. Logička analiza naslova upravo nameće prethodno ispitivanje naziva odnosno pojmova *međunarodna zajednica* i *struktura međunarodne zajednice*.

2. *Postoji li međunarodna zajednica? Šta je međunarodna zajednica? Da li je ona „institut“ međunarodnog prava? Da li je ona „organizirana“ zajednica? Da li je ona „pravna“ zajednica?*

U doktrini međunarodnog prava dovoljno se često nailazi na termin međunarodna zajednica pa bi moglo izgledati izlišnim postavljanje pitanja, da li ona postoji. Autori se tim nazivom služe razmjerno često.¹ No moglo bi se, možda,

* *Promjene strukture međunarodne zajednice po Povelji Ujedinjenih nacija*. – u: Pripremni prilozi za Simpozijum o odnosima između država u današnjim uslovima organizacije međunarodne zajednice. - Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, Naučno delo, 1964., str. 1 – 15.

¹ Kao zanimljiv primjer navodimo da u objavljenim materijalima *Savjetovanja o suvremenim tendencijama u razvoju međunarodnog prava* (Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava, Beograd, 1961.), koje je održano u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u veljači 1961.

prigovoriti da svi ne ulažu mnogo truda u definiranje tog pojma. Oni se njime služe, ali čitaoci nisu uvijek načisto što autori pod tim pojmom precizno razumijevaju. Provjeravanje da li svi autori pod međunarodnom zajednicom razumijevaju isto, nije ovdje moguće poduzeti, ali već obilje sličnih termina rađa izvjesnim sumnjama. Kakav je odnos, npr., u doktrini pisanoj engleskim jezikom između International Community i Family of Nations? Radi li se o dva pojma ili o dva naziva za isti pojam? Ako prihvatimo ovo posljednje, ipak bi bilo potrebno provjeriti da li npr. Lauterpacht ta dva naziva zaista upotrebljava kao sinonime. U tekstovima na francuskom jeziku uz communauté internationale nailazimo i na communauté humaine², Société Internationale³.

No ako bismo i dokazali da u doktrini ne postoji puno podudaranje o sadržini tog pojma, to ne znači da on sam, pojam *međunarodna zajednica*, ne postoji u stvarnosti. Također i neke izričite tvrdnje da međunarodna zajednica ne postoji treba podvrgnuti ispitivanju. Tako, npr., kada Kunz kaže:

“The sophisticated authors sceptically state that such phrases as 'international legal order' or 'international community' do not necessarily mean that these things do exist in fact.”⁴

Znači to da takvi *skeptični* autori više ocjenjuju efikasnost međunarodne zajednice, i da su njome nezadovoljni, nego da je misle ozbiljno negirati. Ili se radi o razlikama u shvaćanju pojma *zajednica*. Tako Hold-Ferneckove tvrdnje⁵ ukazuju na autorovu oštru kritičnost i mogu izgledati uvjerljive. No i on, negirajući postojanje međunarodnopravne zajednice (Völkerrechtsgemeinschaft) - a njegovi argumenti pogađaju i pojam *međunarodna zajednica* - dopušta da čitav problem zavisi od toga, kako se konstruira pojam *zajednica* (Gemeinschaft). Zato se kod njega može naći i ova rečenica:

„Pođe li se od postavke da je bit zajednice u podvrgavanju istim propisima, tada se može dopustiti da države koje međusobno saobraćaju, pridržavajući, se pri tom opće utvrđenih pravila međunarodnog prava, čine, u tom smislu, zajednicu“.⁶

Ne osvrćemo se ovdje na takve negacije koje idu i suviše daleko, te dovode u pitanje samo postojanje međunarodnog prava. U ovom referatu mi pitanje

nema doslovce nijednoga priloga desetorice naših autora (Bartoš, Andrassy, Ninčić, Radojković, Šahović, Totmšič, Dimitrijević, Račić, B. Jovanović, Flere) u kojem ne bi bio upotrebljen naziv *međunarodna zajednica*. U jednom prilogu (Andrassy) taj se naziv nalazi i u naslovu, a osim toga on nije izostao ni u predgovoru (prof. B. T. Blagojević) ni u zaključcima Savjetovanja.

² Ruysen, *Les caractères sociologiques de la communauté humaine*, R. C. T. 67, 1939.

³ Reeves, *La communauté internationale*, R. C. T. 3, 1924; Scelle, *Cours de Droit international Public*, Paris, 1948.

⁴ Kunz, *The Changing Science of International Law*, A. J. I. L., Vol 56/No 2, 1962, str. 497.

⁵ Hold-Ferneck, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Erster Teil, Leipzig, 1935.

⁶ Hold-Ferneck, *op. cit.*, str. 99.

postojanja međunarodnog prava ne otvaramo, nego smatramo da međunarodno pravo predstavlja realnost. Polazeći od postojanja međunarodnog prava, tvrdimo da svako pravo (svaka pravna grana), nužno mora uređivati i regulirati odnose u nekoj *zajednici*, za koju *zajednicu* to pravo postoji i vrijedi. Jer nema prava bez neke zajednice, ni zajednice bez prava. Ubi societas, ibi ius ali, dakako, i obratno. “Pas de société sans droit, pas de droit sans société”.⁷ Ako postoji sistem pravnih pravila, mora postojati i konkretna zajednica, a što se tiče međunarodnog prava, ono vrijedi u zajednici koju možemo nazvati *međunarodna zajednica*.

Verdross tvrdi da postoji *zajednica država*, koja se tokom historije oblikovala u sociološku i normativnu cjelinu. Ono što je u toj cjelini najosnovnije i bez čega ona ne može postojati jeste to da svi dijelovi (subjekti, članovi te zajednice) priznaju (što čine i onda kada rade suprotno) osnovno načelo *bonne foi* i *poštivanje ugovora*.⁸ Nama se čini odlučnom činjenica da postoji općenje između subjekata međunarodnog prava, jer to dopušta da se govori o nekoj *zajednici*, naime onih koji dolaze u kontakte. A čim među njima postoji dodir i općenje, oni se pri tom moraju držati - manje ili više - nekih pravila. Ta pravila vrijede među njima, dakle u njihovoj *zajednici*. Osim toga, svi ti subjekti - države imaju i nešto zaista *zajedničko*, naime elemente državnosti (područje, stanovništvo, najvišu pravnu vlast, neki pravni poredak), pa tvore *zajednicu* takvih tvorevina, koje posjeduju neki stupanj istovrsnosti.

Držimo da se s ovakvim argumentiranjem možemo složiti, te prihvatiti da međunarodna zajednica postoji.

Time nije riješeno i pitanje njene precizne definicije i odgovora na pitanje šta je međunarodna zajednica, a to ovdje i nije u prvom planu interesa.

Pitanje definiranja međunarodne zajednice moglo bi se vezati s pitanjem npr. da li je međunarodna zajednica *institut* međunarodnog prava. Držimo da ona to nije. Teško bi bilo za međunarodnu zajednicu reći da je ona institut poput diplomatskog predstavništva, ratnog zarobljenika, arbitraže itd. Također međunarodna zajednica nije istovrsna s nekim pravnom pravilom (pravnom normom) međunarodnog prava, kao što je, npr., pravilo da svaki brod mora ovlašteno vijati zastavu neke postojeće države ili međunarodne organizacije s međunarodnopravnim subjektivitetom, ili da svaka država mora imati najviši organ vanjskog zastupanja itd. Niti institut, niti norma, međunarodna zajednica jest zapravo socijalni fenomen, pravno relevantan, koji čini neophodnu sredinu međunarodnog prava, ambijent u kojemu međunarodno pravo važi i u kojemu se ono primjenjuje.⁹

⁷ Reeves, *op. cit.*, str. 17.

⁸ Verdross, *Völkerrecht*, Wien, 1950, str. 30-32.

⁹ “A community may be said to be the body of a number of individuals more or less bound together through such common interests as create a constant and manifold intercourse between the

Međunarodna zajednica je danas, svakako, *organizirana* zajednica; ona je to - zato što je njeno postojanje vezano uz postojanje međunarodnog prava - uvijek i bila. Ona je *organizirana* samim tim što postoji međunarodno pravo, koje ju čini *organiziranom* zajednicom. Smatramo da za pojam *organizirana zajednica* nije neophodno postojanje formalne *organizacije* kakvu danas imamo u Ujedinjenim narodima. Međunarodna zajednica je bila *organizirana* zajednica prije Ujedinjenih naroda i prije Lige naroda. A činjenica da postoji i međunarodna *organizacija*, dovoljno obuhvatna i značajna, doprinosi *organiziranosti* međunarodne zajednice, ali ne uvjetuje njen opstanak kao *organizirane* zajednice. No nizak stupanj izgrađenosti međunarodnog prava, njegova nesavršenost i sve njegove slabosti ogledaju se i u niskom stupnju *organiziranosti* međunarodne zajednice. Ta je organiziranost u prošlosti bila minimalna, a danas je još uvijek nedostatna.

Slično vrijedi i za pitanje da li je međunarodna zajednica *pravna* zajednica. Radi se uvijek o mjeri, pa odsustvo odgovarajuće mjere i smisla za realnost dovodi kod nekih autora do zaključaka da je međunarodna zajednica već toliko organizirana i - uslijed toga - pravna koliko ona to nije (Scelle), ili do druge krajnosti, negiranje svake organiziranosti i odricanje pravnog značaja međunarodnoj zajednici.

U sadašnjoj razvojnoj fazi sve države, kao još nikada dosada, imaju uz mnoge zajedničke interese i jedan interes od prvorazredne, upravo životne važnosti, naime interes za održanje mira. Ova činjenica doprinosi očiglednosti da međunarodna zajednica postoji u stvarnosti, a ne samo u svijesti i u načinu izražavanja, na koje nailazimo u doktrini i praksi međunarodnih odnosa i međunarodnog prava.

3. Šta treba razumijevati pod nazivom „struktura“ međunarodne zajednice? Iz ukupnosti pojma „struktura međunarodne zajednice“ mogu se odvojiti pojedini elementi te strukture.

Pod pojmom *struktura* razumijeva se građa, njen sastav i unutrašnji raspored¹⁰ elemenata koji čine integralni dio neke materije, stvari ili pojave. Pojam i naziv *struktura* često se, i na žalost također dosta neprecizno, upotrebljava u sferi međunarodnog prava i međunarodnih odnosa.

single individuals. This definition of a community covers not only a community of individual men, but also a community of individual communities such as individual States“ (Oppenheim-Lauterpacht, *Public International Law*, London, 1955, str. 11). „Međunarodna je zajednica ona zajednica u kojoj se izgradio neki određeni sustav pravila međunarodnog prava“ (Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1961., str. 3).

¹⁰ Također sklop, uređaj, ustroj (Manière dont les parties d'un tout quelconque sont arrangées entre elles - *Larousse*).

Složenost pojma *međunarodna zajednica* i teškoće njegovog preciznog formuliranja uzrokovane su upravo složenošću i velikim brojem elemenata strukture međunarodne zajednice. Tkivo međunarodne zajednice sastavljeno je i sastoji se iz praktično vrlo dugačkog i teško preglednog niza raznovrsnih elemenata. Teškoće preglednog obuhvaćanja i sistematiziranja tih elemenata, koji čine strukturu međunarodne zajednice, uvećane su još time što se struktura međunarodne zajednice nalazi u zaista neprekidnom i to znatnom gibanju, i u stalnim krupnim promjenama. Neki element dobiva u važnosti, a drugi gubi.¹¹ Novi se elementi u tkivu međunarodne zajednice javljaju, pa zatim nestaju¹², te je teško promjene, koje se neprekidno odigravaju, brzo, posve vjerno i na razumljiv način registrirati. Ne postoje metode slične, a kamoli identične onima što ih primjenjuju prirodne nauke da bi se promjene u strukturi mogle egzaktno registrirati. Dok se svojstva i strukture materije eksperimentalno i objektivno upoznaju, međunarodna zajednica, kao primjer par excellence društvene pojave, analizira se nesavršenijim metodom, kod kojeg velika uloga i uprkos suprotne namjere pripada subjektivnom, dakle nepouzdanom ocjenjivanju i vrednovanju.

Međutim, iz ukupnosti pojma *struktura međunarodne zajednice* mogu se izdvojiti njeni pojedini elementi. Bez ove mogućnosti odvajanja ne bi se struktura mogla ispitivati. Prvi je zadatak da se sastavi popis (katalog) bar najupadljivijih i najvažnijih elemenata koji čine tu strukturu. Te elemente, razumije se, upoznajemo praćenjem i analiziranjem međunarodnih odnosa i poznavanjem međunarodnog prava. Iako svi ti sastavni dijelovi i njihova svojstva tek zajedno uzeti i, što je osobito važno utvrditi, u njihovom uzajamnom djelovanju čine strukturu međunarodne zajednice, nije tu strukturu moguće prikazati jedinstveno, istodobno i sveobuhvatno. Iako struktura međunarodne zajednice u realnosti čini jedinstvo, nije moguće prikaz te strukture dati u jednoj slici. Nužna je analiza i odvojen prikaz.

Šta sve, dakle, čini strukturu međunarodne zajednice? (Faktori). Prije svega, budući da se radi o *zajednici*, mora ju netko sačinjavati. Čija je ta *zajednica* o kojoj se ovdje radi? Razumije se, u prvom redu, to je zajednica država. Iako smatramo tačnim, da međunarodna zajednica nije isključivo zajednica država, držimo, da je međunarodna zajednica u prvom redu zajednica država.¹³

¹¹ Na primjer, postojanje različitih vjera i netolerancija između vjeroispovijesti karakteriziraju u određenom razdoblju prošlosti znatno više strukturu međunarodne zajednice u Evropi nego što je to danas slučaj. Dok su tada bili mogući vjerski ratovi, oni danas, između ostalog zbog umanjenja uloge vjera u tom istom području, nisu više zamislivi, barem ne u onome opsegu i s onim posljedicama.

¹² Na primjer mandati Lige naroda, područja pod starateljstvom, razne međunarodne komisije.

¹³ Većina autora državu smatra tzv. *redovnim* ili *normalnim* subjektom međunarodnog prava, a ostale subjekte, dosljedno tome, *neredovnim*, *sporednim*, *prolaznim* subjektima.

Uz države (i to konkretne - postojeće države, sa svim njihovim svojstvima, toliko promjenjivim) čine strukturu međunarodne zajednice i ostali priznati subjekti međunarodnog prava, a uz njih još i sve one formacije i snage (bez obzira na njihovu pravnu narav, ustrojstvo, koheziju, organiziranost i slično) koje su u stanju utjecati na međunarodne odnose. Strukturu međunarodne zajednice, dakle, ne čine samo formacije koje posjeduju nesumnjivi međunarodnopravni subjektivitet, nego i one koje ga ne posjeduju.

Dakako da se *struktura međunarodne zajednice* ne može reproducirati samo golim nabranjem tih formacija, jer one u tu strukturu ugrađuju sva svoja pravna i vanpravna svojstva. U tom elementu (mogli bismo ga, eventualno, nazvati osobnim elementom) strukture pojavljuje se i pojedinac, ukoliko on svojim već stečenim (prilično ograničenim) međunarodnopravnim statusom (Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka, konvencije iz 1950) ili svojom aktivnošću, odnosno pasivnošću, utječe na međunarodne odnose.

Ovo je jedan element strukture međunarodne zajednice. Faktori (učesnici) međunarodnog života čine strukturu međunarodne zajednice u jednom pravcu. Nazovimo ovaj element strukture u pomanjkanju boljeg naziva i za svrhe svog referata, elementom faktora.

(Odnosi). Daljni element strukture međunarodne zajednice čine odnosi koji vladaju između upravo spomenutih faktora. Da su ti odnosi još daleko mnogobrojniji od samih faktora, jedva je potrebno spomenuti. Ti su odnosi ne samo mnogobrojni nego ekstremno raznorodni i raznovrsni. Oni, naravno, nisu samo pravni odnosi, nego odražavaju sve moguće ljudske aktivnosti (ekonomski i finansijski odnosi između faktora međunarodne zajednice, kulturni, znanstveni, tehnički itd.), ljudska emotivna stanja i sklonosti (međusobni utjecaji navika, međusobni afiniteti i antagonizmi raznih rasnih, etničkih, vjerskih i drugih grupa), historijske balaste (nepovjerenje bivših kolonijalno potčinjenih, osjetljivost, nelagodnost i neraspoloženje bivših kolonijalnih gospodara), razlike u stupnju opće kulturne i tehničke razvijenosti itd. I taj element strukture međunarodne zajednice vrlo je dinamičan i u neprestanoj promjeni. Elementi odnosa utoliko su još kompliciraniji nego elementi faktora što su oni često u sebi protuslovni i što između istih faktora međusobni njihovi odnosi u isto vrijeme mogu biti prijateljski i neprijateljski, povoljni i nepovoljni, što je posljedica protuslovnih interesa jednog istog faktora. U teoriji međunarodnih odnosa i međunarodnog prava ovaj je fenomen često zapažan, pa se u tom smislu isticalo (Višinski) da su međunarodni odnosi i međunarodno pravo istovremeno uvjetovani kako suradnjom, tako i borbom između subjekata i snaga koje djeluju u međunarodnom životu.

Prikazati što više barem najvažnije između faktora koji djeluju u međunarodnoj zajednici u danom času, ukazati na najvažnije sadržaje i oblike borbe i suradnje - znači prikazivati strukturu međunarodne zajednice u određeno vrijeme.

me, odnosno dio te strukture, a to čini ogromni i najvećim dijelom deskriptivni zadatak jedne razmjerno nove nastavne discipline, međunarodnih odnosa.

(Norme). Treću grupu elemenata strukture međunarodne zajednice čine postojeće međunarodne norme; one pretežno sadrže pravila ponašanja kojima *faktori* međunarodne zajednice (prvi element strukture) reguliraju međusobne *odnose* (drugi element strukture). Te norme nisu samo pravna pravila međunarodnog prava, ali nas, razumljivo, upravo te norme, pravna pravila, ovdje u prvom redu zanimaju. U taj normativni element strukture, što se samo po sebi razumije, ulaze i instituti međunarodnog prava koji i nisu drugo doli izgrađen logičan sklop pravnih normi kojima se regulira određen odnos i definira odnosni institut. I ti normativni (međunarodni običaji i međunarodna kurtoazija) i normativno pravni (međunarodno pravo) elementi također se nalaze u neprekidnom procesu mijenjanja. Instituti međunarodnog prava nastaju, ali i nestaju (npr. institut korsarstva).

Zadržavajući se na normativno-pravnom elementu, potrebno je uočiti da baš aktivnost faktora međunarodne zajednice svjesno djeluje na promjenu strukture međunarodne zajednice. Mijenjanjem normi klasičnog međunarodnog prava nastoji se ojačati i ubrzati transformacija međunarodnih odnosa i međunarodnog prava, pri čemu dolazi do previranja u sve tri grupe elemenata koji čine strukturu međunarodne zajednice.

a) *faktori* međunarodne zajednice međusobno se bore za svoje prave ili prividne interese na svim planovima koji dolaze u obzir;

b) *odnosi* kakvi postoje između faktora međunarodne zajednice nastoje se od strane faktora iskoristiti, te pod pritiskom tih odnosa¹⁴ ishoditi prednosti ili braniti napadnute pozicije; na ovom polju dolazi do naročito simptomatičnog i karakterističnog sukoba u taboru najjačih i najrazvijenijih kapitalističkih država, koje dolaze u sumnju glede vlastitih interesa, pa njihova rukovodstva nisu uvijek načisto treba li da vrše pritisak ili da pružaju pomoć, odnosno kako da kombiniraju jedno i drugo;

c) *norme* pozitivnog međunarodnog prava se također koriste u toj borbi, te svi faktori nastoje da se na njih pozovu ili oslone; tek ako neki faktori u postojećim normama, u prvom redu u međunarodnopravnim normama, ne nalaze ništa drugo nego samo zapreke svojim stremljenjima, tada oni te norme otvoreno ili prikriveno ignoriraju ili traže njihovu izmjenu.

Ovdje smo najkraće prikazali šta pod strukturom međunarodne zajednice valja razumijevati, te smo uz to tu strukturu razbili na tri grupe elemenata, što je posve naša konstrukcija, kojoj je svrha praktična, tj. unošenje nekog sistema u

¹⁴ Mislimo na pritisak koji jače, razvijenije, bogatije i iskusnije države mogu da vrše prema slabijim, siromašnijim i manje iskusnim državama. Načina za takav pritisak ima mnogo, a neki od njih se mogu uspješno prikrivati i sakrivati, naročito raznim oblicima pomoći.

tu materiju, kao i pokušaj da se ta nepregledna materija izlaže nekom metodom. Može se ovom općem izlaganju o strukturi dodati još i to da je uz pojedine elemente strukture ona općenito karakterizirana i stupnjem tzv. interdependencije faktora, kao i stupnjem opće povezanosti i međuzavisnosti ne samo faktora nego elemenata iz ostale dvije grupe.

Napokon, opće je zapažanje doktrine da je struktura međunarodne zajednice upravo u našem razdoblju karakterizirana činjenicom trajnog porasta interdependencije faktora i ostalih elemenata koji čine strukturu međunarodne zajednice.

4. Da li je Povelja mogla izmijeniti dotada postojeću strukturu međunarodne zajednice? Sam tekst ne može mijenjati strukturu međunarodne zajednice; promjena može nastati samo putem uspješne primjene teksta Povelje. U odnosu na Povelju, promjene u strukturi međunarodne zajednice moguće je promatrati s tri stanovišta.

Nakon ovih uvodnih izlaganja i napomena prilazimo našem užem zadatku, tj. ispitivanju da li je Povelja izazvala, i ako jeste, kakve promjene u dotada postojećoj strukturi međunarodne zajednice. U skladu, međutim, s najosnovnijim stavovima koje prihvaćamo i smatramo ispravnim, te koje držimo da treba uvijek i beziznimno primjenjivati ako se ozbiljno želi međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima pristupiti kao materijama pogodnim da budu znanstveno obrađivane, podvlačimo potrebu uvažavanja principa efektivnosti.¹⁵ To znači da smatramo nedopustivim svako prikazivanje takovih *pravni pravila*, bilo da ih se predstavlja kao pravila općeg običajnog međunarodnog prava ili kao pravila ugovornog prava, koja se redovno ne primjenjuju, kao pozitivnog prava.¹⁶ Zato kao međunarodno pravo - i dosljedno tome kao promjenu u strukturi međunarodnog prava i međunarodne zajednice - smatramo samo takvo (novo) pravno pravilo koje ne samo da proizlazi iz nekog važećeg međunarodnopravnog teksta nego koje se i zaista efektivno primjenjuje. Potrebno je da u praksi nalazimo dokaze da se odnosno pravno pravilo, ako ne uvijek, a ono bar redovno i pretežno, poštiva. To vrijedi i za Povelju. Rad na pronalaženju i utvrđivanju promjena, koje je Povelja izazvala u strukturi međunarodne zajednice, ne smije se ograni-

¹⁵ Međunarodnopravno je relevantan samo zaista postojeći i djelotvoran pravni poredak; proglašenje poredaka, normi i *stanja* samo po sebi nije dovoljno. Međunarodno pravo zahtijeva poštivanje principa efektivnosti.

¹⁶ Time nikako ne poričemo da odredbe međunarodnih ugovora, koji bi stupili na snagu, treba poštivati i izvršavati. Njihovo nevršenje je povreda međunarodnog prava, i ona rada međunarodnopravnim posljedicama: međunarodnim deliktom, međunarodnom odgovornošću, pravnim zahtjevom na naknadu štete. No ugovor koji se ne vrši, također i mnogostrani ugovor koji ugovorne strane ne mogu ili neće da ispunjavaju, ne čini pozitivno pravo, i to sve dotle, dok se ne započne s njegovom primjenom. Ne smijemo konfundirati eventualno postojanje ugovorne obaveze, što je jedno, s postojanjem pravnog pravila, što je nešto drugo. Valja razlikovati pravni zahtjev oštećene, odnosno nedužne strane, od objektivnog pravnog poretka.

čiti na studij teksta Povelje i na sravnivanje do Povelje postojeće strukture sa strukturom kakva bi ona bila, u pretpostavci da je Povelja u cijelosti i efektivno provedena u život, nego taj rad mora uključiti i ispitivanje same efektivnosti Povelje.

Navedenim se stavom opravdava i objašnjava niže predložena shema, koja bi trebala da posluži pri traženju odgovora na postavljena pitanja, te da doprinese što preglednijem izlaganju dobivenih rezultata. Ispitivanje promjena eventualno nastalih u strukturi međunarodne zajednice nakon stupanja na snagu Povelje treba poduzeti u sljedeća tri glavna pravca:

a) promjene u strukturi međunarodne zajednice koje je Povelja trebalo - jer ih tekst Povelje sadrži - da ostvari, ali koje a) nisu uopće ostvarene, b) nisu potpuno ostvarene;

b) promjene u strukturi međunarodne zajednice koje je Povelja trebalo - jer ih tekst Povelje sadrži - da ostvari, i koje zaista jesu u cijelosti provedene i ostvarene;

c) promjene koje su u strukturi međunarodne zajednice nastale nakon stupanja Povelje na snagu, no nisu sadržane u Povelji, niti su njome namjeravane.

U svakoj od navedene tri grupe eventualnih promjena struktura valjalo bi nastojati da se one po mogućnosti izlože redom naprijed navedenih triju grupa elemenata strukture, dakle s obzirom na faktore, odnose i norme.

U ovoj fazi rada ima se ukazivanje na konkretne promjene u strukturi međunarodne zajednice, odnosno na njihovo odsustvo, smatrati samo navođenjem primjera radi. U daljnoj razradi ovog zadatka trebalo bi sastaviti neke vrste kataloga ili popisa tih promjena, služeći se upravo navedenom i predloženom shemom.

5. Promjene u strukturi međunarodne zajednice koje je Povelja trebalo - jer ih njen tekst sadrži - da ostvari, ali koje uopće nisu ostvarene ili nisu potpuno ostvarene.

a) Promjene koje uopće nisu ostvarene. - Kao primjer odredaba Povelje koje uopće nisu ostvarene i za koje se ne može smatrati čak ni da su makar i djelomično u fazi ostvarivanja, navodimo one odredbe koje su sadržane u člancima 26, 43, 45, 46, 47, a odnose se na Komitet Vojnog štaba i na specijalne ugovore o oružanim snagama, što bi stajale na raspolaganju Vijeću sigurnosti. Očigledno odredbe sadržane u glavi VII, a te su odlučne za uspostavljanje i funkcioniranje sistema kolektivne sigurnosti i kolektivne represije, nisu ostvarene. Uslijed toga ni čitav taj sistem ne funkcionira na predviđeni način. Navedene odredbe Povelje - bar zasada - ne čine dio pozitivnog međunarodnog prava. Povelja je trebala da izvrši određenu *promjenu u strukturi međunarodne zajednice*, ali do toga nije došlo. Da čitav sistem Glave VII zaista efikasno funkcionira, morali bismo zaključiti da je Povelja, i to sudbonosno, *promijenila strukturu međunarodne zaje-*

dnice, unijevši u nju nešto novo. Na žalost, međunarodna politička situacija je spriječila ostvarivanje odnosnih, vjerojatno najvažnijih odredaba Povelje.

Posebno je pitanje, koje ovdje samo dotičemo, da li i u kojoj mjeri spomenute norme iz Glave VII, svojim pukim postojanjem na papiru, uzrokuju sui generis promjenu u strukturi međunarodne zajednice time, što pomažu borbu za očuvanje mira. Možda i takve neostvarene norme na izvjestan način mijenjaju strukturu, mijenjajući raspoloženje i mentalitet koji vladaju u međunarodnoj zajednici. Ali takve neostvarene norme to ne čine na onaj način i u onom smislu koji nas ovdje prvenstveno zanimaju. U ovoj fazi razmatranja našeg zadatka odvelo bi nas i suviše daleko takvo vrlo suptilno istraživanje o tome šta sve u diplomatskoj borbi djeluje na stvaranje određene političke klime.

Primjer koji smo upravo dali pruža nam mogućnost da na ovom mjestu ukažemo na činjenicu kako jedna ista odredba može da izazove (ili da promaši) promjene u sve tri grupe elemenata strukture međunarodne zajednice. Evo kako.

Komitet Vojnog štaba bio bi, da su se ostvarile intencije Povelje, faktor čije bi se djelovanje osjetilo u okviru međunarodne zajednice. Može se zamisliti da bi on, iako bi njegovi članovi slušali instrukcije svojih vlada, ipak predstavljao organ koji bi ponekad pokazivao neki svoj, više ili manje izraženi, vlastiti individualitet.¹⁷ Možemo zamisliti da bi se Komitet, vjerojatno, predstavio kao faktor kada bi u smislu čl. 47. t. 1. vršio funkciju savjetodavca ili kada bi u smislu istog čl. t. 3. snosio udio u odgovornosti, o kojoj je tamo riječ. Naročito bi moglo do toga doći da je Komitet odigrao izvjesnu ulogu u zapovijedanju oružanim snagama kojima je trebalo raspolagati Vijeće sigurnosti.¹⁸

Dalje, jasno je da bi sklapanjem i stupanjem na snagu ugovora predviđenih u čl. 43. nastali u međunarodnoj zajednici neki novi, specifični odnosi između ugovornih strana, kao i između država, koje bi zajedno bile jedan ugovorni partner. Time bi došlo do promjena u strukturi međunarodne zajednice u grupi elemenata, koje smo svrstali pod naziv *odnosi*. Do takvih novih, i dosad nepostojećih odnosa, nije, međutim, došlo, jer ugovori na kojima, bi se oni zasnivali i koji bi ih uzrokovali, nisu sklopljeni.

Neostvarivanje spomenutih odredaba Povelje ne ograničuje se, dakle, samo na neostvarivanje određenih normi (koje bi sadržavale samo pravila ponašanja) kao elemenata u strukturi međunarodne zajednice, nego ono uzrokuje i nerealiziranje planiranih novih faktora i novih odnosa kao elemenata te strukture.

b) Promjene koje nisu potpuno ostvarene. - Postoje odredbe Povelje koje nisu do kraja ostvarene, a izdvajamo ih ovdje u posebnu podgrupu - jer držimo da ni njihovo neostvarivanje nije potpuno. One su djelomično ostvarene, djelo-

¹⁷ Ovo se osniva na općoj zakonitosti poznatoj u ljudskom društvu da svaka jedinica, subjekt, organizam, ali i organ afirmira i brani svoju osobenost, pa čak nastoji proširiti svoje nadležnosti.

¹⁸ Odredba na koju mislimo sadržana je u drugoj rečenici čl. 47. t. 3.

mično neostvarene. Uzimamo kao primjer ovakve hibridne, istodobno ostvarene i neostvarene odredbe Povelje, jednu od izuzetno karakterističnih, sadržanu u čl. 2. t. 1. - Princip *suverene jednakosti*, da li je ostvaren? Da li taj *princip*, koji je nesumnjivo i pravna norma i pravno je obvezatan, postao dio pozitivnog međunarodnog prava ili nije? Čim smo tu odredbu Povelje dotaknuli na ovom mjestu, jasno je da ne smatramo da je čl. 2. t. 1. već uspjelo učiniti opće priznatim i poštivanim pozitivnim pravom. Međutim, borba za njegovo ostvarenje traje, ona nije napuštena i izgubljena, te bi se mogla braniti teza da na dokaze o ostvarivanju sadržaja čl. 2. t. 1. nailazimo (Opća skupština), ali također i na kontinuirane slučajeve njegova kršenja, koje je također redovno (Vijeće sigurnosti, stalni članovi i ostalo). Dovoljno je ukazivano na neobično upadljivu karakteristiku Povelje i Ujedinjenih naroda, naime da je princip (pravna norma!) suverene jednakosti u Povelji ne samo sadržan i jasno proglašen nego da je u toj istoj Povelji isto tako jasno i nedvoumno pogažen i negiran institucijom stalnih članica Vijeća sigurnosti i njihovog posebnog položaja (čl. 23. i odredbe koje su uz tu instituciju vezane i njena su daljnja razrada i posljedica). Izrazito politički karakter Povelje, iako je ona i nesumnjivo *pravni* tekst, dokazan je svjesnim stavljanjem u isti tekst očigledno nespojivih i nepomirljivih pravnih pravila koja se međusobno isključuju. Suverena jednakost svih država članica i poseban položaj pet stalnih članica Vijeća sigurnosti ne mogu se uz poštivanje formalne logike pomiriti u teoriji, dok je u praksi moguće dvoje:

- paralelna, istovremena primjena kontradiktornih principa, dakle odsutnost upravo baš *principijelnosti*, čime se vjerno odražava nepomirljivost koja postoji u tekstu Povelje, a uzrokovana je oportunističkim uvažavanjem protuslovnih zahtjeva (bez čega ne bi bilo moguće velike sile obuhvatiti Ujedinjenim narodima);
- pobjeda jednog od kontradiktornih principa, neprimjenjivanje drugoga. Stvarnost je Povelji odredila onaj prvi put, put istovremenog poštivanja i kršenja suverene jednakosti.

Držimo da je dati primjer za ovu grupu najkarakterističniji i da on u vezi s našim zadatkom ukazuje na jednu od najvažnijih, ako ne i na najvažniju karakteristiku i element u strukturi međunarodne zajednice. Nastojeći da što direktnije odgovorimo na postavljeno pitanje, formuliramo odgovor ovako:

Struktura međunarodne zajednice promijenjena je sadržajem čl. 2. t. 1. Povelje time što je Povelja proklamirala pravilo o suverenoj jednakosti, koje se u praksi redovno i po pravilu paralelno krši i poštuje. Usljed toga je sama struktura međunarodne zajednice u sebi protuslovnna, karakterizirana unutrašnjim suprotnostima i njihovim neprekidnim borbama

Što se tiče ovog primjera, i on ukazuje na konsekventnu nerazlučivost pojedinih elemenata strukture međunarodne zajednice. I suverena jednakost pogađa, razumije se, element faktora međunarodne zajednice, jer bi se suverena jednakost

mogla promatrati i kao svojstvo faktora država članica UN. Zatim, samo pravilo (čl. 2. t. 1) po sebi jeste normativni element strukture. Napokon, efikasna primjena suverene jednakosti promijenila bi odnose između država, jer bi nestali odnosi između *stalnih* i ostalih članica UN, tj. između povlaštenih i onih koji to nisu.

Na ovom mjestu spominjemo odredbe Povelje (glave XI i XII) i njima izazvane promjene u strukturi međunarodne zajednice koje su u velikoj mjeri ostvarene i očekuje se da će u najskorije vrijeme biti bez ostatka provedene. Poznati stav Povelje prema kolonijalizmu uveo je, najprije, nove faktore - kolonijalne narode - i pravno u strukturu međunarodne zajednice, a zatim su, u procesu dekolonizacije, ti faktori pretvoreni u redovne međunarodnopravne subjekte-države. Element faktora u strukturi međunarodne zajednice je time znatno izmijenjen, ali također i element odnosa i normi. Ova promjena strukture se ovdje spominje kao naročito dalekosežna. O njoj je mnogo pisano, pa se zadovoljavamo time da ju samo svrstamo u našu shemu.

6. Promjene u strukturi međunarodne zajednice koje je Povelja trebalo - jer ih tekst Povelje sadrži - da ostvari i koje zaista jesu u cijelosti provedene i ostvarene.

Mnogo bi se primjera moglo navesti, u ovoj grupi promjena. Povelja je tekst koji je velikim dijelom (ne bi se možda moglo reći najvažnijim dijelom) ostvaren.

Spomenut ćemo primjer koji se odnosi na faktore kao element strukture, a predstavlja novost u strukturi međunarodne zajednice. Među takve faktore spadaju u prvom redu i sami Ujedinjeni narodi. Oni postoje na temelju Povelje. Ne može se poreći da Ujedinjeni narodi zaista postoje, žive i djeluju. Oni posjeduju, međunarodnopravni subjektivitet, o čemu je dovoljno pisano, i oni su u smislu ovog referata faktor čije se postojanje osjeća u životu međunarodne zajednice. Ujedinjeni narodi su važan element u strukturi današnje međunarodne zajednice, element koji do sada nije postojao. Pa budući da su Ujedinjeni narodi nastali stupanjem na snagu međunarodnog ugovora, kojim se osniva ta međunarodna organizacija, to na ovom mjestu i ovim primjerom dajemo konkretan odgovor na pitanje postavljeno u naslovu referata; konstatiramo da među *promjene u strukturi međunarodne zajednice po Povelji* spada činjenica postojanja i djelovanja Ujedinjenih naroda.

Ostvarene su i odredbe Povelje (čl. 7) koje se odnose na glavne organe Ujedinjenih naroda. Ti su organi osnovani, oni žive i djeluju u današnjoj međunarodnoj zajednici kao njeni faktori koji utiču na element odnosa u strukturi međunarodnih zajednica i na kretanja (kodifikacija, legislacija) u normativno-pravnom elementu strukture međunarodne zajednice.

Što se tiče međusobnih odnosa između članova međunarodne zajednice kao elementa u njezinoj strukturi, Povelja predviđa čitav niz novih, dotada ne-

postojećih odnosa, koji su zaista i uspostavljeni. Njih je teško i nabrajati, a nastaju time što su Poveljom određena prava i dužnosti država-članica. Države-članice, samim svojim članstvom u Ujedinjenim narodima, stupaju u mnogobrojne nove međusobne odnose suradnje u organima UN, koje same kreiraju i u kojima zastupaju svoja stajališta, pobijaju ili podupiru tuđa stajališta, stavljaju prijedloge i glasanjem učestvuju u stvaranju odluka, preuzimaju - u svojstvu članica UN - zadatke i obaveze, te uslijed svega toga stupaju u odnose koji su nastali kao posljedica postojanja Ujedinjenih naroda. Prema tome, nabrojati sve promjene u strukturi međunarodne zajednice koje su tim putem nastale, nije ovdje moguće.

Najvažniji primjer promjene do koje je došlo u normativno-pravnim elementima strukture međunarodne zajednice jeste apsolutna zabrana rata. Države-članice se obavezuju da neće napasti nijednu državu, upotrijebiti silu protiv nje ili joj samo i prijetiti upotrebom sile. Ovdje se treba zapitati u skladu sa našim stajalištem da li se tu radi o pozitivnom pravu, ili samo o neostvarenom sadržaju Povelje. Da li to jest stvarnost, ili se radi o utopiji? Mislimo da se tu radi o postojećoj pravnoj normi, o pozitivnom pravu. Zašto?

Spomenuli smo da tražimo efektivnost za utvrđivanje pozitivnog prava. Pružili smo primjere gdje smo ukazali na norme koje nisu postale pozitivno pravo. No radilo se o normama za čiju efektivnost je potrebna određena aktivnost (npr. sklapanje ugovora). Ako te aktivnosti, određenog činjenja nema, nema ni pozitivnog prava. No u ovom posljednjem slučaju, koji sada raspravljamo, nije potrebno činjenje. Potrebno je propuštanje i suzdržavanje. Rat se ne smije započeti, povesti, spremati i namjeravati. Po postojećem važećem pravu, po Povelji, svaki rat do kojega bi došlo, nužno pretpostavlja da je najmanje jedna od zaraćenih strana povrijedila Povelju, a eventualno i obje, odnosno više njih. Dok se države neprekidno izjašnjavaju da žele mir, te dok rat nije započeo, ne može se smatrati da zabrana ratovanja nije pozitivno pravo. Dovoljno je da države ne povedu rat, pa da se odredba o zabrani mora smatrati pozitivnim pravom. Iz toga slijedi da se zbila promjena u strukturi međunarodne zajednice. Drugačije rezoniranje ne bi bilo prihvatljivo. Jer što bi se još moglo zahtijevati kao dokaz da je opća zabrana rata pozitivno pravo? Neko izravno činjenje nije, bar načelno, potrebno. A sve dotle, dok se sukobi ne pretvore u evidentni međunarodni rat, moramo smatrati da se norma o zabrani poštuje, iako ne na zadovoljavajući način.

Prema tome možemo sadržaj čl. 2. t. 4. Povelje smatrati pozitivnim međunarodnim pravom i istodobno *promjenom u strukturi međunarodne zajednice*, i to takvom koja je ostvarena. Ovu tvrdnju ne treba dovoditi u pitanje isticanjem nepostojanja sigurnosti i jamstva da će mir zaista biti sačuvan, i da ubuduće više nikada neće biti rata. Ako mir ne bude sačuvan, bit će povrijeđena Povelja, ali neće biti dokazano da zabrana rata nije bila pozitivno pravo. Nema prave garan-

cije za to da norma - bilo koja - međunarodnog ili unutrašnjeg prava neće u budućnosti biti povrijeđena. Uz put rečeno, Briand-Kelloggov pakt je također sadržavao pozitivno međunarodno pravo. Bio je pogažen od strane Njemačke i Japana. Zar je to dokaz da međunarodnopravna obaveza nije postojala? Nipošto. Sankcije zbog povrede te međunarodnopravne obaveze, sadržane u tekstu ugovora koji je činio pozitivno međunarodno pravo, nalazimo i u Nürnberškoj presudi.

U vezi s navedenom promjenom u strukturi međunarodne zajednice izražavam osvjedočenje da važnije i dalekosežnije promjene od upravo navedene, Povelja nije uzrokovala u strukturi međunarodne zajednice. Radi se o promjeni koja nije toliko taknula u površinske, tehničke, manje važne norme međunarodnog prava nego u temeljne odredbe najvažnijih i zaista konstruktivnih elemenata međunarodnog prava, ukidajući ius ad bellum, stoljetni institut klasičnog međunarodnog prava.

7. Promjene koje su u strukturi međunarodne zajednice nastale nakon stupanja na snagu, a nisu sadržane u Povelji niti su njome namjeravane.

U ovoj grupi promjena radi se o takvim elementima strukture međunarodne zajednice koji nisu postojali u strukturi međunarodne zajednice prije Povelje, a nisu sadržane ni u Povelji samoj, nego ih je međunarodni život stvorio u vrijeme nakon stupanja Povelje na snagu. No ako se radi o promjenama koje Poveljom nisu ni namjeravane ni predviđene, spadaju li one u ovaj referat?

Držimo da i takve promjene ovdje moraju biti bar spomenute, jer iako nisu najizravnije vezane uz tekst Povelje, one su nastale u doba važenja Povelje.¹⁹ Praktično, sve promjene u strukturi međunarodne zajednice koje nastaju u doba kad su međunarodno pravo i međunarodni odnosi uvjetovani važenjem Povelje i djelovanjem Ujedinjenih naroda, ne mogu se promatrati posve odvojeno od Povelje i Ujedinjenih naroda. Veći ili manji utjecaj Ujedinjenih naroda na međunarodna zbivanja svake vrste teško je poricati. Ako taj utjecaj nije uvijek onaj odsudni, znamo da i snage izvan Ujedinjenih naroda nisu netaknute utjecajima koji dolaze iz Ujedinjenih naroda.

U primjere za ovu grupu promjena u strukturi međunarodne zajednice spadaju, van svake sumnje, u prvom redu one promjene do kojih su doveli:

¹⁹ Nama se, kao suvremenici Povelje, čini, što je razumljivo, da je Povelja neobično važan dokument i da razdoblje u kojem je Povelja na snazi tvori posebnu eru u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima. Pri tom, možda, pretjerujemo u pridavanju važnosti Povelji i Ujedinjenim narodima uopće. Suvremenici su skloni da važnost svog vremena, suvremenih pojava i istaknutih osoba svoga doba precijene. Riječi kao što su *epohalan*, *historijski odsudan*, *događaj stoljeća* ili čak i *milenija* (Hitler), bile su mnogo više upotrebljavane neopravdano nego opravdano. Naknadno historija nužno korigira sudove ove vrste.

1. praktična primjena atomske i nuklearne fizike i problemi mirnodopske i ratne upotrebe ovog novog izvora energije, i

2. prodor čovjeka u svemir i pravni problemi korišćenja ovog novog objekta međunarodnog prava.

Ove dvije pojave, koje nisu jedine nove pojave, navodimo kao primjer zato što ih smatramo osobito važnima. One nisu u Povelji izričito i izravno dotaknute ni jednom jedinom riječju, pa bi izgledalo da te pojave izazivaju promjene u strukturi međunarodne zajednice bez ikakve veze s Poveljom. No već smo upozorili da te pojave tehničkog napretka padaju u eru Povelje i da to ne može ostati bez posljedica. Spomenimo samo činjenicu da se Ujedinjeni narodi intenzivno bave s te dvije pojave i njenim posljedicama. A pri tome, naravno, primjenjuju Povelju, naročito njena načela iz čl. 2. i niz normi Ujedinjenih naroda koje, iako nižeg ranga²⁰, čine pravo Ujedinjenih naroda.

Dvije spomenute pojave izazvale su aktivnost organa Ujedinjenih naroda koji se tim pojavama sada bave. Povrh toga postoji i posebna specijalizirana agencija za atomsku energiju (Beč). Ovo nije moglo ostati bez posljedica. Bez postojanja Povelje i Ujedinjenih naroda spomenute pojave očigledno ne bi izazvale točno one promjene u strukturi međunarodne zajednice do kojih je došlo ili do kojih će doći.

U nastojanju da promjene u strukturi međunarodne zajednice izazvane spomenutim pojavama najkraće formuliramo - podvlačimo da je glavna posljedica pojave i primjene atomske energije neslućen porast interdependencije; struktura međunarodne zajednice karakterizirana je sada time što se više nijedan faktor međunarodne zajednice ne može dezinteresirati na pojavama, razvojnim procesima, formiranju pravnih pravila itd. ako su u vezi s atomskom energijom; da je ista posljedica izazvana i prodorom čovjeka u svemir, jer je potreba međunarodne suradnje znatno porasla, a mogućnost uništavanja iz svemirskih, a svakako nadzračnih prostora, onemogućila razdvajanje sudbine pojedinih država jedne od druge.

Ukratko, interdependencija u suradnji i borbi, u miru i u eventualnom ratu, dosegla je novi kvalitet, a upravo taj kvalitet karakterizira strukturu današnje međunarodne zajednice. Prva neposredna međunarodnopravna posljedica ove promjene jeste potreba stvaranja novih odnosa i novih normi, koji bi vrijedili u novom objektu međunarodnog prava, svemirskom prostoru, odnosno koji bi vrijedili za pitanja vezana uz mogućnost korištenja atomske energije. Potrebna je, dakle, izgradnja pravnog režima u novoosvojenom prostoru i pravnog režima kojim bi bila regulirana pitanja korištenja atomske energije.

²⁰ Ovdje mislimo na stupnjevanje pravnih normi, na primjer s obzirom na mogućnost njihove revizije.

U zaključku, kakav je dopustiv u ovoj fazi razmatranja, smatramo da se može utvrditi sljedeće:

Povelja je izvršila niz promjena u strukturi međunarodne zajednice; te se promjene moraju ocijeniti kao progresivne, jer otežavaju izbijanje rata i omogućuju odnose veće ravnopravnosti između država. Tome treba dodati da Povelja nije u cijelosti ostvarena, pa su neke promjene u strukturi međunarodne zajednice, do kojih bi došlo ostvarivanjem Povelje, izostale. Napokon, ne smije se izgubiti iz vida da ima i takvih promjena u strukturi međunarodne zajednice, koje nisu izazvane Poveljom, ali do njih dolazi u okolnostima stvorenim važenjem Povelje, pa su te promjene stoga uvjetovane postojanjem i djelovanjem Ujedinjenih naroda.

Summary

Changes in the Structure of the International Community Pursuant to the UN Charter

The paper starts from the predominant view among experts that the international community really exists, and deliberates on what is to be understood under the *structure of the international community*. The Charter alone cannot, of course, change the *structure*, but states can do it by successfully implementing the content of the Charter. What changes were really caused by the Charter, and what changes were not? In the structure of the international community there were changes which had not even been envisaged by the Charter, yet they occurred as a consequence of the very effort and operation of the United Nations.

Kolektivna sigurnost i Ujedinjeni narodi*

Sam je pojam *kolektivne sigurnosti* (*collective security, la sécurité collective, die kollektive Sicherheit*), kako u doktrini međunarodnoga javnog prava, tako i u doktrini međunarodnih političkih odnosa, zaista iscrpno izložen i temeljito raspravljen. O kolektivnoj sigurnosti govori velik broj radova. Pitanja koja se mogu s različitih stajališta i u odnosu prema različitim konkretnim situacijama postaviti (npr. kolektivna oružana akcija u Koreji) također su obrađena u doktrini.

U razdoblju nakon Drugoga svjetskog rata i na iskustvima tog rata, ali i na još kasnijim i prilično recentnim iskustvima, temelje se dva vrlo informativna, koncizna i pouzdana članka, koja su usto i lako pristupačna. Prvi je iz pera pokojnog profesora Ulricha Scheunera i nosi naslov *Kollektive Sicherheit*, uvršten je u Strupp-Schlochauerov *Wörterbuch des Völkerrechts* (zweiter Band, Berlin, 1961.), a drugi je iz pera profesora Josta Delbrücka, naslovljen *Collective Security*, uvršten u R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (sv. I, Amsterdam, 1992.). Obama člancima dodana je opsežna i pozorno odabrana bibliografija. I u disciplini mlađoj od međunarodnoga javnog prava, naime u *međunarodnim političkim odnosima*, također se raspravlja o pojmu kolektivne sigurnosti (Morgenthau, *Politics Among Nations*; Blühdorn, *Internationale Beziehungen*; Schleicher, *Introduction to International Relations*; Van Dyke, *International Politics*; J. S. Stoessinger, *The Might of Nations*; F. H. Hartmann, *The Relations of Nations*, itd.). U praktično svim sustavima i udžbenicima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa dotiče se pojam *kolektivna sigurnost*.

Nekih važnijih, načelnijih i nepomirljivih razlika u prikazu pojma *kolektivne sigurnosti* u dominantnoj doktrini nema, ali su u praksi postojala dva sustava kolektivne sigurnosti (v. npr. Kulski, *The Soviet System of Collective Security Compared with the Western System*, AJIL, sv. 44/1950, str. 453-476) u doba bipolarne strukture međudržavnih odnosa. Može se reći da sama ideja kolektivne sigurnosti nije nova i da je lako razumljiva. Međutim, kao i za mnoge druge pojmove, osobito mislimo na one koji se javljaju u politologiji, ne postoje definicije koje bi obvezivale doktrinu i praksu. To, međutim, pri tumačenju pojma *kolektivne sigurnosti* uglavnom ne stvara teškoće, iako su, dakako, u političkoj borbi uvijek moguća zlonamjerna, nelogična i samovoljna tumačenja svake norme i svakog pojma.

* *Kolektivna sigurnost i Ujedinjeni narodi*. – u: Hrvatska i Ujedinjeni narodi. – Zagreb: Organizator, 1996., str.45-59.

Za potrebe ovog prikaza pokušat ćemo ukratko izložiti pojam *kolektivna sigurnost*, da bi bilo što razumljivije razmatranje pitanja njegove primjene u praksi. Je li riječ o pojmu koji postoji samo kao ideja, misaona konstrukcija ili je posrijedi pojam koji se materijalizira i djeluje u stvarnosti kao međunarodno-pravna norma?

Pojam *kolektivna sigurnost*

Misao o zajedničkoj obrani postojanja i daljeg opstanka (egzistiranja) teritorijalno-političkih tvorevina i o stvaranju *sigurnosti* tog postojanja za sve one međunarodnopravne subjekte koji za tu svrhu sporazumno i unaprijed *institucionaliziraju* svoj doprinos i svoje ponašanje, da bi time zajamčili *status quo*, nije nova. Prošlost ne pruža samo dokaze teorijskih nego i praktičnih nastojanja (Liga naroda) da se održanje međudržavnog mira ne utemelji samo na vlastitu snagu svake pojedine države i njezinih eventualnih saveznika, nego da one sve zajedno (dakle *kolektiv*) i zajedničkim snagama stabilnosti *statusa quo* pruže i zajamče trajnu¹ *sigurnost*, dakle da institucionaliziraju *kolektivnu sigurnost*.² Ta misao o kolektivnoj sigurnosti nerazdvojna je od težnji organiziranoga ljudskog društva za mirom.³ Sažeta, pojednostavnjena i uopćena, ta se misao javlja u izreci „Svi za jednoga, jedan za sve“ (One for all and all for one; Einer für alle, alle für einen).

I dok je upravo rečenom težište na *osiguranju statusa quo* na tu se pojavu može gledati i iz drugog kuta. To je na uvjerljiv način učinio G. Schwarzenberger. Naime, ostvareni i funkcionirajući sustav kolektivne sigurnosti zapravo određuje i uređuje - normira upotrebu sile. To je, dakle, sustav

¹ Iako se u međunarodnim političkim odnosima i danas, posebno u diplomatskoj retorici, često govori o *trajnim* rješenjima, a donedavna i o ugovorima o *vječnom* prijateljstvu, pa i o vječnom miru (Kant, *Zum ewigen Frieden*), razumije se da mnogi povjesničari i politolozi u svezi s *trajnošću* određenog sustava kolektivne sigurnosti imaju vrlo oprezna očekivanja, a i njih samo uz pretpostavku da su procijenili kako je određeni sustav počeo u zbilji (ne samo na papiru) postojati i djelovati. *Sveta alijansa* je neko vrijeme, ali ne i u svim slučajevima, djelovala donekle uspješno. *Koncert europskih* sila također je pružao određenu *sigurnost*. *Trajnost* djelovanja i rezultata tog djelovanja u oba je slučaja, dakako, ne samo vremenski nego i sadržajno bila ograničena. U ovom stoljeću *Liga naroda*, osobito kad se govori o *trajnosti*, ne samo da nije ostvarila očekivanja, nego je i njezin vijek bio kratak (do 1939. odnosno 1946.). UN su svojim trajanjem nadmašili Ligu, te sada (1995.) slave pola stoljeća svoga postojanja.

² Ni u Paktu Lige naroda ni u Povelji UN-a ne pojavljuje se sintagma *kolektivna sigurnost*. Nesporno je, međutim, da u oba slučaja odgovarajući tekstovi uspostavljaju, opisuju i normiraju sustav kolektivne sigurnosti.

³ Vidjeti: Branko Vukmir, *Planovi o stvaranju međunarodne organizacije za osiguranje mira*, doktorska disertacija, Zagreb, 1956. i ondje navedenu literaturu.

koji bi u suvremenome međunarodnom javnom pravu trebao postaviti i ostvariti granice i način primjene sile koja je po tom pravu ne samo dopustiva nego koju su uz određene postojeće datosti (uvjete i okolnosti) države vezane sustavom *kolektivne sigurnosti dužne* primijeniti. A to ne čine.

Naime, tvrdnja da u sustavu *kolektivne sigurnosti* postoje određene, na pozitivnom pravu utemeljene dužnosti, za ovaj prikaz ima prvorazrednu i osnovnu važnost.⁴ Stoga je i cilj ovih stranica upravo to da tu tvrdnju dokaže i da zatim utvrdi funkcionira li ili ne funkcionira sustav *kolektivne sigurnosti* u konkretnom slučaju agresije Srbije i Crne Gore na dvije susjedne države, žrtve te agresije, na Hrvatsku i na Bosnu i Hercegovinu, na dva nedvojbena punopravna subjekta međunarodnoga javnog prava i dvije članice Ujedinjenih naroda (dakle, država obuhvaćenih sustavom kolektivne sigurnosti sadržanim u Povelji UN-a).

Da bismo dovoljno dobro osvijetlili pojam kolektivne sigurnosti⁵ i istodobno upozorili na mogućnost produblivanja općeg znanja o tom pojmu, navodimo citate nekih mjesta iz doktrine:

⁴ Činilo bi se kao da nije potrebno upozoravati na podatak da neki međunarodnopravni sustav (kao ni sam pojam pozitivnog prava) ne može postojati a da u njemu nisu predviđene i određene obveze država obuhvaćenih sustavom. Kako bi mogao postojati pravni sustav u kojemu njegovi članovi ne bi imali nikakvih obveza? Ako sustav djeluje, funkcionira, tko ga pokreće, tko obavlja radnje bez kojih je djelovanje sustava nezamislivo? Koliko god se činilo nepotrebnim naglašavati postojanje obveza, pokazalo se da je to ipak nužno. Dokaz je srpska i crnogorska (tzv. SRJ) agresija na dvije članice UN-a. U svezi s tom očitim povredom međunarodnog prava, koja se samo zbog potpunog neznanja ili nedvojbene zlonamjernosti i gaženja istine može nazivati građanskim ratom, neki su se subjekti međunarodne zajednice, ponajprije UN i EU, ponašali kao da glava VII. Povelje ne sadrži određene obveze Vijeća sigurnosti i kao da države članice UN-a nemaju nikakvih obveza. A to je u očitoj suprotnosti sa slovom i duhom Povelje Iz čl. 39. Povelje proizlazi da Vijeće Sigurnosti *utvrđuje i odlučuje*, a iz čl. 43. da se „svi članovi Ujedinjenih naroda obvezuju itd.“ A sve te dužnosti i obveze postoje radi *uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti*. Prema tome, izjave da se ne može ništa učiniti (UNPROFOR) jer strane (snage) koje se bore ne žele mir, ne obustavljaju oružanu borbu, pa države članice UN-a ne mogu ništa promijeniti/ignoriraju obveze sadržane u sustavu kolektivne sigurnosti UN-a, prema kojima se međunarodni mir *uspostavlja* i upotrebom sile (čl. 44), a ujedno dokazuju da sustav ne djeluje. A ne djeluje zato što nema političke volje poštovati odredbe Povelje, te čak nisu primijenjene ni mjere „koje ne uključuju upotrebu oružane snage“ (čl. 41. Povelje). Takvo neprimjenjivanje Povelje prati i vrlo nekorektno izbjegavanje utvrđivanja i jasnog izricanja (u rezolucijama Vijeća sigurnosti i inače) istine o tome tko je agresor, a tko njegova žrtva.

⁵ Pojam kolektivne sigurnosti prema nekima bi (npr. prema W. Wilsonu) trebao zamijeniti sustav *ravnoteže snaga* i s tim sustavom povezana i neprestano izmjenjujuća savezništva. Taj sustav nije bio uspio spriječiti ratove, pa ni ovaj, za nas još i danas toliko važan i sudbonosan rat u ovom stoljeću - Prvi svjetski rat.

Pakt Lige naroda trebao je zamijeniti neuspjelu ravnotežu snaga sustavom kolektivne sigurnosti. Da je taj pokušaj potpuno propao 1939. godine, nije uopće sporno, kao što nije sporno da su želja i nastojanje za očuvanjem mira i nakon Drugoga svjetskog rata ponovno doveli do stvaranja novog sustava kolektivne sigurnosti. Taj je sustav sadržan u Povelji UN-a, posebno u glavi VII.

“*Sécurité collective* - Protection assurée à un ensemble d'Etats par des engagements de règlement pacifique des différends, d'action commune en vue de prévenir l'emploi de la force contre l'un d'eux et, le cas échéant, de faire échec à cet emploi. – “Le système de la sécurité collective, c'est réserve faite des précisions et des détails, un système dans lequel un Etat, pour se défendre des danger extérieurs n'a pas à compter seulement sur lui-même, sur ses propres forces, sur ses amis et ses allies, mais peut compter sur la coopération de tous les autres Etats. Le système, de sa nature, est réciproque: chacun est appelé à bénéficier de la garantie de tous“ (J. Basdevant, *Publications de la Conciliation internationale*, 1936, no. 5-6-7, p. 327; v. i *Dictionnaire de la Terminologie du droit international*, Paris - Sirey, 1960).

“Collective security is a term which, like so many others in current usage, has tended to lose specific meaning as a result of its being applied to many dissimilar arrangements. Originally it meant (and its original meaning will be adhered to in this book) that *all* nations could be secure if all were guaranteed their “territorial integrity and existing political independence“ against “external aggression“ by *any* state or states. The idea was basically a mutual insurance plan, membership in which would be either universal or as nearly universal as possible. All the members of the security organization would assist any member attacked (either by another member or members, or from outside the organization)“ (Frederick H. Hartmann, *The Relations of Nations*, Second edition, New York, 1965, str. 17).

“Ein Staat, der unter Verletzung des partiellen Kriegsverbotes der Satzung zum Kriege schritt, sollte nicht mehr nur mit der Abwehrkraft seines Opfers (und gegebenenfalls dessen Verbündeter), sondern mit dem Widerstand der Gesamtheit der Bundesmitglieder zu rechnen haben. Die Aussicht auf wirksame nichtmilitärische wie militärische Gemeinschaftssanktionen nach dem Prinzip: “Einer für alle, alle für einen“ sollte also jeden potentiellen Aggressor von der Durchsetzung seiner Interessen mittels rechtswidriger Gewalt abschrecken“ (Verdross-Simma, *Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis*, Berlin, 1976, str. 139).

“Kollektive Sicherheit bezeichnet eine vertraglich vereinbarte Internationale Ordnung, in der die Anwendung von Gewalt zu individuellen Zwecken - abgesehen von der Selbstverteidigung - untersagt und der Schutz des einzelnen Staates wie der internationalen Rechtsordnung der gemeinsamen durch das Recht sanktionierten Aktion aller Staaten einer universalen oder regionalen Staatsorganisation überantwortet ist“ (Ulrich Scheuner, *Kollektive Sicherheit*, u: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Zweiter Band, Berlin, 1961, str. 242-251).

“La sécurité collective est le procédé du maintien de la paix dans lequel l'ensemble d'une collectivité se ligue contre celui, extérieur ou intérieur à elle, qui menace ou rompt la paix qui doit régner en son sein. Dans cette technique, chaque Etat participant au maintien de la paix agit non dans son intérêt direct (il n'est pas impliqué en tant que partie dans un conflit) mais en tant que garant d'un ordre international qu'il approuve et dont le respect ne peut être assuré que collectivement“ (Paul Reuter, *op. cit.*, str. 324-325, dolje).

“La notion de sécurité collective: c'est le procédé par lequel la collectivité tout entière se ligue contre celui qui menace la sécurité individuelle de l'un de ses membres, considéré comme mettant en péril celle de la collectivité dans son ensemble. Ce mécanisme ressemble donc à celui de l'alliance, à ceci près, mais c'est primordial, que l'alliance est dirigée contre l'extérieur alors que la sécurité collective, d'une part aspire à englober l'ensemble des Etats, d'autre part et surtout est dirigée indifféremment contre ceux qui lui restent extérieurs mais aussi contre ses propres membres, s'ils rompent le pacte qui les rend solidaires“ (Paul Reuter - Jean Combacau, *Institutions et relations internationales*, Paris, 1980, str. 391).

“Dass die kollektive Sicherheit in der Praxis nicht funktioniert, haben 1931 der Überfall Japans auf die Mandschurei und 1934 der Überfall Italiens auf Abessinien bewiesen. Bei der Besetzung Österreichs und der Tschechoslowakei durch Deutschland 1938 und 1939 haben die anderen Völkerbundmitglieder nicht nur tatenlos zugeschaut, sondern darüber hinaus teilweise sogar Deutschland in seinem Tun bestärkt, um seine Angriffsrichtung zu ändern“ (Blühdorn, *Internationale Beziehungen*, Wien, 1956., str. 298).

Time smo, držimo, dovoljno jasno opisali što valja razumijevati pod nazivom *kolektivna sigurnost*. Sintagma *kolektivna sigurnost* ne nalazi se ni u Paktu Lige naroda ni u Povelji UN-a. No opće je mišljenje da oba spomenuta instrumenta, ne služeći se riječima *kolektivna sigurnost*, zapravo sadrže, svaki svoj, *sustav kolektivne sigurnosti*.

Kako je u stvarnosti funkcionirao taj sustav u Ligi naroda, poznato je, i ta je tema, bar kad je riječ o uspješnosti funkcioniranja tog sustava (zanemarujući naknadna pravna i politička razmatranja i tumačenja), zaključena izbijanjem Drugoga svjetskog rata.

A glede sustava sadržanoga u Povelji UN-a, naše je mišljenje o funkcioniranju tog sustava krajnje negativno. No dok UN živi i djeluje - iako ne i uspješno - još se ne može donijeti konačan sud o kolapsu tog sustava, ali se on, na žalost, može predvidjeti.

Preduvjeti funkcioniranja sustava kolektivne sigurnosti

Autori koji su se upustili u detaljnije opisivanje sustava kolektivne sigurnosti neizbježno su, svaki na svoj način i u svojoj formulaciji, postavili u biti jednako pitanje: može li taj sustav od *ideje* postati *realnost*?

Štošta što se može zamisliti nije uvijek moguće pretvoriti u *stvarnost*. Pravnici, povjesničari i politolozi tražili su odgovor na to pitanje. Doktrina međunarodnoga javnog prava, kao i doktrina međunarodnih političkih odnosa, uložila je ozbiljan trud da odgovori na pitanje može li ideja kolektivne sigurnosti biti pretvorena u *međudržavnu institucionaliziranu praksu* koja će obuzdati agresora, spriječiti izbijanje rata ili uspostaviti narušeni mir, ako treba i primjenom sile.

Može se reći da u različito formuliranim odgovorima na to pitanje preteže odgovor koji nije bezuvjetno negativan, ali je ipak izrazito obeshrabrujući. Ne isključuje se, svakako ne beziznimno, svaka mogućnost da ideja kolektivne sigurnosti, pretvorena u normu međunarodnog prava, bude uspješno primijenjena. No to će biti moguće isključivo uz određene, vrlo teško ostvarljive uvjete. Ti uvjeti, kako dosadašnja međudržavna praksa pokazuje, redovito nisu ispunjeni, nego samo vrlo iznimno. Ti su uvjeti, prema različitim autorima izneseni, razumije se, donekle različito formulirani, ali se u najbitnijemu podudaraju. Ovdje ih donosimo u vlastitoj formulaciji na sljedeći način.

1. U konkretnom sustavu kolektivne sigurnosti taj sustav *mora* raspolagati (i to u svakom trenutku) takvim nadmoćnim oružanim snagama:

a) da nijedan potencijalni agresor (ili koalicija agresora), dok u njegovim odlukama prevladava *racionalnost*, neće smjeti napasti državu (države) obuhvaćenu i, prema tome, zaštićenu određenim ugovornim sustavom kolektivne sigurnosti;

b) da će agresor (ako ipak napadne) sigurno, zbog zamjetno velike oružane nadmoći sustava kolektivne sigurnosti, biti odbijen i poražen, a mir uspostavljen.

2. Države obuhvaćene sustavom kolektivne sigurnosti, i to barem one među njima koje, ujedinjene, zadovoljavaju zahtjeve pod toč. 1, moraju imati istu predodžbu, te jednaku pravnu i političku ocjenu događaja, odnosa i okolnosti situacije koja od njih zahtijeva primjenu sustava kolektivne sigurnosti; također moraju imati i istu koncepciju o *sigurnosti* i *vrijednostima* što ih trebaju zajednički braniti.

3. Države spomenute u toč. 2, odnosno njihova politička vodstva, moraju imati i na djelu pokazati svoju *političku volju* da svoje eventualno suprotstavljene političke i gospodarske interese - barem dok je akutan slučaj o kojemu je riječ - zatome i podrede interesima sustava kolektivne sigurnosti.

Sadržaj tih triju ukratko formuliranih točaka može se drukčije iskazati, protumačiti i komentirati.

Svakako mora biti jasno da će država agresor, kako ona koja je uključena u odnosni sustav kolektivne sigurnosti, tako i ona koja je izvan njega, biti djelotvorno, ne samo na riječima i rezolucijama, uspješnim sredstvima, a prema potrebi i oružanom silom, spriječena u svom nasilnom narušavanju *statusa quo*. A to je nemoguće ako sustav u svakom pojedinom slučaju nema vojnu prevlast. Sustav bi morao raspolagati vidno većom oružanom silom od one kojom raspolaze vojno najjača država. Situacija se zapleće ako postoji više država koje su se odlučile za agresiju u različitim dijelovima svijeta. Nakon nerazumnih, nepravednih i nerealističnih mirovnih ugovora, odnos snaga između država pristaša *statusa quo* i nezadovoljnih, revizionističkih država može biti vrlo nepovoljan za održanje mira pomoću sustava kolektivne sigurnosti. Preduvjet funkcioniranja sustava jest visok stupanj međudržavne solidarnosti, a nje nema. Sloga i solidarnost morala bi obuhvaćati barem političku volju i odluku da se opravdana, ali i neopravdana nezadovoljstva ne rješavaju silom, i to bi bio samo minimalan, ali nužan preduvjet za funkcioniranje sustava. Ali bi i tada uspjeh sustava ovisio o političkoj volji da tzv. *peaceful change* bude osnova za traženje nužnih rješenja. Omjer snaga između država koje nastoje očuvati *status quo* i onih koje ga žele narušiti uvijek će biti i ostati kamen kušnje za sustav kolektivne sigurnosti. Kolektivna sigurnost nudi i obećava funkcioniranje svog sustava. A tko jamči poštovanje tog sustava? On se temelji na svetosti zadane riječi, na načelu *pacta sunt servanda*, na odnosu prema poštovanju međunarodnopravne obveze. A sve te moralne i pravne obveze što ih države poštuju i ne poštuju, što ne treba posebno dokazivati, često potiskuje u stranu vrlo moćan činitelj međunarodnih političkih odnosa - *interes* država.

Funkcionira li sustav kolektivne sigurnosti sadržan u Povelji UN-a?

Nesporno je da je u Povelji UN-a sadržan sustav kolektivne sigurnosti, kao i to da su najvažnije odredbe tog sustava sadržane u glavi VII. Ovdje ne možemo, niti je potrebno, sustavno izložiti sadržaj Povelje, pa ni njezine glave VII. To je do sada bezbroj puta učinjeno⁶ Možda bi ipak bilo korisno samo podsjetiti

⁶ Glava VI. uvrštena je pod naslovom *Mirno rješavanje sporova*, a glava VII. pod naslovom *Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i čina napadaja*. Iz tih je naslova odmah jasno da je riječ o središnjim, nedvojbeno najvažnijim i najosjetljivijim pitanjima suvremenih međudržavnih odnosa - o očuvanju mira, tom najvažnijemu, ali i najteže ostvarljivom zadatku UN-a, o pitanju bar donekle civiliziranog opstanka čovječanstva ili o njegovu samouništenju i padu u trajnu, neprekidnu anarhiju i barbarstvo. Stoga je razumljivo da svi sustavi i udžbenici međunarodnoga javnog prava i međunarodnih političkih odnosa (na hrvatskom jeziku vidjeti: Andrassy, *Međunarodno pravo*, VII. izd., Zagreb, 1978. i ondje navedenu literaturu), pogotovo opširna i dokumentirana djela s tog područja, pridaju pitanjima u svezi s glavom VI. i VII. Povelje veliku pozornost, a broj monografija i dalje neprekidno raste.

da u prvom članku glave VII, u čl. 39. Povelje, nalazimo izraz *čin napadaja* (act of aggression, act d'agression, Angriffshandlung). *Agresija* je nedvojbeno pojam koji je, kad je riječ o kolektivnoj sigurnosti, toliko važan da ga uvijek valja imati na umu. To je zaista lako razumljivo. U svakom konkretnom slučaju agresije treba znati tko je agresor. I zato upućujemo na definiciju agresije. Ona je sadržana u Rezoluciji Vijeća sigurnosti 3314 (XXIX) od 14. 12. 1974.

Budući da apsolutno najnadmoćnija uloga u sadašnjem sustavu kolektivne sigurnosti pripada Vijeću sigurnosti, to se pitanje funkcioniranja tog sustava, zapravo, najvećim i najvažnijim dijelom svodi na pitanje funkcioniranja Vijeća sigurnosti. To tijelo Ujedinjenih naroda ima glavnu odgovornost „za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti“ (čl. 24. Povelje). Zbog važnosti koju valja pridati toj odredbi, citiramo čl. 24,1:

„1. Da bi se osigurala brza i djelotvorna akcija Ujedinjenih naroda, njihovi članovi povjeravaju Vijeću sigurnosti prvenstvenu odgovornost za održanje međunarodnoga mira i sigurnosti, i pristaju da Vijeće sigurnosti radi u njihovo ime kada vrši svoje dužnosti na temelju te odgovornosti“.⁷

Izlažući preduvjete za funkcioniranje sustava kolektivne sigurnosti utvrdili smo da je u realnosti međudržavne političke prakse jedva moguće računati na ispunjenje svih tih preduvjeta. I to je razlog tvrdnji da *kolektivna sigurnost* postoji samo kao ideja i kao institut u Povelji, koji, po pravilu i redovito, ne može postati dio međunarodnopravne i političke prakse. A iznimke su, čak i samo teorijski zamislive kao toliko malobrojne da one samo potvrđuju nepostojanje djelotvorne *kolektivne sigurnosti*.

Ako je tako, bi li nas onda trebalo čuditi što Vijeće sigurnosti ne može obaviti svoju zadaću ostvarenja i primjene kolektivne sigurnosti?

Odgovor na to pitanje ne može biti takav da bi potpuno oslobodio odgovornosti Vijeće sigurnosti, a pogotovo ne svaku državu članicu Vijeća, ponajprije ne pet stalnih članica. Iako ostajemo pri tvrdnji o gotovo potpunoj nemogućnosti ispunjenja svih preduvjeta za postojanje i djelovanje sustava *kolektivne sigurnosti* - dakle, o nekoj vrsti zakonitosti na području međudržavnih političkih odnosa, ipak se pritom ne mogu isključiti ljudski voljni činitelji i pitanja političkog morala te posebnih interesa najviših nositelja državnih vlasti, kao ni karaktera dužnosnika (diplomata) koji u Vijeću sigurnosti svojim glasovanjem svjesno donose rezolucije koje se ne mogu obraniti ni sa stajališta logike, ni sa stajališta

⁷ Što se događa ako Vijeće sigurnosti ne udovolji toj svojoj *prvenstvenoj odgovornosti*? To pitanje daje naslutiti sve teškoće na koje u praksi nailazi sustav kolektivne sigurnosti. Rezolucijom Opće skupštine UN-a *United for peace - Ujedinjeni za mir* 377 A(V) od 3. 11. 1950. (v. tekst rezolucije u: *Međunarodno javno pravo - Izbor dokumenata*, Zagreb, 1977., str. 262. i sl.) nastojao se zadatak što ga nije izvršilo Vijeće sigurnosti prenijeti na Opću skupštinu UN-a. Ne može se tvrditi da je time sustav kolektivne sigurnosti ojačan i usavršen, iako je na temelju te rezolucije Opća skupština morala nekoliko puta djelovati.

morala. I tako, usporedno s već uhodanim neostvarivanjem rezolucija Vijeća sigurnosti, agresor nastavlja zločine i genocid.

Ako se, primjerice, UNPROFOR-u tako stimuliraju njegovi zadaci, ovlasti, prava i dužnosti da on ne može obaviti zadaću koja bi jedina opravdala njegov dolazak i boravak na državnom području dviju država članica UN-a, tada je to nespojivo s logikom (ali eventualno može biti spojivo s moralno neprihvatljivim namjerama i egoističnim interesima pojedinih velesila).

A ako se u rezolucijama Vijeća sigurnosti izbjegavaju izreći očite istine i ako se ne razlikuje agresor od njegove žrtve i si., tada se ne može tvrditi kako je neka viša i nesavladiva *zakonitost* prisilila predstavnika neke stalne članice da vetom spriječi konstatiranje neke istine u rezoluciji Vijeća sigurnosti. U tome, istina, može biti neke logike (u obrani određenih nelegitimnih interesa određene države), ali nipošto nema etike.

Bilo bi, dakako, uzaludno i naivno jadikovati nad ljudskim nedostacima i slabostima te nad ponašanjem država i međunarodnih organizacija, ali bi također bilo neznalački i suprotno svim iskustvima stečenim u međudržavnoj praksi, te donekle opisanima i sredenima u doktrini,⁸ kada se ne bi uočilo i spoznalo što se može, a što ne može očekivati od međunarodne zajednice, UN-a, VS-a, NATO-a i brojnih drugih trajnih i prolaznih tijela, organa, političkih stranaka, a pogotovo od žrtvi nesklonih ili nezainteresiranih državnih vlada.

Od sustava kolektivne sigurnosti i od Vijeća sigurnosti u sadašnjem se razdoblju ne može pouzdano očekivati ono što bi taj sustav moglo potpuno i brzo rehabilitirati sa stajališta morala, međunarodnog prava, pravednosti i razuma. Najviše što bi se možda moglo očekivati kao moguće, ali malo vjerojatno, jest dugoročni proces nekih pozitivnih i postupnih promjena u međunarodnoj politici.

A ako ipak uslijedi neki ozbiljniji i djelotvorniji korak koji se zaista može ocijeniti kao politička i vojna zaštita žrtve agresije, te ako se čini da on vodi uspostavi pravednog mira, takav se obrat mora prihvatiti kao neočekivano i ugodno iznenađenje. Ali i takav korak treba analizirati ne bi li se otkrio njegov istinski motiv i shvatilo zašto on dolazi upravo u danom trenutku, vodi li on zaista uspostavi mira, nije li možda više u interesu nekih drugih činitelja, a ne žrtva agresije.

Ne samo da se racionalna vanjska politika ne smije osloniti na sustav kolektivne sigurnosti, nego čak ne smije zaboravili ni mogućnost da taj sustav, takav kakav jest i u međudržavnim odnosima kakvi sada vladaju, svojim unaprijed promašenim koracima, a pogotovo izjednačavanjem jasno prepoznatljivog

⁸ Upućujemo na časopis *Revue générale de droit international public*, Paris (A. Pedone), koji u svakom broju, u opsežnoj stalnoj rubrici s naslovom *Chronique des faits internationaux*, registrira i komentira međudržavnu pravnu praksu. Razumije se da se doktrina međunarodnog prava i u sustavima, udžbenicima, monografijama, polemikama itd. osvrće na tu praksu.

agresora s njegovim žrtvama, nametanjem sankcija tim žrtvama i dopuštanjem agresoru da potpuno bagatelizira ionako problematične rezolucije Vijeća sigurnosti, zapravo obezvređuje i čl. 51. Povelje.⁹ Vjerojatno je takvo kršenje Povelje vrhunac neuspjeha sustava *kolektivne sigurnosti*. To kršenje onemogućuje žrtvi agresije - ili joj bar znatno otežava - ostvarivanje njezina prava na individualnu obranu, pogotovo kad *kolektivna samoobrana* (čl. 51. Povelje) postane prava fatamorgana - a upravo je to naša sadašnja, već četverogodišnja stvarnost.

Sva ona brojna tumačenja kojima se nastoje objasniti i opravdati neuspjesi UNPROFOR-a, pa i UNCRO-a, pravno su i politički promašena i neutemeljena. Isprike što se temelje na sakatim mandatima sadržanima u rezolucijama Vijeća sigurnosti, a koji *plavim kacigama* onemogućuju čak i da se brane ne mogu, naravno, opovrgnuti opravdanu poraznu kritiku sustava kolektivne sigurnosti. Žrtvama agresije i genocida nebitno je koliko odgovornosti za potpuni neuspjeh snosi Vijeće sigurnosti, koliko posebni izaslanik UN-a za bivšu Jugoslaviju Yasushi Akashi, a koliko vojni zapovjednici *plavih kaciga*, itd. Mi i ne tvrdimo drugo doli da sustav nije djelotvoran, pa nije važno koji je dio u mehanizmu sustava prvi zatajio; cijeli je sustav neučinkovit. Glavni tajnik UN-a Boutros Ghali izričito je priznao neuspjehe *plavih kaciga*, pa držimo da njih više nije potrebno dokazivati. Možda će iz takve tvrdnje biti izvučeni određeni zaključci i mjere. Skepsa je svakako opravdana.

Blago rečeno, nije korektno tvrditi kako je zadaća sustava kolektivne sigurnosti samo to da *održ*i (to maintain, pour maintenir, Aufrechterhaltung des Friedens) mir. Povelja izričito obvezuje sustav *kolektivne sigurnosti* na *uspostavljanje* mira (restore international peace, rétablir la paix, Wiederherstellung des Friedens), a ne samo na njegovo održavanje (čl. 39). Primjećuje se da odgovorni dužnosnici Ujedinjenih naroda, kao i diplomati kojima UN i Vijeće sigurnosti povjeravaju zadaće u sklopu sustava *kolektivne sigurnosti*, svjesno ili nesvjesno reduciraju normativni sadržaj tog sustava. Oni vrlo uspješno izbjegavaju izraze restore i rétablir. To, međutim, ne bi trebalo čuditi jer je riječ o samo jednoj potvrdi jednostavne istine da pretpostavke koje bi jamčile funkcioniranje sustava *kolektivne sigurnosti* još ne postoje. A to je upravo osnovno što se na ovim stranicama želi ustvrditi. No osudu svakako zaslužuje nekorektno tumačenje sustava i svi oni dužnosnici koji umjesto da priznaju kolaps sustava ili bar njegovu nedjelotvornost, osim agresora podjednako optužuju i njegove žrtve. Treba shvatiti da organi Ujedinjenih naroda, Vijeća sigurnosti, glavni tajnik,

⁹ „Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napadaja na kojeg člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlaštenje i dužnost Vijeća sigurnosti da na osnovi ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti.“

brojni dužnosnici i stručni pomagači ne mogu promijeniti karakter međunarodnih političkih odnosa i učiniti da funkcionira sustav koji se ne temelji i nije izgrađen na stvarno postojećim činjenicama i pretpostavkama. No mora im se prigovoriti da nije u skladu s moralnim i etičkim načelima neprekidno apeliranje na agresora i na žrtvu agresije (ili čak i više na žrtvu) da obustave borbu. I doktrina i praksa morali bi jasno i nedvosmisleno utvrditi, i to ponavljati, da nije pošteno - a, dakako, ni u skladu s međunarodnim pravom, Poveljom UN-a i zdravim razumom - *glumiti* shvaćanje prema kojemu se agresor i njegova žrtva samo *bore* i ne željeti vidjeti da agresor *napada* i *otima*, a da se žrtva samo *brani* na svom tlu.

Smatramo da recept koji zahtijeva i preporučuje da se napadnuta država, žrtva agresije, prestane braniti na *svom* državnom području, pa će onda i agresor (možda, navodno) prestati dalje osvajati, ali će zadržati dotada okupirano *tuđe* područje na neodređeno vrijeme, do očekivanog *političkog rješenja* (*incertus an, incertus quando*), uz nastavak genocida, svojim autorima i predlagачima postavlja određenu moralno-političku dijagnozu koje ih nikakva retorika ne može osloboditi. Za zakonitosti koje vladaju u međudržavnim odnosima i koje pojedinac (fizička osoba) ne može promijeniti, nije ni odgovoran. Ali na podmukla, a ipak tako prozirna podmetanja i izvrtanja činjenica fizičke osobe nisu prisiljene okrutnim i ostvarivim prijetnjama svojih vlada ni organa Ujedinjenih naroda, pa zato ne mogu ni izbjeći osudi zbog neizravne, pa i izravne pomoći agresoru u njegovim zločinima.

U svakom slučaju, sasvim se sigurno može tvrditi da sustav *kolektivne sigurnosti* jednostavno ne djeluje. Tu je istinu doktrina opetovano utvrdila i izrekla, a praksa, koja se pretvara da to ne vidi, nedvojbeno pomaže agresoru - sadašnjim vlastodršcima Srbije i Crne Gore u svim njihovim zločinima. A oni su bezbrojni.

Stav Republike Hrvatske prema sustavu kolektivne sigurnosti i prema UN-u općenito

Na pitanje kakav bi trebao biti stav vanjske politike Hrvatske prema kolektivnoj sigurnosti uopće i posebno prema sustavu kolektivne sigurnosti sadržane u Povelji UN-a, autor je već pokušao odgovoriti.¹⁰ No taj stav, koliko je poznato, nije izazvao raspravu, bar ne u tisku. A vjerojatno bi bilo korisno raspraviti o tom pitanju, kao i o temeljnim i trajnijim stavovima hrvatske vanjske politike uopće.¹¹

¹⁰ V. Ibler, *Kolektivna sigurnost i vanjska politika Hrvatske*, Politička misao, Zagreb, br. 1/1994.

¹¹ V. Ibler, *Hrvatska vanjska politika*, Rad HAZU (knj. 461), Zagreb, 1992.

Prihvati li se ono što smo u ovom članku napisali, tj. usvoji li se tvrdnja o nepostojanju djelotvornog sustava kolektivne sigurnosti u suvremenoj stvarnosti, iz toga jasno proizlazi da se Hrvatska u svojoj vanjskoj politici ne smije oslanjati na tu, samo na papiru postojeću *kolektivnu sigurnost* kakvu poznajemo iz rata na tlu bivše Jugoslavije. Prema slovu i duhu Povelje UN bi morali, ako poštuju i primjenjuju Povelju, biti obvezni i dužni *uspostaviti* mir i suzbiti agresora. To je *istina* koja proizlazi iz teksta Povelje. Nažalost, to nije *zbilja*. *Zbilja* međunarodne politike nešto je posve drugo i različito od slova i duha Povelje. Ona je, zapravo, koncentrirano nasilje agresora i okupatora, genocid, ludilo razaranja, bezobzirni vandalizam, kršenje svih normi međunarodnoga javnog prava te ratnog prava, i to u najpotpunijoj, gotovo nezamislivoj mjeri. I ta *zbilja* nailazi na *appeasement* politiku velikih sila, pa stoga dobiva daljnji zamah i - genocid se nastavlja. Najsveobuhvatnija svjetska organizacija - Ujedinjeni narodi - u čijoj je Povelji ugrađen i normiran sustav kolektivne sigurnosti - upravo se sada (ljetu 1995) nalazi, posebno s obzirom na sve probleme, katastrofe i zločine što ih agresor i dalje svakodnevno provodi na prostoru bivše Jugoslavije, na najnižoj točki svoje polustoljetne povijesti, nalazi se u kvazitotalnoj nemoći i nedjelotvornosti. O tome hoće li se Ujedinjeni narodi moći izvući iz te kome, donekle prizdraviti i kako-tako dalje djelovati, ovdje ne raspravljamo. Naše je pitanje ograničeno: kakav bi stav, s obzirom na ovdje iznesene tvrdnje, trebala zauzeti i prema njima djelovati hrvatska vanjska politika?

Zalažemo se za sljedeći odgovor na to pitanje:

1. Vanjska politika Republike Hrvatske mora neprekidno i jasno utvrđivati i ponavljati istinu. A to, između ostaloga, znači iznositi i naglašavati kako sustav kolektivne sigurnosti ne djeluje. Ta zadaća hrvatske vanjske politike nipošto ne smije biti zanemarena. I to ne samo stoga što je etički opravdano iznositi istinu, nego i stoga što ta istina teško pogađa Hrvatsku. O tome je nužno neprekidno obavještavati međunarodnu javnost. Naime, pogrešno shvaćanje da sustav kolektivne sigurnosti stvarno postoji i da djeluje valja pobijati dokazujući njegovu četverogodišnju nedjelotvornost, njegovu paraliziranost. Jer, pogrešno i u nekim sredinama uvriježeno mišljenje da kolektivna sigurnost postoji, djeluje na javno mnijenje demobilizirajuće. Takvo mnijenje stvara dojam da je učinjeno sve što je bilo potrebno, umiruje savjesti i ostavlja nepostojećem sustavu brigu o uspostavi pravednog mira. Učinak je nojevsko turanje glave u pijesak.

2. Vanjska politika Hrvatske mora nastojati unutar država članica UN-a i unutar aparata (tajništva) UN-a otkriti snage koje najdjelotvornije jačaju i iskorištavaju nepostojanje spomenutih preduvjeta funkcioniranja sustava kolektivne sigurnosti. Iako se zna da su uzroci nefunkcioniranja ponajprije nesloga i sebičnost velikih sila te nepostojanje državne solidarnosti uopće, ipak u svakom danom razdoblju sve države članice, pa ni svih pet stalnih članica Vijeća sigurnos-

ti, ne snose jednaku odgovornost za neizravnu (a poneka, čini se, i za izravnu) pomoć agresivnoj srpskoj politici. To znači da se krivnja i odgovornost ne mogu jednostavno staviti na teret UN-u (jer bi to bilo pretjerano, dakle netočno pojednostavljivanje), nego se mora otkriti (premda samo *pro domo*, radi vlastitog znanja i ponašanja u vanjskoj politici, radi realnih polazišta u toj politici) koje članice UN-a svjesno i uspješno iskorištavaju slabosti sustava kolektivne sigurnosti, koje od njih sprečavaju i primjenu glave VII. Povelje.

3. Vanjska politika Hrvatske mora također nastojati unutar država članica UN-a i unutar aparata (tajništva) UN-a otkriti snage koje djeluju ili bi mogle djelovati u smjeru mogućeg ozdravljenja i revitalizacije UN-a. Konstruktivno djelovanje naše vanjske politike unutar UN-a, u svim njezinim glavnim organima i ostalim tijelima, trebalo bi se sastojati od što aktivnije suradnje sa svim onima od kojih se može očekivati razumijevanje za Hrvatsku i za žrtve koje ona nezasluženo i nepotrebno podnosi. Preduvjet takve suradnje je, razumije se, ispravna i točna analiza otvorenih i prikrivenih interesa i ponašanja država članica UN-a, što, razumije se, pripada zadaćama vanjske politike svake države.

4. Vanjska politika Hrvatske ne smije, usprkos svemu rečenome, negirati ideju *kolektivne sigurnosti*. Doktrina međunarodnoga javnog prava i međunarodnih političkih odnosa nipošto ne zastupaju posve jedinstveno i čvrsto stajalište da je riječ o ideji koja se baš nikako ne može pretvoriti u donekle funkcionirajuću praksu.¹² Istina je da većina autora to opravdano smatra malo vjerojatnim i suviše optimističnim, posebno u svezi sa svim zbivanjima na prostoru bivše Jugoslavije te događanjima iz ljeta 1995. u Bosni i Hercegovini. Sustav kolektivne sigurnosti UN-a a i UN uopće, toliko su duboko pali u svakom smislu - u smislu kredibiliteta, učinkovitosti, ozbiljnosti - da su možda dosegli onu granicu koja

¹² Znamo da su preduvjeti djelovanja bilo kojeg sustava kolektivne sigurnosti teško ostvarljivi. No i ono što je gotovo nevjerojatno nije uvijek i posve nemoguće. Ako u nekom razdoblju glavne svjetske sile imaju, premda i prolazno, razumne i donekle dalekovidne vlade te u tom razdoblju nemaju međusobnih akutnih interesnih sporova, a usto su još velike sile i većina ostalih država jasno utvrdili potencijalnoga ili već djelujućeg agresora, tada eventualno sustav kolektivne sigurnosti može profunkcionirati, pogotovo ako je agresorova vojna snaga takve veličine i kvalitete da ne stavlja na kušnju odlučnost velikih sila. Iz toga bi trebalo zaključiti kako s tom mogućnošću ne treba računati, ali se ona teorijski ne može isključiti. I zato vanjska politika Hrvatske ne smije, a nema ni razloga za to, dokazivati apsolutnu nemogućnost postojanja sustava kolektivne sigurnosti u praksi. U prilog tome citiramo i sljedeće:

“On the one hand, the quest for an effective system of collective security, through the universal organisation of mankind, must continue as a major preoccupation of international law, in all its manifold aspects“ (Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, London 1961, str. 15).

Iz navedenoga proizlazi da autor ne smatra kako je takav *efektivni* sustav kolektivne sigurnosti ostvaren.

Treba prihvatiti činjenicu da nastojanja i naponi za postizanje toga moraju biti nastavljeni, i to stoga što alternative nema. No važno je spoznati da države za sada (ili za uvijek?) ne povjeravaju svoju sudbinu isključivo ideji i sustavu kolektivne sigurnosti.

dopušta da se UN usporedi s Ligom naroda iz 1939. godine. Preduvjeti funkcioniranja, kako ih navode npr. Verdross, Morgenthau i mnogi drugi, nikada nisu bili tako daleko od stvarnosti koliko su upravo sada.

Kolektivna sigurnost bila je samo pojam, ideja, zamisao - sve ostalo samo ne realnost. Međutim, ponavljamo: Ujedinjene narode i *kolektivnu sigurnost* ne treba frontalno napadati. Pri svakom vanjskopolitičkom koraku valja misliti na njegove posljedice. Zaista ne bi bilo moguće očekivati nikakvu korist za Republiku Hrvatsku samim negiranjem UN-a i u Povelji sadržanoga sustava *kolektivne sigurnosti* čije nefunkcioniranje prelazi u stvarno pomaganje agresora i poricanje prava žrtve na samoobranu (čl. 51. Povelje). Dakle, kao odgovor na potpuno negiranje sustava kolektivne sigurnosti sigurno se mogu očekivati osude, kritike i pritisci, pa je bolje ustrajati samo na kritici konkretnog sustava i na nastojanjima da se on popravi. Ni ta nastojanja neće bitno pomoći, ali neće ni štetiti. UN, čak i nedjelotvoran, ostaje forum i govornica te pruža priliku da se svjetska javnost upozna s činjenicama koje bi neprijatelji Hrvatske rado sakrili. Kada bi to bila i jedina korist odnosno prednost postojanja UN-a, bilo bi se lakomisleno i politički kratkovidno lišiti mogućnosti što ih UN, njegovi organi, posebno Opća skupština i Vijeće sigurnosti još uvijek, iako nedovoljno, pružaju.¹³ Prihvatljiva alternativa UN-u samo je bolji i djelotvorniji UN, a ne njegovo raspuštanje.

¹³ Nijednom agresoru ni kršitelju međunarodnog prava ne pogoduje činjenica da postoji mogućnost - a nju još uvijek pruža UN - obavještavanja svjetske javnosti, raskrinkavanja laži i dezinformacija. Iako govornice UN-a mogu služiti i agresorima i njihovim pomagačima, i premda im pružaju priliku za njihove kampanje prikrivanja činjenica i najrazličitijih izvrtnja istine, ipak je sigurno da bi im više odgovaralo kada tih širokoj javnosti dostupnih uvida u zbivanja ne bi bilo. Nasilje ne voli svjedoke ni javnost.

Summary

Collective Security and the United Nations

For analytical purposes, this paper is separated into four sections.

1) The first section elucidates on the notion of *collective security* as a legal and political concept as well as a means of safeguarding the balance of power in the international arena. In this section there are also references to the articles by U. Scheuner (*Wörterbuch des Völkerrechts*, ed. Strupp-Schlohauer, zweiter Band, Berlin, 1961) and J. Delbrück (*Encyclopedia of Public International Law*, ed. R. Bernhard, volume one, Amsterdam, 1992), which the author considers reliable and up-to-date literature on the international doctrine and practice of collective security.

2) In the second section, the author proposes to show that the notion of *collective security* cannot become reality and function adequately if a number of determined preconditions have not been met. Although these preconditions have been discussed by a plethora of authors in the field of international relations and international law, the author attempts to establish a pattern among the theories of Morgenthau, Verdross and others. It is concluded that the fulfilment of these preconditions is unlikely, though not entirely impossible.

3) The third section contains a sad but realistic description of the UN's recent failures in the former Yugoslavia as a whole, with special emphasis on Croatia and Bosnia and Herzegovina. Security Council resolutions proved to be toothless and had little effect in helping the victims of the heinous aggression and genocide perpetrated by the Serbs and Serbia against the newly constituted independent republics. Apart from the incompetence, the impotence and paralysis of the UN - as well as, with rare exceptions, the entire international community - it has been clearly demonstrated that the system of *collective security* as depicted in the text does not function.

4) Finally, the fourth section examines how Croatia should react to the existing system of *collective security* of the UN in light of the recent events in the former Yugoslavia. The author goes on to show that the primary responsibility for the success or failure lies with the UN Security Council, and especially with its permanent members. Notwithstanding the evident failure of the system, it is argued that Croatian foreign policy should continue to adhere to the policies of the UN bureaucracy and, in that way, contribute to the attempts to improve the functioning of the organization as a whole, and the system of collective security in particular.

Revizija Povelje i Međunarodni sud*

Kao što je dovoljno poznato, već se dulje vrijeme vrše pripremni radovi za eventualnu reviziju Povelje, a mnogi su problemi u vezi s tim već osvijetljeni s vrlo različitih točaka gledišta. Budući da mogućnost revizije, kako je ona zamišljena, nije ničim ograničena samo na neki dio ili na neke dijelove Povelje, nego - što je izvan svake sumnje - može da je obuhvati u cijelosti i u svim njenim dijelovima, to bi teoretski bilo potrebno uzeti u obzir i Glavu XIV (čl. 92-96). A budući da je uz Povelju, i to kao njen integrirajući dio, vezan i Statut Suda, to bi i on mogao biti zahvaćen revizijom. No potreba da se uzme u obzir revizija Glave XIV Povelje kao i Statuta, te da se to pitanje temeljito raspravi, kako bi se pripremilo njegovo rješenje, postoji samo teoretski i samo na prvi pogled. Ne postoji, naime, za provjeravanje točnosti neke tvrdnje toliko potrebno slaganje kako teoretskih, tako i praktičnih argumenata. Samo kad bi i razlozi teorije i razlozi prakse govorili u prilog radu na reviziji, moglo bi se tvrditi, da je ona zaista potrebna. A to, kako nam se čini, nipošto nije slučaj.

Polazeći, naime, uvijek od stajališta, da se životne realnosti, a naročito kad se radi o jednom praktičnom zadatku, ni pod kojim izgovorom ne smiju bagatelizirati, nama se čini, da su svi pripremni revizijski radovi u vezi sa Sudom^{1, 2} od

* *Revizija Povelje i Međunarodni sud.* – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 5, 1955., br. 3-4, str. 157-162.

¹ Koliko smo mogli utvrditi, do sada se je najopširnije i nakon vrlo savjesnih predradnji o mogućnostima revizije Statuta raspravljalo u Institutu za međunarodno pravo. O tome vidi *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. 44, II (zasjedanje u Sienni 1952.), koji sadrži komunikaciju G. Guerreroa o sastavu Međunarodnog suda i garancijama tog sastava, diskusiju o tom predmetu (str. 439-455), te rezoluciju izglasanu na tom istom zasjedanju o administrativnim mjerama, koje bi trebalo poduzeti (str. 470); zatim *Annuaire*, vol. 45, I (zasjedanje u Aix-en-Provence 1954.), koji sadrži izvještaj M. Hubera s primjedbama članova komisije na upitnik i na provizorni izvještaj, kao i prijedloge za promjenu teksta Statuta (str. 407-554); konačno *Annuaire*, vol. 45, II (isto zasjedanje u Aix-en-Provence), koji sadrži raspravljanje tog pitanja (str. 60-107) i rezoluciju prihvaćenu u pitanju izmjene Statuta (str. 289-291).

U našoj stručnoj štampi referirao je kratko o tom radu, tj. o zasjedanjima Instituta 1952. i 1954. profesor Andrassy (Jugoslavenska Revija za međunarodno pravo, br. 2/1954.).

O pitanju revizije Povelje u vezi sa Sudom vidi također ediciju Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu *Revizija Povelje Ujedinjenih nacija - Dokumentacioni materijal*, Beograd, 1955.

² Jedan daljnji rad u vezi s revizijom odredaba o Sudu izvršili su Grenville Clark i Louis Sohn (*Peace Through Disarmament and Charter Revision - Detailed Proposals for Revision of the United Nations Charter*, 1953, str. 1). Na izradi prijedloga sadržanih u tom radu nije sudjelovao tako velik broj suradnika niti je to djelo jednog tako uglednog i velikog skupa stručnjaka međunarodnog prava, kako je to slučaj s radom obavljenim u Institutu za međunarodno pravo. No prijedlozi dvojice spomenutih autora su zato značajni kao primjer neobično smjelog i dalekosežnog

prilično neznatne važnosti i praktične vrijednosti, a da bi efektivni pokušaji revizije odnosnog dijela Povelje i Statuta, ili i samo Statuta - u koliko bi na konferenciji do njih došlo - bili ne samo beskorisni, nego možda i štetni.³

Za navedeno stajalište je od prvenstvene važnosti, ne ispustiti iz vida, da u pojmu *revizija* nužno treba da postoji elemenat razboritosti. To znači, da se ne mogu predlagati, priželjkivati i vršiti revizije pravopolitičkih tekstova radi revizije same. Ovdje zaista nema mjesta nikakvom *l'art pour l'artizmu*. Mogućnost revizije postoji, da bi joj se prišlo, kad se čini da postoje neke smetnje, i to takve, koje bi se revizijom zaista mogle bar djelomično ukloniti. Posve nepotrebne operacije samo su štetne, ako ne iz nekog težeg razloga, a ono bar stoga, što se smeta redoviti tok poslova. One su vrijedne osude, kao i sve reorganizacije, ako su nepotrebne i ako su izraz jedino nemira i nivoze, koji vode do prenatrpanosti i njenih mnogih posljedica. Svako, pa i ono opravdano reorganiziranje i revidiranje, čak i kada dakle uzrokuje povoljne posljedice, dovodi do prekida i smetnji u izgradnji prakse i u učvršćenju institucije o kojoj se radi, škodi njenom ugledu, i t. d. No ako povoljne posljedice očigledno pretežu nad nepovoljnim, odluka je lagana. A u slučaju da je omjer povoljnih i nepovoljnih posljedica makar i samo malo dvojbjen, tada je oprez neophodan. Zbog toga se u pitanja revizije treba upustiti s mnogo osjećaja odgovornosti, što u sebi, između ostaloga, uključuje maksimalno osvjedočenje, da je revizija potrebna. Treba, držimo, inzistirati baš na *potrebi*, i to prije nego se uđe u samu stvar, u *moćnosti*, koje se revizijom otvaraju. Pogrešno je raspravljati o mogućnostima, i teoretskim pitanjima s tim u vezi, prije nego se riješilo pitanje praktične potrebe. A kako u tom pogledu stoji sa Sudom?

Ujedinjeni narodi, kao cjelina i s obzirom na svoju osnovnu svrhu, su prije i više od svega politički organizam, nipošto pravosudni organ. Sud je - koliko god je to danas u međunarodnim relacijama moguće - pravosudni, a ne politički organ. Glavni zadatak Ujedinjenih naroda je politički zadatak. A Sud postoji zato, da vrši zadatke presuđivanja, jer je to jedan - ali nipošto glavni a ni jedini -

prijedloga. Uvodeći obvezatnost članstva, ukidajući Vijeće sigurnosti - da spomenemo samo te primjere - taj prijedlog, koliko se tiče Suda, teško da se još može podvesti pod pojam promjena. On, zapravo, predviđa organiziranje jednog novog sistema međunarodnog pravosuđa. Prelazi se sa sistema jednog suda na sistem mreže sudova, uvodi se zatim tzv. World Equity Tribunal za nepravne sporove, i t. d. Na takve se prijedloge uopće ne može kratko replicirati. Ipak nam se, bar na prvi pogled, čini, da su oni u toj mjeri prešli granicu revizije nečeg postojećeg i zašli u komponiranje nečeg posve novog, da ih kao nešto raznorodnog od starog ne moramo dalje spominjati. Samo bi vrijeme i realizacija tog prijedloga mogli pokazati da li je točan naš sud, naime, da se tu radi o jednom za sada posve nerealom i nepraktičnom radu dvojice američkih pravnikâ.

³ Vidi Winiarski u *Annuaireu*, 45, II, str. 67.

od načina za izbjegavanje nuzgrednih i manje opasnih nesporazuma među državama⁴.

Ako je, dakle, glavni zadatak Ujedinjenih naroda politički, već samim tim je najvjerojatnije, da će ozbiljne smetnje ostvarivanju ciljeva Organizacije ležati na polju političkoga. Na polju pravosudnoga teško da će ležati smetnje ostvarivanju političkih ciljeva.

Ništa na tome ne mijenja činjenica, da čl. 7 Povelje, nabrajajući glavne organe Ujedinjenih naroda, navodi među njima i Sud. Ne znači umanjivati značaj Suda, ako kažemo, da se njegova važnost (usprkos tome, što je i on po slovu Povelje glavni organ) uopće ne može mjeriti s važnošću Opće skupštine ili Vijeća sigurnosti.

Ako si postavimo pitanje - a to je po našem sudu neophodno u najvećoj mogućoj mjeri - koji je organ Ujedinjenih naroda najmanje ispunio očekivanja, koja su na njega polagana, možemo li odgovoriti da je to Sud? Nipošto.

U radu kojih, dakle, organa leže glavni razlozi za neuspjehe Ujedinjenih naroda? Nema sumnje, da oni daleko više leže u radu i u rezultatima - uvjetovanim općim političkim prilikama - kakvi su ostvareni (odnosno kakvi su ostali neostvareni) u Vijeću sigurnosti, Općoj skupštini, Gospodarskom i socijalnom vijeću, Starateljskom vijeću, pa i u samom Tajništvu, nego li u djelovanju Suda. A koji je od tih organa najviše podbacio, koji od njih nije bio u stanju da u dovoljnoj mjeri ispuni povjerene zadatke? U prvom redu Vijeće sigurnosti, a zatim donekle i svi ostali, isključivši baš Sud, koji je bar svoje neposredne zadatke, izricanja presuda i davanja savjetodavnih mišljenja, redovito obavljao.

Držimo, da je danas posve jasno, gdje se nalaze razlozi neuspjesima Ujedinjenih naroda i koja je, prema tome, najslabija točka u njihovom organizmu. Svatko danas zna, da su Ujedinjeni narodi stvoreni u pretpostavci, da će postojati sloga bar između pet velikih sila, te da je ispunjenje te pretpostavke neophodan i ničim zamjenjiv uvjet njihovog dobrog funkcioniranja. Prema tome su već i ona najvažnija pitanja, koja u prvom redu čine predmet pripremnih revizionih radova (pitanje veta, univerzalnosti, sadržaja i dosega čl. 2/ 7, i t. d.) zapravo samo od sekundarne važnosti. Smetnje, od kojih trpi Organizacija, nisu posljedica pogrešaka u tekstu Povelje ni nezgodnog njenog sadržaja, nego, nažalost, neslaganja velikih sila. Revizijom Povelje se ne mogu promijeniti realnosti, koje vladaju i traju u međunarodnim odnosima i međunarodnoj politici⁵. Naprotiv je više nego vjerojatno, da se i onako težak zadatak rješavanja bitnih i životnih

⁴ "Il ne faut pas se faire d'illusion sur le rôle de la Cour pour empêcher les conflits..." (Huber, u : *Annuaire*, vol. 45, II, str. 62).

⁵ "Pour ma part je crois que ces insuffisances ne peuvent s'attenuer que par un changement d'attitude réciproque des grandes puissances et non dans des retouches apportées à la Charte" (Sir Gladwyn Jebb, predavanje održano 21. veljače o. g. u *Académie diplomatique internationale*, objavljeno u *Le Monde Diplomatique*, br. 11, ožujka 1955.).

pitanja Ujedinjenih naroda može samo otežati pokušajima mijenjanja i problematičnih poboljšavanja baš perifernih i manje važnih odredaba, koje bi se, osim toga, odnosile baš na onu aktivnost Ujedinjenih naroda, kojoj se najmanje može prigovarati, tj. na rad Suda. Ako bi se bar donekle naš slučaj smjelo objasniti primjerom iz medicine, tada bi se ovdje radilo o jednom vrlo opasnom - jer može uzrokovati rasap ili bar napuštanje Organizacije - operativnom zahvatu, koji možda čak i u svojoj cjelini nije indiciran. No u pretpostavci da to jest slučaj i da se zaista radi o jednoj doduše opasnoj ali neophodnoj operaciji, zar bi trebalo istovremeno s glavnom i odsudnom operacijom, koja odlučuje o životu i smrti, kombinirati još i niz manje važnih ili i suvišnih operacija? Samo u posve drugim prilikama, kad bi se radilo o jednom ne osobito važnom revidiranju, u povoljnim okolnostima, gdje se jedna i inače povoljna situacija želi još i dalje poboljšati, samo u takvom slučaju mogla bi se uzeti u razmatranje ukupna materija, koja za reviziju dolazi u obzir. No to zasada još nije slučaj.

Kad se danas radi o Sudu, nije osnovano tvrditi ni to, da je i bez obzira na mogućnosti praktičnih rezultata revizije *interesantno* - i to za budućnost - razmatrati, kako sve Sud može biti organiziran, na kojim principima može djelovati, kakvim postupkom može da se služi, i t. d. Dio problema te vrste odavna je na dnevnom redu u daleko izgrađenijim internim pravnim porecima i, ukoliko se oni mogu postaviti za sudovanje uopće, dakle za interno i za međunarodno, gotovo je isključeno, da bi u vezi s tim problemima rad na predradnjama za reviziju Povelje mogao dati nešto nova. Drugačije, naravno, stoji stvar, ako se imaju na umu samo takvi problemi, koji nisu zajednički internom i međunarodnom sudovanju, nego se tiču samo i jedino međunarodnog sudovanja. No što se tog sudovanja tiče, nema problema, koji bi bio interesantniji od onog, koji je zaista ne samo najinteresantniji, nego i najbitniji i najcentralniji, naime, kako polučiti, da po mogućnosti sve države sve pravne sporove podvrgnu sudbenosti Suda, ili, nešto realnije, da što veći broj država što više pravnih sporova podvrgne sudbenosti Suda. Svako razmatranje, koje polazi s nekog drugog gledišta, ili dovoljno konzekventno i uporno ne stoji na pozicijama istaknutog problema, udaljuje se od jedino interesantnog pitanja, onog, čije je postavljanje u skladu s ciljevima Ujedinjenih naroda, tj. sa očuvanjem mira i promicanjem suradnje među državama, i vodi do tretiranja onih pitanja, koja ne samo da ne mogu biti interesantna, nego je bavljenje njima upravo opasno, ukoliko se ne odvija potpuno u sjeni i sasvim zavisno od spomenutog glavnog pitanja.

Guerrerova legitimna želja⁶, da održi visok niveau sudaca, ne može se ostvariti nikakvim izmjenama u tekstu bilo Povelje bilo Statuta. Isto tako se tim putem ne može osigurati nepolitički značaj izbora sudaca. Mimo svakog teksta i

⁶ Guerrero je svojom komunikacijom (Annuaire, vol. 45, II) na zasjedanju Instituta u Sienni izazvao tretiranje tog pitanja na istom i na slijedećem zasjedanju.

bez obzira na moguće formulacije, u nepovoljnim će okolnostima izbor poprimiti - makar i prividno - politički značaj. Kraj nesumnjivo hvalevrijednog motiva Guerrerove inicijative, koja bi željela osigurati ispravnu primjenu čl. 2 Statuta, moguće je, držimo, postaviti pitanje, da li se može smatrati znanstvenim takvo pristupanje problemu, koje polazi od stajališta da "... les Etats doivent porter leur choix sur des hommes et non sur des pays .."⁷. Da li ovakva polazna točka, koja može biti ideal kojemu se teži, pa čak i dio jednog normativnog teksta, ali nika-ko odraz stvarnosti, ne odaje gledanje na međunarodni život, koje se je zaista znatno udaljilo od tog istog života? Držimo, da je zaista tako, i to iz dva glavna razloga:

1) Nastojanje, da se posve isključi politički faktor iz bilo koje grane prava i pravnih institucija negira danas praktično u ukupnoj doktrini usvojeno saznanje o nedjeljivosti i o isprepletenosti prava i politike, što naročito vrijedi za međunarodno javno pravo. Borba za umanjenje važnosti tog faktora mora se voditi na drugom terenu i drugim sredstvima. Pravni tekstovi i sredstva pravne tehnike su tu od nikakve ili neznatne važnosti. Treba znati, što se može, a što se ne može polučiti putem *prava*, a to kao da nije bilo uočeno radom izazvanim Guerrerovom inicijativom⁸.

2) Uz pretpostavku, da se putem isključenja političkog faktora kao motiva kod izbora sudaca, kao i raznim drugim promjenama u Statutu, zaista i postigne vrlo visok nivo Suda, ne vodi se računa o činjenici, da nema koristi, ako taj kvalitet i bude visok, ali Sudu ne budu podnašani sporovi na presuđivanje. Želja za visokim kvalitetom je razumljiva, ali je pogreška u tome, što je osnovnija od toga potreba da Sud radi. Teško bi bilo vjerovati, da se u dosadašnjoj ili budućoj historiji Suda neka država ne podvrgava sudbenosti Suda, jer joj njegova kvaliteta nije dosta visoka, što bi onda opravdavalo brigu za kvalitet. Vjerojatnije bi bilo, naprotiv, da se ne podvrgne stoga, što je kvalitet previsok, tj. što se boji objektivnog suđenja, odnosno što smatra - a to naravno ne može priznati - da bi Sud suviše kvalitetno djelovao. Držimo, da glavnim problemom treba smatrati ne kvalitet Suda, nego kvalitet međudržavnih odnosa.

Sve konkretne prijedloge, do kojih je došlo tokom rada Instituta, kao i diskusije koje su tim povodom vođene, potrebno je, držimo, razmatrati i o njima

⁷ Annuaire, vol. 44, II, str. 442.

⁸ Vidi članak E. A. Grossa u Foreign Affairs, br. 3/1954., kao primjer posve drukčije ocjene vrijednosti pravnih tekstova na području međunarodnog prava. I ako se bavi drugim pitanjima, neke njegove misli otkrivaju piščeve načelne stavove, pogodne da u razumnim granicama budu iskušane na analognim slučajevima. Tako primjerice: „... potreban je odista izvanredan stepen samouverenosti za verovanje da je neki određeni kodeks međunarodnog prava koji je neko napisao, ili određena vrsta organizacije koju je neko zamislio, ili neki genijalni postupak koji je neko izmislio, zaista ona stvar koja treba da spase čovečanstvo“ (citiramo po *Revizija Povelje Ujedinjenih nacija - Dokumentacioni materijal*, str. 38).

suditi na osnovu dviju upravo izloženih temeljnih, ali istodobno i pogrešnih stavova toga rada. Ako se tako postupi, može se konstatirati, da je prema raznim prijedlozima potrebno zauzeti različiti stav. Dok su jedni sami po sebi (t. j. i bez obzira na dosada rečeno) neprikladni da uklone neke nezgodne pojave, dotle bi drugi možda mogli, ako jednom pod povoljnim uvjetima budu uvaženi pri izmjeni Statuta, predstavljati poboljšanje međunarodnog sudovanja.

Kao jedan primjer po našem mišljenju neprihvatljivih promjena Statuta, dotaknutih tokom rada Instituta, navodimo Lauterpachtov prijedlog o ustanovljenju obvezatne nadležnosti Suda (compulsory jurisdiction, compétence obligatoire)⁹. Usprkos tome, što su Lauterpachtu, naravno, do u tančine poznati razlozi, koji su protiv njegova gledanja vojevali za vrijeme konferencije u San Franciscu, gdje se je očigledno pokazalo, da je međunarodna zajednica još dosta daleko od općeg prihvatanja obvezatne sudbenosti ovim putem, njegovo je mišljenje, da su se od onda možda prilike promijenile na bolje, što međutim nije uspio potkrijepiti uvjerljivim dokazima. Čini se, da i sada još put dobrovoljnog prihvatanja fakultativne klauzule pruža neusporedivo više izgleda za učvršćenje i proširenje međunarodnog sudovanja. Odnosni prijedlog precjenjuje dostignuća sadašnje razvojne faze međudržavnih odnosa, te čak ugrožava i ono (kada bi bio prihvaćen), što je na tom području dostignuto¹⁰.

Među prijedloge, koje bi trebalo uzeti u obzir jednom drugom i povoljnim prilikom (možda i dosta skoro, ako se međunarodne političke prilike budu i dalje popravljale), eventualno u vezi s ovlastima čl. 70 Statuta, mislimo da spada davanje u budućnosti aktivne i pasivne legitimacije međunarodnim organizacijama. Obrazloženje tog prijedloga, koji je iznio Rolin,¹¹ vrlo je uvjerljivo. Bar na prvi pogled taj se prijedlog čini prihvatljiv za sve države. Nema sumnje, da bi Rolinov prijedlog trebalo tek podvrgnuti pažljivom studiju i razmatrati, što bi sve njegovo prihvatanje moglo izazvati i na koje bi se on sve međunarodne organizacije mogao i trebao primijeniti.

U granicama ovih redaka nije se moguće upustiti u razmatranje i u ocjenu svih prijedloga. No naš ovdje izloženi opći stav to ni ne čini neophodno potrebnim. Tom općem negativnom sudu o eventualnoj reviziji Statuta smatramo, međutim, potrebnim dodati povoljnu ocjenu jednog koraka Instituta, do kojega je došlo tokom tretiranja tog pitanja. Držimo, naime, da rezolucija zasjedanja u

⁹ *Annuaire*, vol. 45, I, str. 536-537.

¹⁰ "Wie bei den Bestrebungen des früheren Völkerbundes, namentlich während seiner ersten Blütezeit. Könnte man sagen: weniger wäre mehr gewesen. Sinn für Mass, auch für das Mass des Rhythmus einer Entwicklung ist wohl eine der wichtigsten Forderungen der Staatsweisheit, vollends auf dem Gebiet der internationalen Politik" (M. Huber, *Das Völkerrecht und der Mensch*, Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Band VIII, 1951, str. 23).

¹¹ *Annuaire*, vol. 45, I, str. 486, 545, 546. Vidi također *Annuaire* vol. 45, II, str. 90-92.

Sienni¹² predstavlja jedan realan korak. Ona ne ulazi u pitanje izmjene Statuta, nego predlaže mjere administrativne naravi, koje se u razmjerno povoljnoj političkoj atmosferi mogu provesti. Glavni tajnik UN je u rezoluciji izražene želje uzeo na znanje, pa će ih prilikom izbora sudaca provoditi, ako mu to prilike iole budu dopuštale. Tim je, držimo, Institut učinio sve, što se u skladu s njegovim ciljevima, u tom času moglo učiniti. Zato toj rezoluciji pridajemo veći, praktični značaj, nego ostalom radu Instituta u tom pitanju i konačnoj njegovoj rezoluciji (zasjedanje u Aix-en-Provence), koja se odnosi na eventualne promjene Statuta.

Summary

Revision of the Charter and the International Court of Justice

The paper discusses the possible revision of Chapter XIV of the Charter and the Statute of the Court. It expresses doubts as to the need for revision. If there are some reasons for revision, they are of little practical importance. Major impediments to the realisation of the goals of the United Nations are of a political nature. They lie in the relations between the five permanent members of the Security Council. These impediments and obstacles are reflected in all the major agencies of the United Nations, except in the operation of the International Court of Justice.

¹² Rezolucija donijeta na zasjedanju u Sienni glasi:

„1. Zbog svog nepolitičkog karaktera, izbori članova Suda, koji se odnose na osobe a ne na države, treba da budu jasno odvojeni od izbora, koji se odnose na druge organe Ujedinjenih naroda, te određeni za datum što je moguće bliži otvaranju Skupštine, neposredno nakon zaključenja opće debate.

2. U namjeri da se osigura samostalnost glasanja u dva organa zadužena istovremenim izborom sudaca, potrebno je poduzeti mjere, kako bi se među njima spriječilo uspostavljanje veza izvan one službenog saopćenja, što ga jedan drugome čine o rezultatu njihovih izbornih sjednica.“

Domaine réservée i Povelja Ujedinjenih naroda*

Teško je odgovoriti na pitanje, koja je tema međunarodnog javnog prava danas najaktuelnija, najvažnija ili najzanimljivija. Neobično široko područje međunarodnog javnog prava postavlja u svojoj sadašnjoj razvojnoj fazi pred nas dugi niz pitanja i problema od prvorazrednog interesa. Mjeriti njihovu važnost bio bi uzaludan posao. To bi pitanje bilo od nekog interesa jedino za stručnjake međunarodnog javnog prava, dok bi za sve ostale pravnike takva razmatranja bila prilično nepristupačna. No na jedno drugo, uže pitanje naime, što je s područja te grane prava danas od najvećeg interesa za one pravnike, koji se bave isključivo internim pravom, držimo da se može odgovoriti s prilično mnogo sigurnosti. To je pitanje o odnosu između pojma *domaine réservée* (domestic jurisdiction, *compétence exclusive*), dakle isključive nadležnosti države s jedne strane, i međunarodnopravnog normativnog sistem Povelje UN s druge strane; drugim riječima, odnosa između sadržajnog opsega internog državnog prava i prava Ujedinjenih naroda.

Da li je taj odnos važan?

Budući da pojam *domaine réservée* sadržajno fiksira obuhvatnost i doseg internog državnog prava, te time, na neki način, povlači granicu između internog i međunarodnog javnog prava, to je on nesumnjivo zanimljiv i važan¹. A što se prava Ujedinjenih naroda tiče, ono je u svakom času upravo toliko važno, koliko je važna i sama organizacija stvorena Poveljom. Minimum znanja o tome trebalo bi sadržavati slijedeće:

Povelja UN je danas najvažniji postojeći mnogostrani međunarodni ugovor. Broj država koje su vezane Poveljom iznosi 76. Između tog razmjerno vrlo visokog broja međunarodnopravnih subjekata, koji se i dalje može povećavati, vrijede pravna pravila sadržana u Povelji. Tome, međutim, treba dodati, da i države izvan UN (koje, dakle, Povelja ne bi vezala), budući da čine manjinu, koja će vjerojatno i dalje padati u broju i važnosti, pod pritiskom većeg broja i veće važnosti država-članica UN, također osjećaju izvjesnu faktičnu prinudnost

* *Domaine réservée i Povelja Ujedinjenih naroda*. – u: Naša zakonitost, Zagreb, 10, 1956., br. 5, str. 193-200.

¹ O pojmu *domaine réservée* vidi slijedeća djela i literaturu u njima navedenu: Goodrich-Hambro, *Charter of the United Nations - Commentary and Documents*, second and revised edition, London, 1949; Preuss Lawrence, *Article 2, Paragraph 7 of the Charter of the United Nations and Matters of Domestic Jurisdiction*, u: *Rec. des cours* 74, 1949; Oppenheim – Lauterpacht, *International Law*, Vol. I., seventh edition, London, 1948; Verdross, *Völkerrecht*, zweite Auflage, Wien, 1950; Kelsen, *The Law of the United Nations, A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London, 1950.

norama Povelje. Mislimo na tzv. *generalno* međunarodno javno pravo,² To ne vrijedi toliko, kada su u pitanju one norme, koje odražuju pravno-tehničku stranu i tehnička rješenja današnje međunarodne političke strukture (npr. sastav i način rada Vijeća sigurnosti) i organizacije svijeta, odnosno one norme, po kojima bi trebalo rješavati najodsudnija konkretna pitanja međudržavnih odnosa. Tako norme, koje se odnose na nadležnost, djelokrug, postupak, formiranje i sl. Vijeća sigurnosti, ne mogu, uz neke posebne iznimke³, biti ni kršene ni poštivane od država nečlanica UN. No drugačije stoji stvar s onom vrstom norama, koje se odnose na izvjesna velika, trajna i načelna pitanja međunarodnog javnog prava uopće, na pitanja koja su se postavljala već davno prije Lige naroda⁴, za vrijeme njenog opstanka, te koja se, konačno, postavljaju i sada, dok postoje Ujedinjeni narodi, a za koja se, po svim predviđanjima, može smatrati da su takve naravi, da mogu preživjeti i nadživjeti razne epohe u historiji međunarodnih odnosa. Na takve norme, koje su pretežno još dio općeg običajnog prava, znatno djeluje način, na koji se odnosne stalne materije rješavaju u upravo sada važećem generalnom postavljenom (pisanom) pravu. Iako neke norme istog ili sličnog sadržaja paralelno ali i samostalno postoje i u sferi općeg običajnog, i u sferi generalnog prava, one, naravno, međusobno utječu jedna na drugu. U našem slučaju smije se pretpostaviti, da takva norma od općeg i trajnog interesa, sadržana u Povelji, snažno utječe na paralelnu normu, koja danas još veže onaj manji -i po površini, stanovnicima, ekonomskom i vojnom potencijalu - dio međunarodnopravnih subjekata izvan UN⁵. Iako norma sadržana u generalnom

² "But it is also necessary to distinguish general International Law. This name must be given to the body of such rules as are binding upon a great many States, including the leading Powers. General International Law, as, for instance, the Declaration of Paris of 1856, has a tendency to become universal International Law" (Oppenheim-Lauterpacht, djelo citirano u bilješci 1). Vidi također Bartoš, *Pravo Ujedinjenih nacija*, rasprava objavljena u: *Savremeni međunarodni problem*, Sarajevo, 1955.

³ I država nečlanica UN može se pojaviti pred Vijećem sigurnosti. Iako ona u raspravljanju učestvuje bez prava glasa, dolazi ona ipak u neki odnos s normama Povelje (51. 32 Povelje).

⁴ U ovom prikazu ne ulazimo uopće u pitanja *domaine réservée* u odnosu na Pakt Lige naroda, koji je u svom članku 15 t. 8 sadržavao odredbu o toj materiji. Komparacija tih dviju mjesta iz Pakta i iz Povelje je češće poduzimana i neophodna je kod dubljeg ulaženja u ovo pitanje, naročito za njegov historijski prikaz.

⁵ Taj utjecaj generalne norme na običajno pravo je, u toliko razumljiviji, što se vrši prema jednoj neformuliranoj odnosno nedovoljno precizno formuliranoj normi, koja nije pismeno stilizirana. U slučaju *domaine réservée* čak je teško i reći, da li međunarodno običajno pravo i sadrži neku normu analognu čl. 2 t. 7, te bi se, možda, moglo tvrditi, da takva norma i ne postoji, nego tek jedan iz pojmova *država*, *međunarodna zajednica*, *međunarodno pravo*, *suverenost*, itd., izvedeni zaključak, više načelo nego određena norma, da postoji, isključiva nadležnost države. Zapravo samo u generalnom, pravu, sadržanom u Povelji, nalazimo izričitu normu koja pojam *domaine réservée* čini pozitivnim pravom. A i ta je norma pravno-tehnički krajnje neodređena. No i takova, ona može, i, držimo, djeluje, na još neodređeniji opstanak analognog načela u općem, običajnom pravu.

pisanom pravu vrijedi kao pozitivna samo tako dugo, koliko i ugovor koji je sadrži, to je ona ipak najprije djelovala dok je trajala, a zatim će i nakon toga djelovati ili bar ostaviti tragove svog utjecaja naročito u doktrini, koja će sa svoje strane povratno djelovati na formiranje budućeg pozitivnog prava.

Gornje se tvrdnje mogu provjeravati i na normama što se odnose na već spomenuti domaine réservé. Pod tim se nazivom razumijeva pojam, kojemu glavni sadržaj čini konstatacija, da je domena međunarodnih pravila ograničena. Misli se, dakako, na predmet i na podlogu (materiju), na koje bi se eventualno kanile primijeniti norme međunarodnog prava. Drugim riječima rečeno, postoje *rezervirane* materije, izuzete od normiranja u međunarodnom pravu, materije čije normiranje - pa, prema tome i eventualna prinuda - pripadaju u isključivu, *rezerviranu* nadležnost države⁶. Jasno je, da je pojam domaine réservé najuže vezan uz pojam suvereniteta, i da zapravo, čini jedan njegov vid, i istodobno predstavlja jednu od mogućih realizacija tog pojma. Ima dakle, odnosa, koje će suvereno normirati država sama te ne će dozvoliti da se u normiranje i rješavanje takvih materija miješa koja druga država, ali ni međunarodna zajednica država. Odgovor na pitanje, na čemu država temelji i čime obrazlaže svoj zahtjev za *rezerviranom* nadležnošću - a međunarodno pravo taj njen zahtjev usvaja - u biti je vrlo jednostavan i razumljiv pravnicima i nepravnicima, jer je nerazdvojjiv od shvaćanja duboko ukorijenjenih u svijesti čovjeka današnjice. Po tim shvaćanjima postoje takva pitanja, poslovi, problemi i sl., koji se tiču samo države same, te nikakve pravne vlasti, nikakvi autoriteti i forumi izvan države nisu pozvani i ovlašteni da se tim - državi rezerviranim - materijama bave. Ova postavka, tako jednostavna i razumljiva, zapravo je i vrlo gruba i neprecizna, pa samo upućeni, posebno pravnici, znadu kako je teško, bilo pronaći bilo odrediti, što se sve tiče države same, a što međunarodne zajednice, što spada u nadležnost internog prava, a što u nadležnost međunarodnog prava. Pa budući da današnje generalno pravo sadrži pisanu odredbu o tome, potrebno je istu upoznati. Ona je sadržana u čl. 2 t. 7 Povelje i glasi:

„Organizacija Ujedinjenih naroda i njeni članovi, u provođenju ciljeva izloženih u članku 1, radit će shodno slijedećim načelima:

...

7. Ova Povelja ne daje ni u kom pogledu pravo Organizaciji Ujedinjenih naroda da se miješa u predmete koji po svojoj suštini spadaju u unutrašnju nadležnost svake države, niti zahtijeva od članova Organizacije da takve predmete

⁶ U predmete rezervirane nadležnosti spadaju: državljanstvo, boravak i ulazak stranih državljana na državno područje, postupanje sa strancima, organizacija vlasti i nadležstava, te uopće svi poslovi koji su nužni za samoupravljanje jednog međunarodnog subjekta, pa stoga nije ni moguće izvršiti taksativno nabrojanje.

iznose na rješavanje prema propisima ove Povelje ali ovo načelo ne će dirati u primjenu prinudnih mjera predviđenih u Glavi VII.“

Iz člana 2 t. 7 Povelje najprije upoznajemo pravo Ujedinjenih naroda, a zatim ta odredba predstavlja i jednu formulaciju pojma *domaine réservée*, koja se, po prirodi stvari, mora bar jednim dijelom poklapati sa nenapisanom i neformuliranom sadržinom norme (ili samo načela) općeg običajnog međunarodnog prava. Tako tek tim putem, preko generalnog prava, stičemo jednu konkretnu sliku o tome, kako bi mogao biti formuliran pojam što ga opće običajno pravo ostavlja i suviše neodređenim. No i to vrijedi samo u vrlo skućenoj mjeri. Evo zašto.

Sadržaj čl. 2 t. 7 Povelje karakterističan je u dva pravca. Najprije, taj je sadržaj očito neobično siromašan. Zatim, on je izričito neodređen, jer se služi riječima i pojmovima, koji i sami traže objašnjenje, te se mogu na razne načine tumačiti. Tako *miješati se, po suštini, unutrašnja nadležnost, rješavanje*. Razumije se, da se - kako u organima Ujedinjenih naroda, tako i u doktrini - razvila oko tumačenja tih izraza detaljna i opširna, često ponavljana diskusija, za koju se, uglavnom, može reći, da nipošto nije uklonila svu neodređenost čl. 2 t. 7 Povelje. A drugačije ne bi ni moglo biti. Čl. 2 t. 7 je, držimo, prilično točan odraz još vrlo nesređenih odnosa između međunarodnog prava i međunarodne zajednice s jedne strane, i države, njene vlasti i njenog prava, s druge strane. Čl. 2 t. 7 je, također, dokaz o tome, da u realnosti nesumnjivo postoje dvije odijeljene *domene*, jedna u kojoj vlada međunarodno pravo, a druga (koja se sastoji od posebnih domena postojećih država) u kojoj vladaju unutrašnji pravni poreci međunarodnopravnih subjekata. Te se dvije domene jednim dijelom pokrivaju, te ih nije moguće - dovoljno je pročitati čl. 2 t. 7 da to bude očigledno - oštro razdvojiti. Pravna praksa i teorija žele, i na tome nastoje, polučiti precizno razgraničenje, ali je to do sada - a vjerojatno će i ostati - bilo neostvarivo. Razlozi takvom stanju nipošto ne leže u pravu samom, pa ni u nenalaženju pravnotehničkih formulacija, nego u međunarodnim odnosima. Postoje dva nepomirljiva interesa. S jedne strane države (narodi) brane svoju nezavisnost, bore se protiv miješanja stranih vlasti i faktora u njihove unutrašnje stvari, u domenu rezerviranu samo za njih. S druge pak strane - i to sve više - međunarodna se zajednica (čovječanstvo) približava spoznaji, da spas pred katastrofom nove svjetske konflagracije leži u sistemu kolektivne sigurnosti. A da bi taj sistem bio efikasan, treba da u interesu mira osigura mogućnost intervencije u unutrašnje prilike, ako u unutrašnjim odnosima i činjenicama leži prijetnja miru (čl. 39 Povelje). Ova dva suprotna i nepomirljiva stremljenja našla su i u Povelji svoj odraz. Pa kako ta borba ne samo da nije konačno riješena, nego ona ni provizorno nikada ne miruje, to i čl. 2 t. 7 više predstavlja tlo na kojem se vodi borba, nego preciznu pravnu normu. Ta odredba Povelje daje samo široki okvir, unutar kojeg se protivnici moraju kretati, ali ostaje njima da se bore za svoja shvaćanja o tome, što znači *miješati se*, što je *suština*, dokle seže *unutrašnja nadležnost*. U proteklih deset godi-

na Ujedinjeni narodi su u radu svojih organa dali obilno prilike da se države sukobe na pitanju tumačenja čl. 2 t. 7; česta su bila pozivanja na taj članak (Grčka, Čehoslovačka, SSSR, Holandija, Francuska, Južnoafrički Savez, Indija itd.). Jednima je on pružio priliku za opstrukciju i sabotiranje u radu UN na očuvanju mira i unapređenju međunarodne suradnje. Drugima je, na protiv, dao priliku da se zalažu za dominaciju međunarodnog prava nad internim pravima. Odatle je razumljivo, da je stvoren i zastupan niz suprotnih interpretacija čl. 2 t. 7.⁷ Mnogo konstruktivnih elemenata te diskusije nisu mogle dati, jer su pretežno bile zasićene rezoniranjem uslovljenim dnevnim političkim potrebama. Doktrina je bila objektivnija i njen rad korisniji⁸. Držimo, da bi u svim tim interpretacijama, bez obzira da li one sadržaj čl. 2 t. 7 izlažu više ili manje ekstenzivno ili restriktivno, trebalo izbjegavati tumačenja, koja se suviše udaljuju od teksta. Takva tumačenja, naročito ako su suviše suptilna, posve su promašena. Nejasnoća odredbe čl. 2 t. 7 nije posljedica neke omaške ili nemarnosti stvaraoca Povelje, nego odraz neriješene borbe dviju suprotnih snaga. Prema tome tu odredbu treba tumačiti vrlo suzdržljivo, ukazujući na to, zašto je ona takva kakva jest, a ne idući predaleko u tumačenju i svojevolumnom uklanjanju nejasnoća i ispunjavanju praznina. Tako razrađen, čl. 2 t. 7, komentiran i glosiran, ne obavezuje one, koji u danom času budu pozvani da primjenjuju odredbe Povelje. Umjesto tumačenja koje bi prešlo u davanje vrlo određene sadržine tom članku (a on po prirodi stvari i sili okolnosti mora biti takav kakav je sada), potrebno je, držimo, dvoje. Prvo, u analizi čl. 2 t. 7 treba se ograničiti na najosnovnije. Drugo, kao kod svakog pravnog teksta potrebno je držati na umu njegovu cjelinu. Težište treba položiti na tumačenje u vezi s ostalim dijelovima Povelje, jer je to i pravno i politički najispravnije. Tim više što i čl. 2 t. 7 sam na to upućuje („... ali ovo načelo ne će dirati u primjenu prinudnih mjera predviđenih u Glavi VII.), te time izričito određuje da njegova odredba (*načelo*) ne će onemogućiti rad Vijeća sigurnosti u slučaju prijetnje miru, povrede mira i akta agresije. Za razumijevanje dosega ove odredbe ograničit ćemo se na samo jedan članak spomenute sedme glave Povelje, na čl. 39, koji glasi:

„Vijeće sigurnosti utvrđuje postojanje svake prijetnje miru povredu mira ili akta agresije i čini preporuke ili odlučuje kakve mjere treba poduzeti saobrazno člancima 41 i 42 da se održi ili uspostavi međunarodni mir i sigurnost“.

Time dobivamo ispravnu i točnu, ma da ne preciznu sliku pojma *domaine réservée* u pravu Ujedinjenih naroda. I u čl. 39 čine jezgru pravno neodređeni i teško određivi izrazi *prijetnja miru*, *povreda mira*, *akt agresije*, ali s njima ne-

⁷ Osnovno vrelo za upoznavanje raznih gledanja na ta pitanja su dokumenti Ujedinjenih naroda, naročito zapisnici Opće skupštine (UN General Assembly Official Records - posebno rad Prvog i Šestog odbora, te plenarnih sjednica) Vijeća sigurnosti (UN Security Council, Official Records).

⁸ Vidi literaturu navedenu u bilješci 1.

mamo toliko neugodnosti kao s izrazima iz čl. 2 t. 7 (*miješati se, suština, unutarnja nadležnost*), jer se točno kaže i nema nikakve sumnje tko te izraze iz čl. 39 tumači. Izričito je rečeno, da „Vijeće sigurnosti utvrđuje postojanje“ ... i t. d. U organima UN raspravljat će se o značenju i domašaju čl. 2 t. 7 i pri tome će se diskutanti služiti općom pravnom argumentacijom. Ako jedno stajalište pri tom bude vrlo uvjerljivo, njegovo bi mimoilaženje ostavilo utisak povrede prava, jer je pravo ono, što se traži i želi dokučiti. Kod čl. 39 nije sasvim tako. Njegov je karakter daleko više politički, te se otvoreno kaže, da Vijeće sigurnosti *utvrđuje*. Pri tom utvrđivanju će se također pojaviti pravna obrazloženja, ali će, posve prirodno, dominirati politička ocjena, jer bi zaista i bilo vrlo teško putem prava utvrditi *prijetnju miru*. Tako je kod primjene čl. 39 situacija jednostavnija. A kad jednom Vijeće sigurnosti *utvrdi* postojanje *prijetnje miru*, tada otpada - tako bi bar trebalo da bude i tako pravo Ujedinjenih naroda zamišlja odnos među *domaine réservée* i kolektivne sigurnosti - mogućnost pozivanja na čl. 2 t. 7. Na taj način dolazimo do slijedeće spoznaje o današnjem generalnom pravu u pitanju *domaine réservée*: isključiva nadležnost države nije u svakom slučaju zapreka uplitanju međunarodnog generalnog prava, odnosno Ujedinjenih naroda, i u „predmete koji po svojoj suštini, spadaju u unutrašnju nadležnost svake države“, pod uvjetom da se supstrat tih predmeta sastoji u okolnostima koje čine prijetnju miru. Potrebno je, dakle, podvući činjenicu, da pravo Ujedinjenih naroda, pod određenim okolnostima, ne respektira *domaine réservée*. Čl. 2 t. 7 zaštićuje države od aktivnosti koje bi zalazile u njihov *domaine réservée*, ali ne apsolutno. To je, eto, današnja faza odnosa između isključive nadležnosti država i prava Ujedinjenih naroda. A taj sam odnos karakterizira i sadašnju fazu odnosa između međunarodnog javnog prava i internih državnih pravnih poredaka.

Može se razumjeti, da gornje tvrdnje nisu lako prihvatljive za sve pravnike, koji se u praksi i u teoriji bave raznim granama internog prava. No ne mogu se zatvarati oči pred promjenama, koje život sobom donosi i ustrajati na pozicijama, koje su, istina, bile točne i odgovarale stvarnosti, ali sada više nisu, te više ne odrazuju vjernu sliku realnosti. Međunarodni odnosi (International Relations), koji čine neposrednu podlogu međunarodnog prava, mijenjaju se neprestano, a s njima također i svijest i uvjerenje o potrebnom, dopuštenom, nužnom, pravednom. Vidimo to, između ostaloga, već prilično jasno na pitanju osnovnih ljudskih prava i na položaju pojedinca u ljudskom društvu. Iako je ta materija nesumnjivo spadala u *domaine réservée* država, već su prilično dugo dijelovi te materije⁹ uvučeni u međunarodnopravno reguliranje. U najmanju ruku postoji interes međunarodne zajednice, koji još nije u potpunosti pravno fundiran, i

⁹ Na međunarodnom planu suzbija se trgovina robovima i trgovina bijelim robljem i prema državama (odnosno njihovim podanicima) koje nisu pristupile odnosnim konvencijama.

manifestira se svojim najvećim dijelom u tekstovima deklarativnog karaktera¹⁰, ali koji razbija klasične granice između internog i međunarodnog prava i koji tu pregradu ne samo pomiče, nego joj oduzima hermetičnost i nepropusnost. Preobražaj traje, i razumije se, sadrži u sebi mnoga protuslovlja. Dok mirna i aktivna koegzistencija među državama počiva, između ostalog, na dezinteresmanu za interno političko, društveno, ekonomsko i vjersko uređenje stranih država, pa ustanove apsolutističke, feudalne, teokratske, eventualno i robovlasničke vladavine nekog međunarodnopravnog subjekta drugi subjekti ocjenjuju kao pojavu koja se njih ne tiče, dotle ipak istodobno negativno reaguju na neke slučajeve diskriminatornog postupanja neke države prema njenim vlastitim državljanima. Razlozi ovom posljednjem su višestruki, ali je sa stajališta odnosa međunarodnog i internog prava glavni onaj, koji stoji u pozadini čl. 39. Danas, naime, sve postaje međunarodno, ako dovodi do reperkusija i izvan granica određene države. A ako su reperkusije takve naravi, da Vijeće sigurnosti u danom slučaju utvrdi postojanje prijetnje miru, tada interno pravo prestaje biti jedini normativni sistem, koji se može i smije primijeniti. Umjesto njega počinje se - u granicama određenim političkim prilikama - pojavljivati generalno međunarodno pravo Ujedinjenih naroda¹¹. Pošto Povelja sama ništa ne kaže o tome, što sve može činiti prijetnju miru, to se supstrat takvih slučajeva može odnositi čak i na najklasičnije primjene pojma *domaine réservé*, uključivši zaista na prvi pogled neprihvatljive materije, npr. oblik države, društveno-ekonomski poredak, administrativnu podjelu (nacionalno pitanje!). No ako Vijeće sigurnosti utvrdi, da pitanje položaja stranaca u nekoj državi, ili radnih i ekonomskih odnosa jednog dijela pučanstva, predstavlja prijetnju miru, tada odnosna pitanja prestaju uživati tradicionalni imunitet od zahvata međunarodnog prava odnosno međunarodne zajednice. Ovo je, dakle, pravni aspekt pitanja, te tu ne ulazimo u kompleks faktičnih pitanja funkcioniranja Vijeća sigurnosti i teškoća, koje se suprotstavljaju tome, da ono utvrdi postojanje prijetnje miru. Dosadašnje funkcioniranje Vijeća sigurnosti, karakterizirano neslogom pet velikih sila, više je pogodovalo konzerviranju *domaine réservéa*, nego njegovom skućivanju. Činjenica je, da čl. 2 t. 7 za svoju primjenu (koja je negativna), ne mora savladati tolike zapreke kao čl. 39. No to je posljedica čisto političkih prilika. U danom slučaju sloga pet velikih sila može oživjeti sve pravne mogućnosti i dovesti do velikog prodora me-

¹⁰ Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka od 10. prosinca 1948. U toku je rad na donošenju konvencije o pravima čovjeka, koja bi državama nametnula određene obaveze. Nepoštivanje obaveza uzrokovalo bi uplitanje međunarodnog prava i međunarodne zajednice u činjenična pitanja unutrašnjeg poretka odnosne države.

¹¹ Npr. umjesto položaja stranaca kako ga odnosna država želi utvrditi (provodeći, eventualno, identične mjere i prema vlastitim državljanima) ostvarili bi se „... neki minimalni zahtjevi, neko međunarodno mjerilo (standard), što se tiče postupanja sa strancima“ (Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1954., str. 117).

đunarodnog prava u interni pravni poredak, te to tada ne bi predstavljalo neko nasilje, nego samo primjenu važećeg prava Ujedinjenih naroda.

Analiza međunarodnih političkih prilika i razvojnih pravaca međunarodnog prava pokazuje, da loši međunarodni odnosi pogoduju očuvanju suverenosti, dok povoljna međunarodna politička situacija pogoduje *reduciranju* suverenosti. Na taj način, što je razumljivo, povoljna politička situacija uvažava pojavu rastuće interdependencije, a loša je ignorira, i time negativno djeluje na ostvarenje ciljeva Ujedinjenih naroda, na očuvanje mira i unapređenja međunarodne suradnje.

Niz slučajeva i obilna praksa Ujedinjenih naroda u proteklom deceniju donosili su se na pitanje, koje smo ovdje najkraće dotaknuli, na pitanja o odnosu između *domaine réservée* i pravnih odredaba sadržanih u Povelji. Ograničujući se na ocjenu isključivo sadašnje razvojne faze, opravdana je konstatacija, da se međunarodnopravni poredak nalazi u ofenzivi, a isključiva nadležnost država u obrani svojih klasičnih, ali i neodređeno formuliranih pozicija¹². Ipak, pitanje je, nije li razvoj prava Ujedinjenih naroda, izražen u odnosu između čl. 2 t. 7 i čl. 39 otišao dalje od razvoja svoje baze, tj. od kvalitete međudržavnih odnosa? Za sada političke realnosti još u mnogo čemu zaostaju iza svoje nadgradnje, u koliko se ona odražava u pravu Ujedinjenih naroda.

Summary

Domaine réservée and the UN Charter

Domaine réservée is a concept most closely related to the concept of state sovereignty. It is necessary to define the relation between the authority of a state and the order created by the existence of the United Nations. What needs to be done is to describe the relations between a particular norm in terms of international law, including the norm of the Charter, and the internal legal orders of states. Art. 2 Point 7 of the Charter is not sufficiently accurate.

¹² "On the one hand international law tends to invade the sphere of municipal law. This tendency corresponds with a wide-spread inclination to place restrictions on national sovereignty in favour of international interdependance" (George Dahm, *International Effects of Constitutional Restrictions*, u: *Vyvahara Nirmaya* (časopis Pravnog fakulteta u Delhiu), Vol. III, April, 1954, No 1).

Nesamoupravna područja u svjetlu čl. 73 Povelje*

Naziv *kolonija* bi danas trebao nestati, bar iz rječnika, kojim se služe pravnici, kada raspravljaju o pitanjima sadašnjosti. Taj naziv pripada prošlosti i označuje pojavu, o kojoj se može i treba raspravljati isključivo kao o historijskoj kategoriji. Ovu tvrdnju temeljimo na slovu Povelje i na desetgodišnjem razvoju prilika, koji je slijedio nakon stupanja Povelje na snagu.

Za točnost ove tvrdnje govore razlozi formalne i sadržajne prirode.

Što se formalnih razloga tiče, dovoljno je uvažiti sadržaj glave XI. Povelje,¹ koji se nedvoumno odnosi na ono, što se do Povelje najčešće nazivalo kolonijom, a što se od Povelje naovamo ima zvati nesamoupravnim područjem. Budući da

* *Nesamoupravna područja u svjetlu čl. 73 Povelje*. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 6, 1956., br. 1-2, str. 55-60.

¹ Glava XI. Povelje sadrži svega dva članka, 73 i 74; navodimo u cijelosti naslov te glave i navedene članke:

„Deklaracija o nesamoupravnim područjima

Članak 73.

Članovi Organizacije Ujedinjenih naroda koji imaju ili preuzimaju odgovornost za upravljanje područjima čiji narodi još nisu dostigli punu samoupravu, priznaju načelo da su interesi stanovništva ovih područja od prvenstvenog značaja, i primaju, kao svetu dužnost, obvezu da unapređuju u najvećoj mjeri, u granicama sistema međunarodnog mira i sigurnosti, uspostavljenog ovom Poveljom, blagostanje stanovništva ovih područja i u tu svrhu:

a) da osiguravaju, uz dužno poštovanje kulture dotičnih naroda, njihov politički, ekonomski i socijalni napredak, napredak u oblasti obrazovanja, pravedno postupanje sa njima i njihovu zaštitu od zloupotrebe;

b) da razvijaju samoupravu, vode računa o političkim težnjama tih naroda i pomažu im u postupnom razvijanju njihovih slobodnih političkih ustanova prema specijalnim okolnostima svakog područja i njenih naroda i prema njihovim raznim stupnjevima razvitka;

c) da učvršćuju međunarodni mir i sigurnost;

d) da unapređuju konstruktivne mjere razvoja, da podstiču naučna ispitivanja i surađuju jedni s drugima i, gdje i kada je to cjelishodno, sa specijaliziranim međunarodnim ustanovama, radi praktičnog postizavanja socijalnih, ekonomskih i znanstvenih ciljeva izloženih u ovom članku; i

e) da, uz ograničenje koje nalažu sigurnost i obziri ustavne prirode, dostavljaju redovno, glavnom tajniku, radi obavještenja, statističke i druge podatke tehničke prirode, koji se odnose na ekonomske i socijalne uvjete, a također na uvjete obrazovanja na područjima za koja su odgovorni, izuzimajući područja na koja se primjenjuju glave XII i XIII.

Članak 74.

Članovi organizacije Ujedinjenih naroda sporazumni su također da njihova politika prema područjima na koja se ova Glava primjenjuje, treba da bude zasnovana, kao i u oblastima njihovih metropola, na općem načelu dobrog susjedstva, vodeći u punoj mjeri računa o interesima i blagostanju ostalih dijelova svijeta u oblasti socijalnoj, ekonomskoj i trgovinskoj.“

danas više izvan članstva UN nema država,² koje bi posjedovale područja, što su se nekad, nazivala kolonijama, a sada se zovu nesamoupravnim područjima, to bi ova promjena naziva - kada bi se radilo jedino o tome - bila time prihvaćena od svih kojih se u prvom redu tiče. Naziv *nesamoupravna područja* (non-self-governing territories, territoires non autonomes), upotrebljen u autentičnim tekstovima Povelje,³ konzekventno se upotrebljava u službenoj djelatnosti UN. A prijevodi Povelje na ostale jezike, razumije se, nigdje naziv *nesamoupravna područja* ne prevode nazivom *kolonije*. Na taj način su, praktično govoreći, sve države, uključivši svakako sve kolonijalne sile, usvojile jedan novi naziv, te bi dosljednost zahtijevala, da se samo taj naziv sada upotrebljava. No potrebno je istaknuti, i to je svrha ovog prikaza, da se tu ne radi samo o jednoj promjeni naziva, pa da se ono, što se je prije nazivalo kolonija, sada zove nesamoupravno područje. Napuštanje upotrebe jednog naziva, i prihvaćanje drugog naziva, nije zahtjev pretjerane pedanterije. Sa stupanjem na snagu Povelje, a pogotovu s promjenama, do kojih dolazi postojanjem i aktivnošću Ujedinjenih naroda, prestalo je biti nevažno, da li se upotrebljava naziv *kolonija* ili *nesamoupravno područje*. Iako su kolonijalni posjedi (a oni se nalaze u raznim stupnjevima zavisnosti, uključivši protektorate sa znatnom samoupravom) pretvoreni u samoupravna područja, oni pravno više nisu ono, što su bili, pa im je zaista i potrebno novo ime. Time dolazimo do razloga sadržajne prirode, kojima opravdavamo našu tvrdnju, naime, da danas u raspravljanju aktuelnih pitanja nema mjesta upotrebi naziva kolonija.

Što se sadržajnih razloga tiče, oni se sa strane vlada, zainteresiranih na spašavanju i očuvanju sistema kolonijalne zavisnosti, nastoje negirati. Često se čuje, da glava XI. ima platonski karakter, da je njen sadržaj lišen sankcija, da joj je obvezatnost neznatna, ako ne i nikakva itd., o čemu da svjedoči već i sam naslov glave XI., koji govori o *deklaraciji*. Radilo bi se, dakle, samo o jednoj deklaraciji, a ne o pravnoj obvezi. Takav radikalni stav, ma da ga odlučno otklanjamo, bio je ipak lakše shvatljiv i manje udaljen od stvarnog stanja stvari u času donošenja Povelje. Iako ni tada nije bio točan, danas je, zahvaljujući tzv. *živoj Povelji*, tj. načinu, na koji se Povelja primjenjuje, i duhu koji dominira u Ujedinjenim narodima, još pogrešnije u nesamoupravnim područjima vidjeti kolonije iz vremena prije Drugog svjetskog rata.

Razmatrajući sadržaj čl. 73 povelje⁴ potrebno je konstatirati, da se tu prvi puta u povijesti međunarodnih odnosa daje jedno *kolektivno priznanje o dužnos-*

² Slijedeće države upravljaju nesamoupravnim područjima: Australija, Belgija, Danska, Francuska, Nizozemska, Novi Zeland, Velika Britanija, Sjedinjene Države; Portugal, Španjolska (Vidi *Repertory of Practice of United Nations Organs*, Volume IV, New-York, 1955). Portugal i Španjolska su ušle u ovu grupu država time, što su u prosincu prošle godine primljene u članstvo UN.

³ Tj. u kineskom, francuskom, engleskom, ruskom i španjolskom jeziku.

⁴ Vidi bilj. 1.

tima država, koje imaju pod svojom upravom nesamoupravna područja, prema pučanstvu dotičnih područja. Kada bi i stajala tvrdnja, da ta dužnost nije pravne prirode, nego isključivo moralne, ipak, do pojave Ujedinjenih naroda nismo mogli ukazati ni na jedan tekst, koji bi imao makar i približan značaj Povelje, a sadržavao bi nešto slično čl. 73. Ta činjenica upozorava, da se je zbila jedna važna promjena u pojavi tzv. kolonijalizma. Očito je započeo jedan vrlo dalekosežan proces, koji mijenja i koji će posve promijeniti položaj nesamoupravnih područja u svijetu.

Čl. 73 se, zapravo, izravno odnosi samo na ograničen i malen broj država članica UN,⁵ jer se dužnosti iz tog članka tiču prvenstveno država, koje upravljaju nesamoupravnim područjima. Nema, naime, izgleda, da bi - naročito ne u znatnijem broju - nove države, koje do sada nisu imale nesamoupravnih područja (ni prije kolonija), takva područja stekle i ušle u red država-upraviteljica. Sve države - a one su u ogromnoj većini - koje nemaju nesamoupravnih područja, nemaju zapravo nikakvih određenih dužnosti u vezi sa čl. 73, osim, dakako, da se brinu za njegovo poštivanje. A poštivanje čl. 73 koristi u prvom redu stanovnicima odnosnih područja, zatim smanjuje razlike između država, koje posjeduju, i onih, koje ne posjeduju nesamoupravna područja, umanjujući prednosti bivših kolonijalnih sila pred ostalim državama. Jasno se vidi, u kojem pravcu je čl. 73 usmjerio daljnji razvoj. Dokazivati interes država-upraviteljica na unošenje čl. 73 u Povelju, bilo bi neiskreno i vrlo nategnuto. Moglo bi se tvrditi, da stanje relativnog zadovoljstva, koje se u nesamoupravnim područjima postizava brigom za interese pučanstva, produžava trajanje stranog gospodstva. No mjere razumnog vladanja mogle su sile poduzimati i prije Povelje. Provođenje takvih mjera ovisi o političkim prilikama metropole, i ono nije nužno ovisno o postojanju međunarodnih instrumenata. Povelja u čl. 73 nesumnjivo zastupa, i to joj je i bio cilj, interese samo jedne strane izravno, tj. domorodačkog stanovništva, a indirektno možda i država, koje nisu prije stekle kolonijalnih posjeda, pa su zato *antikolonijalno* raspoložene. Ukratko, čl. 73 je odraz odnosa snaga između kolonijalnih i nekolonijalnih sila kao i potrebe, da se - u granicama nužnoga - vodi računa i o domaćem stanovništvu nesamoupravnih područja. Ali omjer tih suprotnih snaga-u vrijeme stvaranja UN nije za kolonijalne sile bio u toj mjeri nepovoljan, da se je u pitanju položaja nesamoupravnih područja moglo poći još dalje, te ih eventualno približiti i možda izjednačiti s područjima pod starateljstvom.⁶ Otuda toliko deklarativnoga u čl. 73. Ali uz nesumnjivo deklarativne

⁵ Vidi bilj. 2.

⁶ O posebnom položaju područja pod starateljstvom, te o posebnom organu UN, koji se njima bavi, Starateljskom vijeću, nije moguće ovdje govoriti; ta područja čine jednu posebnu kategoriju, te ne spadaju u kolonijalna carstva. Njihov se položaj znatno razlikuje od položaja samoupravnih područja u uskom i tehničkom smislu rijeci. Više o tome Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1954., str. 63. i tamo navedena literatura, te Glave XII i XIII Povelje.

elemente, čl. 73 sadrži i pravne. Na njih, držimo, treba ukazati, jer je pogrešno glavu XI. Povelje smatrati samo deklaracijom, koja ne sadrži pravnih obveza.

U naslovu glave XI. upotrebljeni izraz *deklaracija* još ne znači, da u njoj nećemo naći pravne elemente.⁷ Istina je, da se pod deklaracijom češće razumijeva neka jednostrana izjava, čije realiziranje nije uvijek osigurano točno određenim sankcijama; ali to ne znači, da ona ne može sadržavati pravne obveze. Nije samo ona norma pravna norma, koja je predviđena sankcijom.⁸ Što se, dakle, samog naslova glave XI. tiče, on ne može biti naročito važan. Osim ostaloga i zato, jer se radi samo o naslovu, običnom natpisu, koji nije ni prava i potpuna rečenica, i koji ne izražava jednu kompletnu misao. Naslov je, konačno, mogao glasiti i drugačije (npr. samo *Nesamoupravna područja*), a da bi sadržaj čl. 73 mogao biti točno takav, kakav je sada. Umjesto pridavanja prevelike važnosti naslovu glave XI. potrebno je uzeti u obzir, da je Povelja jedan par excellence pravni tekst, da ona čini jedno jedinstvo, i da su se potpisnice Povelje obvezale poštivati njene odredbe u cjelini, dajući joj prednost pred svakim drugim međunarodnim ugovorom, ako bi on protuslovio Povelji (čl. 103). Ako se u čl. 73 i kaže, da države-upraviteljice „... primaju kao *svetu dužnost* (podvukao autor) obvezu da „, što je zaista izraz danas neuobičajen u pravnim tekstovima, to se ipak ne može mimoći, da odnosne države „... primaju... obvezu“. Osnovno je, da *primaju obvezu (obligation)*. A ta obveza nije samo sumarno ocrtana, kako je to učinjeno u čl. 73 st. 1 („... da unapređuju... blagostanje stanovništva...“), nego je zatim razglobljena u pet točaka.⁹ Time obveze dobivaju na konkretnosti, ma da su još uvijek previše općenite i uslijed toga neodređene, ali stepen neodređenosti nipošto nije tolik, da -se nikada ne bi moglo sa sigurnošću i- opravdano tvrditi, da je država-upraviteljica svoju obvezu prekršila. Iako stepen određenosti obveza ne zadovoljava, on je ipak dosegao onu - za pravnu obvezu neophodnu - razinu, koja je potrebna za postojanje pravne obveze. Tako, što se tiče čl. 73 t. e), gdje se predviđa redovno dostavljanje glavnom tajniku UN statističkih, i drugih podataka „tehničke prirode koji se odnose na ekonomske - i socijalne uvjete“ stanovništva nesamoupravnih područja. Kod te točke bit će moguće utvrditi povredu *dužnosti* (čl. 73 st. 1), i usprkos ogradi navedenoj u njenom početku („... uz ograničenje koje nalažu sigurnost i obziri ustavne prirode...“). Ta povreda dužnosti može biti očigledna, ako država-upraviteljica ne dostavlja baš

⁷ Uostalom, naziv *deklaracija* se nema uvijek razumjeti u smislu neke jednostrane izjave, koja je lišena svake pravne obvezatnosti: „Pismeno sastavljena i potpisana deklaracija nije deklamacija, kao što se to danas pokušava da prikaže. Ona je diplomatski akt, a svaki diplomatski akt vezuje države“ (Bartoš, *Deklaracija kao instrumenat u međunarodnom pravu*, u: Međunarodna politika, br. 125, Beograd, 1955.).

⁸ Vidi G. Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 9. Auflage, Stuttgart, 1952, str. 218. i 219.

⁹ Vidi bilj. 1.

nikakva obavještenja za područja, kojima upravlja, a koja nedvojbeno spadaju u kategoriju nesamoupravnih područja. U tom slučaju država-upraviteljica ne vrši svoju obvezu, koju je preuzela potpisivanjem, odnosno ratificiranjem Povelje. A da tu obvezu valja smatrati pravnom obvezom, držimo neizbježnim. Valja se zapitati, o kakvoj bi se drugoj obvezi moglo raditi u Povelji? Bilo bi pogrešno tvrditi, da je Povelja neki kodeks časti i da sadržava naturalne obveze. Čitava je zamisao njena tome protivna, jer su i njeni ciljevi suviše veliki i odsudni, pa se ne može njihovo oživotvorenje polučiti normama, koje nisu pravne i kršenje kojih nema nikakvih pravnih posljedica. Iako je sadržaj obavještenja po čl. 73 t. e) vrlo skroman u odnosu na izvještaje, što su dužne podnositi u sistemu starateljstva „upravljajuće vlasti“ (čl. 81), ipak ta dužnost predstavlja jednu posve novu i očito revolucionarnu i naprednu pojavu, zbog koje je, držimo, i status nesamoupravnih područja drugi, nego je bio status kolonija. Posebnu važnost pridajemo činjenici, da obavještenja iz čl. 73 t. e) pristižu glavnom tajniku UN, te da se o njima raspravlja (čl. 10), čime se manje ili više postizava svrha čl. 73, bez obzira na to, da se postignuti rezultati mogu kritizirati. Nadzor međunarodne javnosti je uspostavljen i odgovornost država upraviteljica pravno utemeljena.

Nije se moguće ovdje upustiti u opisivanje vrlo karakterističnog razvoja, do kojeg je došlo u Ujedinjenim narodima u vezi s primjenom čl. 73. Taj članak ne sadrži ni riječi o stvaranju nekog posebnog organa, koji bi djelovao u vezi s odredbama sadržanim u tom članku. A ipak se je razvoj odmah od samog početka, usprkos otporu država-upraviteljica, stao kretati u pravcu formiranja jednog ad hoc odbora, koji će razmatrati pristigla obavještenja po čl. 73 t. e), preporučivati Općoj skupštini postupak za budućnost i sredstva, koja bi osigurala što korisniju upotrebu iskustava specijaliziranih ustanova. Nakon što je takav odbor zaista, i formiran,¹⁰ tekao je razvoj dalje prema uspostavljanju jednog permanentnog tijela, koje bi se bavilo samo pitanjima u vezi s nesamoupravnim područjima.¹¹ Smatramo vrlo karakterističnim razvoj te materije u životu UN. Sadržaj čl. 73 je nezadovoljavajući, on ne daje odgovor na mnoga pitanja. No praksa se trudi da te praznine popuni. Čl. 73 usprkos svojoj *deklarativnosti* nije ostao mrtvo slovo, te se je oko njega i u vezi njegove primjene razvila živa aktivnost, koja pogoduje razvoju nesamoupravnih područja prema samoodređenju. Postojanje čl. 73 omogućuje borbu mišljenja oko mnogih pitanja, npr., koja sve određena područja ulaze u kategoriju nesamoupravnih područja,¹² taksativno nabranje njihovo, kakav je značaj riječi *redovno* iz čl. 73 t. e), kakve su prirode obavještenja, koja valja dostavljati, u kakvom ih obliku treba podnositi, što je

¹⁰ Rezolucija Opće skupštine od 4. 12. 1946.

¹¹ Vidi Goodrich and Hambro, *Charter of the United Nations*, second and revised edition, London, 1949, str. 403. i sl., i Kelsen, *The Law of the United Nations*, London, 1950, str. 561.

¹² Vidi popis nesamoupravnih područja u Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1954.

potrebno s njima dalje poduzimati, kako i u kom opsegu treba Ujedinjeni narodi da u pitanjima nesamoupravnih područja surađuju sa specijaliziranim ustanovama, itd.¹³ Lako je zapaziti, da se radi o pitanjima, gdje su pravo i politika tako nerazdvojno vezani, da nije moguće izvršiti njihovo, makar samo i nepotpuno, razdvajanje. Politika i pravo će tu sve do konačnog likvidiranja pojave nesamoupravnih područja ostati nerazrešivo isprepleteni, te će, konačno, i stjecanje pune samouprave nekog nesamoupravnog područja biti istodobno pravni i politički završetak jednog razvojnog puta. Dok taj proces traje, čl. 73 pruža najnužniju pravnu podlogu za tretiranje pitanja vezanih uz nesamoupravna područja, te time otvara vrata politici i njenom djelovanju.

Jednu od mjera, kojima se nastoji isključiti miješanje Ujedinjenih naroda u prilike nesamoupravnih područja, predstavlja odbijanje dostavljanja obavještanja po čl. 73 t. e). Budući da se čl. 73 odnosi na područja „čiji narodi još nisu dostigli punu samoupravu“, to su neke države-upraviteljice kao opravdanje nedostavljanja obavještenja navele, da je odnosno područje steklo punu samoupravu, ili da je postalo dio matice zemlje. Što se tiče stjecanja pune samouprave, razumljivo je, da se unutar Ujedinjenih naroda i izvan njih, u publicistici i u doktrini, razvila rasprava o kriterijima, po kojima će se prosuđivati, da li je puna samouprava ostvarena ili ne. Kao već često, i opet se na području međunarodnog prava vodi borba za preciziranje nedovoljno određenih izraza i pojmova. Držimo, da je tu postignut značajan uspjeh. Prije svega zato, što je u Općoj skupštini pobijedilo shvaćanje, da države-upraviteljice nisu ovlaštene da same i jednostrano odlučuju, da li je neka zemlja pod njihovom upravom stekla, ili ne, punu samoupravu. U tome treba vidjeti velik napredak i bitnu razliku između statusa kolonijalnih posjeda i nesamoupravnih područja. Ocijeniti mjeru samouprave - koju je, uostalom, ona sama dala - ne spada u isključivu nadležnost države. Izvršen je, na taj način, prodor u dotada državam pridržanu nadležnost; što je nekada bila *unutrašnja stvar* države, postalo je sada pitanje, pri čijoj ocjeni odlučuje međunarodno pravo i međunarodna zajednica. A prethodno, prije ocjenjivanja konkretnih slučajeva, potrebno je stvoriti kriterije za mjerenje samouprave. Taj rad, koji se ne može smatrati dovršenim, samim svojim trajanjem razbija i reducira opseg *unutrašnjih stvari*. Povjeren jednom specijalnom odboru za studij i utvrđenje faktora, po kojima će se prosuđivati, da li postoji ili ne puna samouprava, taj je rad doveo do popisa¹⁴ faktora. A taj popis zapravo ukazuje narodima nesamoupravnih područja, što sve treba da traže, i za što treba da se bore, da bi ostvarili svoje težnje usmjerene na ostvarivanje načela samoodređe-

¹³ Vidi *Repertory of Practice of United Nations Organs*, Volume IV, New York, 1955.

¹⁴ Vidi dokumentat Opće skupštine UN A/2057 str. 17 i sl.

nja naroda.¹⁵ Držimo, da je takva taktika nanijela državama-upraviteljicama više štete nego što bi im pričinilo redovno slanje obavještenja po čl. 73 t. e. Razlog leži u tome, što je postupak upotrebljen u obrani kolonijalnih pozicija - ocijenjen s pravnog gledišta - omogućio Ujedinjenim narodima (u kojima su anticolonijalne sile u ofenzivi), da ne samo politički, nego i pravno učvrste „interese stanovništva ovih područja“ (čl. 73 st. 1). Tako već godinama pravna armatura jača, te *deklarativni* čl. 73 biva nadograđivan i razvijan putem *operativnih* rezolucija Opće skupštine UN. Pravni se značaj odredaba čl. 73 naknadno, kroz *živu Povelju*, pojačava. To je moguće zato, jer pravo Ujedinjenih naroda ne čini samo Povelja, nego se ono dalje izgrađuje samim postojanjem i radom Organizacije. Naročito stvaranje posebnih tijela privremenog, a pogotovu trajnog karaktera, pridonosi formiranju sve određenijih pravnih obveza. A to se događa i u vezi sa nesamoupravnim područjima.

Summary

Non-Self-Governing Territories Considered in the Light of Art. 73 of the Charter

When speaking about the present, the term *colonies* should not be used, the reasons for it being: 1) The Charter uses the term *non-self-governing territories*, and not *colonies*; this new terminology is binding for all the states which have or assume to have responsibilities for the administration of territories whose peoples have not yet attained the full measure of self-government; 2) There exists a real and a juridical difference in status between the former colonies and the present non-self-governing territories; the notions of colonies and of non-self-governing territories are not identical.

To prove this assertion, a short analysis of Art. 73 is given. This article contains a collective recognition that the states with non-self-governing territories under their authority have duties towards the inhabitants of these countries. The most important thing about that is that Art. 73 contains not only moral duties but also juridical obligations. It has been further illustrated that the term *declaration* in the headline of Chapter XI does not exclude the existence of a juridical obligation. An analysis of Art. 73 e) also leads to the conclusion that Chapter XI has changed the juridical nature of the former colonies.

¹⁵ Vidi pobliže o tim pitanjima Janković Branimir, *Savremene međunarodne pravne teme*, Sarajevo, 1953., str. 109-133.

It is true that Art. 73 is not precise enough, but the lowest degree of precision - necessary to create a legal obligation - has nevertheless been reached.

Finally, the author criticizes the endeavour of some states to avoid sending information in pursuance of Art. 73. Arguments in favour of such practice are untenable. The states with non-self-governing territories under their authority are not competent to resolve the question whether a territory has or has not reached the full measure of self-government.

IV. MEĐUNARODNO PRAVO MORA

Jus cogens i pravo mora*

I.

Neovisno o tome da li neki pravni sustav, npr. onaj rimskog prava¹, ili bilo koji drugi pravni poredak, feudalni ili buržoaski, koji je u određenom razdoblju bio pozitivno pravo, izričito spominje pojam i naziv *jus cogens*² ili ne, uvijek i u svakom pravnom poretku nužno postoje peremptorne norme kao suprotnost dispoziitivnim normama³.

U svojem opsežnom i temeljitom radu Gómez Robledo⁴, što se internih pravnih poredata (nacionalnih pravnih sustava) tiče, a u dokaz postojanja peremptornih normi i u tim porecima, citira čl. 6. Code civile de Francais (Code Napoleon) koji glasi:

“On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes moeurs.”

Takve i slične citate iz zakonodavstva, ali i iz doktrine i judikature moglo bi se dalje navoditi, dokazujući time da *jus cogens* u sustavima nacionalnih pravnih poredata ima svoje mjesto i svoju ulogu. Sustavima unutrašnjih pravnih poredata fizičkim su i pravnim osobama određene granice njihovoj slobodi ugovaranja. Poredak određuje kakvi sadržaji, kakve obveze i prava se ne smiju ugovarati te ga oni, ako su stavljeni u ugovor, čine ništavim.

Međutim, valja zaključiti da samo zato što se pojam *jus cogens*, ili eventualno, po nekima, njegovi sinonimi ili bliski pojmovi (*jus publicum*, *ordre pub-*

* *Jus cogens* i pravo mora. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 51, 2001., br. 5, str. 809 – 827.

¹ Glede odnosa između pojmova i izraza *ius publicum* i *ius cogens* i njihove upotrebe u rimskom pravu i u današnjim pravnim porecima vidi:

Romac, A., *Izvori rimskog prava*, Zagreb, 1973., str. 4-5.

Romac, A., *Rimsko pravo*, III. izdanje, Zagreb, 1989.

Horvat, M., *Rimsko pravo*, Zagreb, 1998.

² Uz termin (naziv, sintagmu) *jus cogens* nalazimo u doktrini i publicistici da autori pred taj termin samovoljno, nedosljedno i izmjenično stavljaju atribut *pojam*, *doktrina*, *koncept*, *institut*, *ideja* (Virally). Također, razmatrajući i izlažući je li neka norma *jus cogens* ili nije, autori (npr. Verdross, Virally) rabe izraz *karakter*. Ispituju, naime, ima li dotična norma ili ne *karakter* koji čini da ona jest ili nije *jus cogens*.

³ Levan Alexidze, *Legal nature of Jus Cogens in contemporary International Law*, RC, 1981, III, The Hague, 1982, str. 233.

⁴ Antonio Gómez Robledo, *Le Jus cogens International: sa genèse, sa nature, ses fonctions*, RC 1981, III, The Hague, 1982, str. 9-217.

lic) u unutrašnjim pravnim porecima javljaju prije, npr. i u Digestama i u Pandektama, nego što su se mogli javiti u međunarodnom pravu, to nije razlog da se *jus cogens* u unutrašnjim porecima i u međunarodnom pravu razmatraju kao vrlo bliski ili čak istovjetni pojmovi. Jer oni to nisu, iako se isti termin javlja u oba poretka, u nacionalnim i u međunarodnom. Zakonodavna vlast države raspoložuje dovoljnim mogućnostima i sredstvima da uzakoni peremptorne norme koje će kao takve biti određenije i vidljivije nego što je to moguće u međunarodnom pravnom poretku. Položaj subjekta u unutrašnjem pravu, pogotovo položaj fizičke osobe, znatno je slabiji nego položaj međunarodnopravnog subjekta, države, u međunarodnom pravu. Razlike u ta dva poretka, u njihovim sustavima i njihovu funkcioniranju vrlo su znatne. Stoga se suvremena doktrina i praksa međunarodnog javnog prava može i treba pojmom *jus cogens* baviti samostalno, neovisno o općoj teoriji prava i o *jus cogens* u unutrašnjim (nacionalnim) pravnim porecima.

Općeprihvaćene, obuhvatne, jasne i lako primjenjive definicije pojma *jus cogens* nije, čini se, lako naći u udžbenicima, sustavima, monografijama, judikaturi, pravnim rječnicima⁵, pogotovo ako se za definiciju postavljaju inače uobičajeni strogi zahtjevi (*genus proximum et differentia specifica*). Sada najlakše dostupne definicije dajemo u bilješci ispod crte⁶.

⁵ Odličan *Dictionnaire de la terminologie du Droit International* (Sirey), Paris, 1960 (tzv. Basdevantov rječnik), nema natuknicu *Jus cogens*, ali ima natuknice *Droit public* (str. 239) i *Ordre public* (str. 430), a to su pojmovi koji se ponekad shvaćaju kao sinonimi za *jus cogens* ili se konfundiraju. U *Encyclopedia of Public International Law* (ed. Bernhardt) (EPIL), nalazi se opširniji članak *Jus cogens* čiji je autor Jochen Abr. Frowein i koji se, dakako, odnosi samo na međunarodno pravo. U tom se izvrsnom članku, relativno vrlo recentnom, dakako prenosi tekst članka 53. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (dalje samo Bečka konvencija 69). Članku je dodana najvažnija i najnovija literatura. No i taj autor ne daje definiciju koja bi mogla potpuno zadovoljiti sve zahtjeve doktrine.

⁶ “*Jus publicum privatorum pactis mutari non potest*“ (D,2,14,38 Papinianus libro secundo questionum). “*Privatorum conventio juri publico non derogat*“ (D,50,17,45,1 Ulpianus libro trigensimo ad edictum).

“In national law, *jus cogens* (or its equivalents: rules of public order or public policy) as distinct from *jus dispositivum*, means overriding and peremptory rules which cannot be affected in any way by the will, or modified by the consent, of those subject to the law. They form part of the national constitution in the substantive meaning of the term and can be altered or replaced only by legislative or revolutionary action“ (G. Schwarzenberger, *The Inductive Approach to International Law*, London, 1965, str. 100).

“A mandatory norm of general international law from which no two or more relations may exempt themselves or release one another“ (*Black's Law Dictionary*).

“Est nul tout traité en conflit avec une norme impérative du droit international général à laquelle aucune dérogation n' est permise et qui ne peut être modifié que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère“ (čl. 50. Nacrta Komisije za međunarodno pravo za buduću Bečku konvenciju).

„*Jus cogens* su takva pravila od kojih nije dopušteno nikakvo odstupanje u posebnim ugovornim ili drugim užim odnosima. Sva su ona pravila općeg međunarodnog prava. Bilo koje drugo

Ovaj autor drži da su u međunarodnom pravu one pravne norme *jus cogens* norme koje potječu i koje se izvode iz savjesti čovječanstva i nužne su za koegzistenciju subjekata međunarodnog prava u međunarodnoj zajednici država. Također drži da bi iz definicije moralo jasno proizlaziti da su *jus cogens* norme samo one koje su dio *općeg* međunarodnog prava, nipošto *partikularnog* međunarodnog prava.

O pojmu *jus cogens* općenito time je dovoljno rečeno.

II.

Sužavamo sada našu temu isključivo na pitanje postoji li pojam *jus cogens* ne samo u internim (nacionalnim) pravnim sustavima nego i u međunarodnom javnom pravu.

Odgovor na to pitanje može se na prvi pogled smatrati vrlo lakim i jednostavnim, iako to sasvim ne stoji. Kako bi se, naime, moglo sumnjati u to da taj pojam sigurno postoji i u toj našoj pravnoj disciplini, u međunarodnom javnom pravu, a znamo da je na snazi Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, iz 1969. (u daljem tekstu Bečka konvencija 69), da su je ratificirale mnoge države, da je stupila na snagu (27.1. 1980), da je objavljena (NN - MU 16/1993.) i da već u naslovu svoga članka 53. *expressis verbis* sadrži upravo riječi *jus cogens*⁷? A zatim se u tekstu tog članka taj pojam i definira. To, držimo, u dovoljnoj, ali ne i posve zadovoljavajućoj mjeri opravdava našu tvrdnju da je *jus cogens* pojam koji svakako spada i u sustav međunarodnog prava. Stoga je ne samo dopušteno o njemu raspravljati nego je i potrebno razmotriti, ana-

pravilo koje je u suprotnosti s imperativnim pravilom ništavno je“ (Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000, str. 9).

“This doctrine (ius cogens) espouses the Natural Law belief that there are certain peremptory norms of International Law from which no State or organization of States may deviate. A particular custom may be so staunchly ingrained in I. L. that no other competing obligation may be undertaken - or continue - which vitiates the effect of that customary practice“ (Sломanson, *Fundamental perspectives on International Law*, str. 16).

“For it is the quintessence of norms of this character that they prescribe a certain, positive or negative behavior unconditionally; norms of this character, therefore, cannot be derogated by the will of the contracting parties“ (Verdross, *Forbidden Treaties in international law*, AJIL, Volume 31, 1937, str. 571-572).

7

„Članak 53.

Ugovori koji su suprotni imperativnoj normi općega međunarodnog prava (jus cogens)

Ništav je svaki ugovor koji je u trenutku sklapanja suprotan imperativnoj normi općega međunarodnog prava. U svrhe ove Konvencije, imperativna norma općega međunarodnog prava je norma što ju je prihvatila i priznala čitava međunarodna zajednica država kao normu od koje nije dopušteno nikakvo odstupanje i koja se može izmijeniti samo novom normom općega međunarodnog prava iste prirode.“

lizirati i odrediti njegovo mjesto i njegovu ulogu u međunarodnom ugovornom pravu. Osim toga se i članci 64, 65, 67. i 71. Bečke konvencije 69 također dotiču našeg pitanja i dopunjuju naše znanje o *jus cogens*, potvrđujući naše stajalište.⁸

Očigledno je Bečkom konvencijom 69 kodificiran dio općeg običajnog međunarodnog prava. A ako bi se možda tvrdilo da to opće običajno međunarodno pravo nije sadržavalo nikakve norme o pojmu *jus cogens*, tada bi se, jednostavno, moralo prihvatiti da je u Bečkoj konvenciji 69, uz kodifikaciju, bila izvršena i određena legislacija koja je u sustav međunarodnog ugovornog prava inkorporirala i *jus cogens*.

Ispravnost naše tvrdnje da *jus cogens* ima svoje opravdano i utvrđeno mjesto i u sustavu međunarodnog prava nije, držimo, dovedena u pitanje time što dio doktrine to stajalište ne smatra besprijekornim i zato relativizira njegovu vrijednost.

Ti se prigovori, između ostaloga, odnose i na definiciju sadržanu u čl. 53. Bečke konvencije 69. Doktrina, nedvojbeno, ima pravo kritike, ali ne može, razumije se, poništiti ili mijenjati ugovorno međunarodno pravo, kodificirano u uredno sklopljenim i u skladu s ustavima država stranaka ratificiranim međunarodnim konvencijama. (Virally, *op. cit.*, str. 23.)

Bez obzira na stav koji se o tome može zauzeti, činjenica je da je u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata pitanje o *jus cogens* u doktrini međunarodnog prava izazvalo znatan interes i da je to pitanje postalo tema koja se dovodi u uzajamnu vezu s nekim drugim aktualnim temama, npr. onom o *ordre public*, o ništavosti međunarodnih ugovora, a zatim i o zabrani upotrebe sile, o humanitarnom pravu, o zabrani genocida, itd. Tako su, na primjer, samo u jednom tečaju Akademije za međunarodno pravo u Haagu godine 1981. održana tri opsežna izlaganja pod sljedećim naslovima:

- Le ius cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions (Gómez Robledo),
- Legal Nature of *Jus Cogens* in Contemporary International Law (L. A. Alexidze),
- *Jus cogens* beyond the Vienna Convention (G. Gaja).⁹

Ako se tome dodaju radovi navedeni kao izabrana literatura uz članak Froweina *Jus Cogens* u EPIL¹⁰, time, dakako, još nije nabrojeno sve što je o toj temi objavljeno, ali se time dokazuje njezina aktualnost.

⁸ Od navedenih članaka citiramo ovdje samo čl. 64. jer se u njegovu naslovu nalaze riječi *jus cogens* i jer on, donekle, ali ne i zadovoljavajući, nadopunjuje definiciju tog pojma:

„Članak 64.

Nastanak nove imperativne norme općeg međunarodnog prava (jus cogens)

Ako nastane nova imperativna norma općega međunarodnog prava, svaki ugovor koji je suprotan toj normi postaje ništav i prestaje.“

⁹ Ti su radovi objavljeni u *Recueil des Cours*, 1981-III, Tome 172, The Hague, 1982.

Što se, dakle, kritički i s neodobravanjem - a što s razumijevanjem i prihvaćanjem - može najkraće reći o *jus cogens* u sustavu međunarodnog prava?

Uz već spomenuto, opravdan je prigovor da ne znamo koja norma međunarodnog prava jest ili nije „*jus cogens* norma“. Ne postoji neki određeni način, (načini) ili neki određeni kriteriji pomoću kojih bismo mogli doći do odgovora na to pitanje.

Laički (nepravnički) rečeno, na normama *ne piše* da su *jus cogens* norme (“There is little international support for identifying norms as being *jus cogens*“ -Slomanson, *op. cit.*, str. 16).

Najmjerodavnija definicija koju imamo je ona iz Bečke konvencije 69 (čl. 53). A ona se ograničava samo na „... svrhe ove Konvencije“. To pak ne možemo smatrati dovoljnim, čak ni onda kad bismo držali da se o *jus cogens* ne može govoriti u običajnom međunarodnom pravu. A to bi bilo pogrešno.

Ne zna se kako i tko utvrđuje je li *čitava međunarodna zajednica država* zaista *prihvatila* i *priznala* dotičnu normu kao *jus cogens* normu. Kako se može utvrditi da su je prihvatile baš *sve* države?

Također je u definiciji čl. 53. nedovoljno rečeno o *izmjeni* (“can be modified“) norme. Kako se ta *izmjena* vrši i tko i kako će utvrditi da je *nova* norma *iste prirode* kao i prvobitna *jus cogens* norma?

Kao ozbiljan prigovor držimo i onaj koji izražava bojazan da bi pozivanje na postojanje *jus cogens* norme moglo u praksi izazvati nemale teškoće. Kako smo već spomenuli, ne zna se pouzdano koja je norma *jus cogens* norma - a u praksi je moguće zamisliti *mala fide* tvrdnje da neka norma ima taj karakter, želeći se tako osloboditi neke svoje ugovorne obveze, dokazujući da je ugovor ništav, pa da zato maksima *pacta sunt servanda* ne dolazi do primjene.

U obranu našeg stajališta, naime da *jus cogens* već ima, i da je dobro što ima, svoje mjesto u sustavu međunarodnog prava navodimo kako slijedi.

Što se prigovora definiciji tiče, oni stoje. No činjenica da neka definicija nije savršena, da ima praznina i nejasnoća, ne znači da sam pojam, koji se nije uspjelo zadovoljavajuće definirati, ne postoji. Prigovori protiv pojma *jus cogens* -ne samo protiv njegove definicije - mogu biti više ili manje opravdani, no time se još ne dokazuje da tom pojmu nije mjesto u sustavu međunarodnog prava. Vrlo uvjerljivi primjeri kojima se dokazuje potreba postojanja *jus cogens* normi u međunarodnom pravu su oni koji međunarodnu zajednicu štite od povrede postignutih civilizacijskih dostignuća. Te su vrijednosti u suvremenim međunarodnim odnosima, uz svoju moralnu opravdanost, stekle i zaštitu kogentnog međunarodnog prava (ropstvo, zabrana rata, genocid, apartheid, biološko i ke-

¹⁰ Jochem Abr. Frowein, *Jus Cogens*, u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume III, 1997, str. 65. i sl.

mijsko oružje, itd.). Nužnost sankcioniranja svakovrsnih povreda i kršenja mukom stvaranih nastajućih humanih načela, zajamčenih kao *opća načela civiliziranih naroda*, vjerojatno ne treba dokazivati. Ako bi se potpunom slobodom ugovaranja dopustilo derogiranje onog dijela normi međunarodnog prava kojim se štite upravo spomenuta civilizacijska dostignuća, a i zabranjuje upotreba sile i prijetnje, bio bi to smrtonosan udarac međunarodnom pravu uopće. Tako nešto mogao bi braniti samo ekstremni ortodokсни pozitivizam. Ogorčenje Verdrossa nad takvom mogućnošću je razumljivo.¹¹ Pravo i sloboda sklapanja međunarodnih ugovora moraju imati svoje granice. Svaki *pravni* pojam, ako to zaista jest, ako ima normativni supstrat, mora biti ograničen. Ako nije ograničen, nije pravni pojam. Dokazujemo dalje opravdanost našeg stava time da je već i u onoj prošlosti, dok je opće međunarodno pravo postojalo još samo kao običajno pravo, ono ipak već u svom sustavu imalo kogentne norme. Već je tada u sustavu općeg običajnog međunarodnog prava bilo zabranjeno da države jedna drugoj smetaju u njihovoj upotrebi mora. Jer to bi, kaže Verdross, bilo protivno kogentnom načelu *općeg* međunarodnog prava (“... would be in contradiction to a compulsory principle of *general* international law.”¹²).

Također je u skladu s našim stavom i to što postoji opće načelo koje državama zabranjuje sklapanje ugovora kojima je sadržaj *contra bonos mores*. Takve zabrane postoje u internim pravnim porecima svih, ili gotovo svih, civiliziranih država. Moralna shvaćanja nisu svuda na svijetu, u svim civilizacijama, identična, ali u mnogome i jesu, što opravdava sadržaj čl. 38. 1) Statuta Međunarodnog suda (*Opća načela prava priznata od civiliziranih naroda*).

Braneći pojavu *jus cogens* od preoštire kritike i pretjeranog isticanja njegovih slabosti i mogućih teškoća u primjeni, ne smijemo zaboraviti da Bečka konvencija 69 nije previdjela mogućnost izbijanja sporova između država, u izravnoj ili neizravnoj vezi s pojmom *jus cogens*.

U dijelu V. odjeljku 4. spomenuta Konvencija normira tu materiju na način da u obzir dolaze i postupci sudskog rješavanja, arbitraže i mirenja. To spominjemo stoga što primjena sredstava navedenih u čl. 33. Povelje UN, a posebno rješavanje spora pred Međunarodnim sudom, može, eventualno, dovesti do poboljšanja i usavršenja pojma i definicije *jus cogens* u međunarodnom pravu. Postupci pred *trećim*, a posebno pred najkompetentnijim postojećim forumom, pred Međunarodnim sudom u Haagu, mogu pomoći preciziranju pravnih pojmova. To, dakako, nije ničim zajamčeno, ali je moguće. Stoga je dobro što Beč-

¹¹ “These fruits show us with terrifying clarity the dogmatic positivism which wishes to separate positive law from its ethical mother soil” (Verdross, *Forbidden Treaties in International Law*, AJIL, Vol. 31,1937, str. 576).

¹² Verdross, *op. cit.*, (*Forbidden Treaties*), AJIL, str. 572.

ka konvencija 69 *expressis verbis* spominje *jus cogens* i što ga je, zapravo, inkorporirala u svoj sustav.

Zaključno valja naglasiti da *jus cogens* norma najčešće sprječava važenje i primjenu nekog moralno neprihvatljivog utanačenja u međunarodnom ugovoru. A time ona brani etičke vrijednosti na kojima počiva cijeli odnosni sustav međunarodnog prava, ili sustav jednog njegova integralnog dijela. Rečenim se upućuje na način *otkrivanja* (identifikacije, pronalaženja) *jus cogens* norme: ako, naime, utvrdimo da je neka norma *temeljna* u sustavu odnosne discipline o kojoj se radi te da bez te *temeljne* norme sustav ne bi postojao, odnosno ne bi se mogao održati, tada je to indikacija da se radi o *jus cogens*, o *jus cogens* normi. Smatramo da je takav stav sadržan i u već spomenutom članku J. A. Froweina¹³.

Do koje se spoznaje dolazi ako se konfrontiraju sljedeće tvrdnje:

- postoji *jus cogens* i ima svoje opravdanje i svoju ulogu u Međunarodnom pravu,
- postoje ozbiljne sumnje, kritike i prigovori pojmu i definiciji *jus cogens* u međunarodnom pravu?

Za svoje stavove obje tvrdnje pružaju određene istinite i uvjerljive argumente. Tako npr. nije moguće demantirati Moslera kad ističe da pojam *jus cogens* boluje od nejasnoće.¹⁴

Naš je stav, ponavljamo, da i zaista postojeće nejasnoće i zaista opravdani prigovori ne mogu ništa promijeniti na činjenici postojanja *jus cogens* norme i na njezinoj primjeni u stvarnosti suvremenih međunarodnih odnosa i međunarodnog prava.¹⁵ Postoje i drugi međunarodnopravni instituti kod kojih nije sve do kraja jasno, pa njihova primjena u praksi može postaviti pitanja na koja se odgovori ni u teoriji nisu (još) vinuli do nespornih jedinstvenih stavova.

Time smo naveli razloge za našu tvrdnju da je *jus cogens* pojam i norma koja nije samo *ideja* (Virally), nego je životna realnost u doktrini i u praksi međunarodnog prava.

¹³ "It would seem correct to assure that all basic values of the international legal order may give rise to rules of *jus cogens* which thereby protect the community as a whole" (Frowein, *op. cit.*, str. 67).

¹⁴ Mosler, *Jus Cogens im Volkerrecht*, u: Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, Band XXV, Zürich, 1968, str. 9 ("... Unklarheit des Begriffs 'Jus Cogens'...").

¹⁵ „Danas više nema ozbiljnih mišljenja u znanosti koja bi poricala postojanje imperativnih normi u međunarodnom pravnom poretku“ (Degan, *op. cit.*, str. 9-10).

III.

Na prethodnim stranicama potvrđeno je i učvršćeno stajalište po kojemu pojam *jus cogens* u sustavu međunarodnog javnog prava, a osobito jasno i uvjerljivo u ugovornom međunarodnom pravu, ima svoje opravdanje i zapravo je nužan.

Ograničimo se sada isključivo na *pravo mora*, tj. samo na određeni dio općeg međunarodnog javnog prava, dio koji je nedavno doživio svoju obuhvatnu kodifikaciju i vrlo znatnu legislaciju¹⁶. Potrebno je provjeriti je li i u tom jasno određenom posebnom dijelu međunarodnog prava, a to znači u Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora (1982)¹⁷, vrijedi tvrdnja postavljena na prethodnim stranicama za cijeli sustav međunarodnog javnog prava, naime da je u taj sustav s razlogom, kako u doktrini, tako i u praksi, unijet i, pojam *jus cogens*. Jer u ovom izlaganju prihvaćeno postojanje peremptornih normi u cijelom sustavu međunarodnog javnog prava samim time još nužno ne dokazuje da takve norme zaista postoje i u samo jednom njegovu posebnom dijelu, u *pravu mora*. Ne smijemo se zadovoljiti pitanjem, i površnim odgovorom, zašto baš u tom dijelu međunarodnog prava, u pravu mora, ne bi vrijedilo ono što je utvrđeno za cjelinu, za cijeli sustav međunarodnog prava. Jer svrha i cilj ovog izlaganja upravo je u tome da se pouzdano utvrdi treba li u pravu mora razlikovati između normi dispozitivnog i normi kogentnog prava. A osim toga je opravdan zahtjev da autor ovih stranica konkretno upozori, barem na neke norme koje drži *jus cogens* normama. Kako glase te norme koje on drži *jus cogens* normama?

U cijelom tekstu Konvencije 82 riječi *jus cogens* (termin, sintagma) ne javljaju se niti jedan jedini put. Također se ne javlja niti neki drugi naziv koji bi se, možda, mogao smatrati sinonimom, npr. *peremptorna norma* ili *imperativna norma*. Nema ni nekog opisa pojma *jus cogens* drugim riječima, npr. “a norm permitting no derogation“ ili što tome slično.

Iako se nazivi koje smo u Konvenciji 82 tražili ne javljaju *expressis verbis*, u nekim se njezinim člancima nalaze mjesta, odnosno rečenice, iz čijeg se smisla može i mora zaključiti da je pojam *jus cogens* faktično ugrađen u Konvenciju 82.

Kao primjer i dokaz za to, na koji je doktrina već upozorila,¹⁸ navodimo čl. 155, 2 Konvencije 82, koji određuje:

¹⁶ Više o tome Ibler, *Međunarodno pravo mora i Hrvatske*, Barbat, Zagreb, 2001.

¹⁷ Ibler, *op. cit.*, sadrži u prilogima integralni tekst Konvencije 82 na hrvatskom jeziku; engleski i hrvatski tekst vidi u: NN - MU 9/2000.

¹⁸ Francisco Orrego Vicuña, *Exploration and Exploitation of Mineral Resources*, u: Handbook 1, str. 646.

„Revizijska konferencija

...

2. Revizijska konferencija osigurava održavanje načela zajedničke baštine čovječanstva, međunarodnog režima ustanovljenog radi osiguranja pravičnog iskorištavanja bogatstva Zone u korist svih zemalja, posebno država u razvoju, i Vlasti koja organizira, obavlja i nadzire djelatnosti u Zoni...“

Iz tog se članka nedvojbeno nadaje zaključak da će načela *zajedničke baštine*... itd., biti održana, što znači da ih revizijska konferencija neće i ne smije ni dokidati, ni mijenjati. A to je, drugim riječima rečeno, sadržaj pojma *jus cogens* („*Jus cogens* su takva pravila od kojih nije dopušteno nikakvo odstupanje...“ Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000, str. 9). A ako bi se to ipak desilo, tada temeljem odredbe čl. 53. Bečke konvencije 69 („Ništav je svaki ugovor koji je u trenutku sklapanja suprotan normi općeg međunarodnog prava ...“) - dotični je ugovor ništav.

Na taj način načela *zajedničke baštine* ostaju *održana*. Jasno je da se radi o normama koje se ne mogu derogirati, o *jus cogens*.

Taj smo primjer spomenuli na prvom mjestu kao dokaz recentnog razvoja prava mora i kao primjer suvremenih nazora o suverenosti države i ograničavajućeg poimanja te *suverenosti*. U tom se primjeru (čl. 155,2. Konvencije 82) unaprijed, za slučaj koji je još neizvjestan (*incertus an, incertus quando*), državama koje će sudjelovati na *revizijskoj* konferenciji ograničava njihovo pravo *revidiranja*. To je, nedvojbeno ograničavanje suverenim državama njihove slobode ugovaranja. Jasno je, dakle, da stajalište UNCLOS-a III nije bilo da države uvijek i beziznimno imaju pravo i slobodu sklapati - dakle i mijenjati - ugovore, kako bi to htio ekstremni pozitivizam. “States are free to conclude treaties on any subject whatsoever“ istina je samo “... as a matter of principle“ (Verdross, *op. cit.*, str. 571). Doktrina međunarodnog prava tumači opravdanost traženja i nalaženja iznimaka od slobode ugovaranja, a u međudržavnoj praksi iznimke u konkretnim i opravdanim slučajevima derogiraju gore spomenuto *načelo* slobode ugovaranja.

Nadalje ističemo čl. 311,3. Konvencije 82 koji glasi:

„Članak 311.

Odnos prema drugim konvencijama i međunarodnim sporazumima

1 ...

2 ...

3. Dvije ili više država stranaka mogu zaključivati sporazume koji mijenjaju ili suspendiraju primjenu odredaba ove Konvencije, a koji su primjenjivi jedino u njihovim međusobnim odnosima, pod uvjetom da se takvi sporazumi ne

odnose na neku *odredbu čije je nepoštovanje nespojivo s djelotvornim ostvarenjem predmeta i cilja Konvencije*, te pod uvjetom da takvi sporazumi ne diraju u primjenu *temeljnih načela sadržanih u njoj*, i da odredbe tih sporazuma ne utječu na uživanje prava ili ispunjavanje obveza drugih država stranaka na temelju Konvencije.“

U citatu čl. 311,3. Konvencije 82 istaknuli smo one riječi koje držimo da se *moraju* shvatiti kao vrlo uvjerljiv primjer ugovornog opisa pojma *jus cogens* (ne spominjući pri tome taj termin), jer one na zaista jasan način taj pojam tumače i upozoravaju na postojanje i važnost *temeljnih načela* sustava prava mora.

Ostanimo još malo pri samom tekstu Konvencije 82. Nije nam namjera sada ovdje pobrojiti sve norme iz Konvencije za koje pretpostavljamo da bi možda mogle biti *jus cogens* norme. Takav pokušaj ostavljamo za neku drugu priliku. Ovdje nam je sada stalo samo do toga da iz spomenute skupine normi izdvojimo takve dvije norme koje poviješću svoga nastanka i svojom očiglednom uvjerljivošću pružaju primjer civilizacijskog dostignuća usvojenog i unijetog u pravo mora te kodificiranog u Konvenciji 82, a te su norme sadržane u čl. 99.¹⁹ i u čl. 100.²⁰ Konvencije 82.

Držimo da su sadržaji čl. 99. i čl. 100. dobri primjeri za ono što se u doktrini (Schwarzenberger, *International Law and Order*, London, 1971) javlja kao “rules of international public policy“ i za što se, po vladajućem shvaćanju, smatra da je istoznačno s pojmom *jus cogens*, dakle vrijednost odnosnog poretka koja vrijednost uživa nedvojbenu zaštitu tog istog poretka. Jer ako bismo se prema normativnom sadržaju čl. 99. i čl. 100. odnosili kao prema dispozitivnim²¹ normama, time kao da bismo omogućili svojevrsnu rehabilitaciju (bar unutar odnosa dotičnih stranaka) politički osuđenih i pravno sankcioniranih pojmova *ropstvo*²² i *piratstvo*²³.

19

„Članak 99.

Zabrana prijevoza robova

Svaka država poduzima djelotvorne mjere radi sprečavanja i kažnjavanja prijevoza robova na brodovima koji su ovlašteni da vijore njezinu zastavu i radi sprečavanja protupravne upotrebe njezine zastave u tu svrhu. Svaki rob koji pobjegne na brod bilo koje zastave slobodan je ipso facto.“

20

„Članak 100.

Dužnost suradnje radi suzbijanja piratstva

Sve države surađuju koliko najviše mogu na suzbijanju piratstva na otvorenom moru ili na bilo kojem drugom mjestu koje ne potpada pod jurisdikciju nijedne države.“

²¹ „... dispozitivno pravo, tj. subjekti mogu svojim izričitim dogovorom za određeni odnos između sebe odrediti nešto drugo nego što za taj odnos propisuje pravilo općeg međunarodnog prava...“ (Andrassy, Bakotić, Vukas, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, 1995., str. 7).

²² O pojmu *ropstvo* vidi Konvenciju o ropstvu (1926.) i Konvenciju potpisanu u Ženevi 1956. (TS 266). Također Trebilcock, *Slavery, EPIL*, Volume IV, str. 422.

Kako bi se moglo braniti *pravo* država da sklapaju međunarodne ugovore u kojima bi se, pretpostavimo, jedna drugoj obvezale da će, na primjer, prevoziti robove kao i da se neće smatrati obveznima surađivati na zadatku suzbijanja piratstva? Kako bi se mogla braniti tvrdnja da članci 99. i 100. Konvencije 82 sadrže dispozitivno pravo?

Na ovako izravno i konkretno pitanje kakav bi mogao biti odgovor i najodlučnijih pozitivista, pristalica slobode ugovaranja, neovisno o predmetu i sadržaju ugovora? Na takvo ili slično pitanje kao odgovor nismo u praksi i doktrini međunarodnog prava naišli na odlučno i jasno insistiranje na potpunoj i neograničenoj slobodi sklapanja ugovora bilo kojeg sadržaja. Čini se da se kritika pojma *jus cogens* zadovoljava upozoravanjem na već istaknute slabe strane njegove definicije i na moguće teškoće identificiranja *jus cogens* normi, kao i na teškoće njihove primjene. Čini se da se kritika zaustavlja pred slučajem kad bi se u međunarodnopravnoj praksi moralo reagirati, npr. na nedopušten zahtjev (čl. 89. Konvencije 82) neke države - ili već na faktično vršenje akata suverenosti u otvorenom moru da, suprotno dijelu VII. Konvencije 82, dio otvorenog mora *podvrgne svojem nacionalnom poretku*.²⁴

Kritičari (Schwarzenberger) imaju pravo kritizirati kako pojam *jus cogens* u međunarodnom pravu, tako i njegovu definiciju, ali nedvojbeno postoji i pravo kritičarima odgovoriti da je njihova kritika nekonstruktivna jer ne predlažu bolje rješenje, a otvoreno ne zagovaraju ni dopustivost slobode ugovaranja kojom bi se - naravno samo između ugovarajućih država - ropstvu, genocidu, agresiji, zabrani rata, pravima čovjeka, zabrani biološkog i kemijskog oružja, itd., itd., anulirale odgovarajuće zabrane i tako obezvrijedila dostignuća kojima je savjest međunarodne zajednice sankcijama zaštitila ljudsku osobu i osnovne, svim civilizacijama zajedničke, etičke i moralne vrijednosti. Ukratko, kritika *jus cogens*, koja dolazi iz više ili manje dosljednog ili nedosljednog *pozitivizma* u međunarodnom pravu,²⁵ ne rješava pitanje kako spriječiti unošenje nemoralnih, nehumanih, agresivnih, rasističkih, diskriminatornih i sl. sadržaja u međunarodne ugovore. Takva kritika koja se obara na prihvaćanje *jus cogens* normi u međunarodno pravo, a istodobno ne zna što bi umjesto tog pojma predložila kao bolje rješenje, samo potvrđuje već ovdje iznijeti stav da, naime, postoji *načelna* sloboda ugovaranja, što znači da ona zaista *načelno* uvijek *postoji* kada se ra-

²³ Piratstvo je definirano u čl. 101. Konvencije 82.

²⁴ Budući da je u međunarodnopravnoj praksi i doktrini nesporno da: „Na otvorenom moru ne vlada poredak ni jedne države, nego poredak međunarodnog prava neposredno“, i da: „Kao najvažniji sadržaj načela slobode mora valja držati normu koja utvrđuje nepostojanje svake teritorijalne suverenosti u otvorenom moru“ (Ibler, *Međunarodno pravo mora i Hrvatska*, str. 80-81), razumljivo je da bi bio nezahvalan zadatak dokazivati kako je čl. 89. Konvencije 82 dispozitivno pravo, kako u njemu sadržana norma nipošto nije *jus cogens* i tome slično.

²⁵ V. Roberto Ago, *Positivism*, EPIL, Volume III, str. 1072. i sl.

zumno i u skladu s međunarodnim pravom ne može, i to s pozicije vladajućeg sustava tog međunarodnog prava, tvrditi da postoji i jasno ograničenje sadržaja koji smije biti predmet ugovaranja. Presumpcija je uvijek u prilog slobode ugovaranja. Smatramo da je takav stav razumljiv i korektan. Taj je stav doktrina međunarodnog prava već isticala i argumentirala, a posebno poslije Drugog svjetskog rata, većom učestalošću i jasno formulirano. Dva švicarska međunarodna pravnik držimo da su najjednostavnije i najsažetije izrazila taj stav o, s jedne strane načelnoj slobodi ugovaranja i, s druge strane, o ograničenjima te slobode²⁶.

No i u klasičnome (tradicionalnom) pravu mora, još prije njegove kodifikacije, dok je ono bilo opće običajno međunarodno pravo, postojale su, tvrdimo, *jus cogens* norme. Ovdje zastupamo stajalište da bi ugovor između dviju ili više država, u kojem bi se one obvezale da neće poštovati pravo neškodljivog prolaska njihovim teritorijalnim morima brodovima koji vijore zastavu te i te države (tih i tih država), iako s njome (njima) nisu u ratu, predstavljao povredu međunarodnog prava, a taj bi ugovor bio *ab initio* ništav. Jer on je istodobno protupravan, on je *contra bonos mores*, i on uz to još vrijeđa i krši bitni normativni supstrat cijelog jednog sustava, sustava prava mora.

Isto, dakako, vrijedi i za ugovor kojim bi se države ugovornice obvezale da će u doba mira na neki određeni ili na bilo koji mogući način smetati nekoj trećoj državi (trećim državama) u upotrebi otvorenog mora. Takvo namjerno smetanje i sprječavanje upotrebe otvorenog mora kršenje je velikog i općeprihvaćenog političkog i pravnog načela slobode mora²⁷ i pravnog režima otvorenog mora (čl. 87. Konvencije 82) i delikt je međunarodnog prava.

Pitanju odnosa između pojma *jus cogens* i prava mora može se prići i na dragi način, ne tražeći u Konvenciji 82 među mnogim normama onu koju smatramo *jus cogens* normom. Može se, naime, postaviti pitanje je li uopće zamisliva, i može li se logično braniti, postavka da se cijeli jedan normativni podsustav

²⁶ “Es steht den Parteien frei, einen Vertrag über jeden beliebigen Gegenstand abzuschliessen. Es besteht also grundsätzlich keinerlei Begrenzung des Inhalts völkerrechtlicher Verträge. Dieser Grundsatz gilt nicht unbeschränkt. Doch sind Beschränkungen, die hier in Frage kommen, ausschliesslich solche, die vom positiven Völkerrecht selbst herrühren, und nicht solche, die man aus ausserrechtlichen Quellen wie Naturrecht, Moral und Sitte, abzuleiten versucht hat. Damit wird das Problem im Rahmen des positiven Völkerrechts verankert und alle Willkür in der Auslegung und Gültigkeitsbeurteilung der Verträge ausgeschaltet“ (Paul Guggenheim i Krystyna Marek, *Verträge, Völkerrechtliche*, u: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Berlin, 1962 (drugo izdanje), str. 531).

²⁷ Što sve treba razumjeti pod nazivom *sloboda mora*? Svakako pravno i politički više nego što je sadržaj režima otvorenog mora. “The phrase 'the freedom of the seas' means, and has always meant, many things to many men“ (Potter, *The Freedom of the Seas in History, Law and Politics*, New York, 1924; v. i Ibler, *Sloboda mora*, Zagreb, 1965.).

unutar cjelokupnog sustava međunarodnog javnog prava sastoji isključivo od dispozitivnih normi.²⁸ Ako bi se baš od *svake* norme prava mora sporazumom država stranaka nekog ugovora moglo odstupiti, bi li se još uopće radilo o sustavu pozitivnog prava? Ako bi se jedan sustav, jedna regulativa, sastojala isključivo od dispozitivnih normi, a od svih se njih može sporazumom stranaka u konkretnom slučaju primjene odstupiti, radi li se tada još o pravnom reguliranju odnosa između subjekata međunarodnog prava? Odgovor je nedvojbeno negativan. Dotični pravni sustav na taj je način to prestao biti i postao je sustav modela (uzoraka) koje države mogu, ali ne moraju u praksi primijeniti. Dobili bismo sustav neobvezatnih normi te se niti jednoj od tih normi subjekti međunarodnog prava ne bi morali podvrgnuti ako se tako sporazumiju.

Očigledno je da takvo stanje u realnosti ne bi moglo postojati. Držimo da je moguć sustav u kojem je većina normi dispozitivnog karaktera, ali barem neke *jus cogens* norme, makar one prema dispozitivnima bile vrlo malobrojne, moraju postojati. To je stajalište koje se ovdje zastupa i nastoji dokazati kao nužno i stoga i u praksi primjenjivano.

Evo primjera i dokaza u prilog toj našoj tvrdnji.

U već spomenutom čl. 89. Konvencije 82 sadržana je norma koja je, tvrdimo, postojala i prije, još u općem običajnom pravu mora, prije njegove kodifikacije. U kogentnost (peremptornost) te norme nije se sumnjalo već od vremena kada je Grotiusovo naučavanje konačno posve nadvladalo u teoriji i u praksi. To je norma koja sada kao kodificirana glasi:

„Članak 89.

Pravna neosnovanost zahtjeva za suverenost nad otvorenim morem

Nijedna država nema pravo zahtijevati da podvrgne bilo koji dio otvorenog mora svojoj suverenosti.“

Ova je norma nedvojbeno *jus cogens* norma. Nju - i to upravo u prvom redu - smatramo dokazom da u sustavu Konvencije 82 postoje *jus cogens* norme. Podvlačimo da je norma tog sadržaja postojala i u sustavu prava mora prije ne-

²⁸ „Die wichtigste und schwierigste Frage ist jedoch, ob das Völkerrecht, das im Wesentlichen einen ausgesprochenen dispositiven Charakter aufweist, Normen *iuris cogentis* enthält, gegen die ein Vertrag nicht verstossen darf.

Für die Beantwortung der Frage ist davon auszugehen, dass eine Rechtsordnung nicht vorstellbar ist, deren sämtliche Normen *iuris dispositivi* sind. Ein Minimum von zwingenden Normen ist notwendig, um wenigstens die Kompetenz der Vertragsteile und die Verbindlichkeit der Verträge sicherzustellen, ohne die der Begriff des Vertrags, einer rechtlichen Bindung überhaupt, undenkbar ist“ (Guggenheim-Marek, *op. cit.*, str. 531).

go što je ono kodificirano, i da i dalje postoji i kao norma općeg običajnog međunarodnog prava. Ta norma, dakle, nedvojbeno veže sve postojeće države uopće. Jedne veže (i to je većina) temeljem međunarodnog ugovornog prava, a ostale temeljem *općeg običajnog* međunarodnog prava.

Ako bi se - što je teško zamislivo u doktrini, a nije vjerojatno u praksi - tvrdilo i dokazivalo da je ta norma dispozitivno pravo, time bi se, u stvari, dokazivalo ne samo da u pravu mora *jus cogens* ne postoji nego da, zapravo, nema ni prava mora. Jer citirana je norma nužna, ona je *nosiva* norma sustava, bez nje ne bi bilo čvrste normativne konstrukcije toliko potrebne u svakom pravnom sustavu koji nije *soft-law*.

U onom dijelu sustava prava mora koji se ne odnosi na otvoreno more ne vrijedi, razumije se, norma iz čl. 89. Konvencije 82. U svim dijelovima svjetskog mora koji nisu otvoreno more (u unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morima, vanjskim morskim pojasima, u arhipelaškim vodama, zatvorenim ili poluzatvorenim morima, isključivim gospodarskim pojasima) vrijedi druga norma, jednako važna za razumijevanje prava mora, norma koja je, zato što je najstariji temelj za sve režime koje smo upravo nabrojali u zagradi, istaknuta odmah na početku Konvencije 82. To je norma sadržana u čl. 2. Konvencije 82.²⁹

Ta norma čl. 2. Konvencije 82 *krovna* je norma te istodobno i početna i temeljna norma za sva morska područja osim za otvoreno more (dio VII. Konvencije 82) i za zajedničku baštinu čovječanstva (dio XI. Konvencije 82).³⁰

Taj se isti normativni sadržaj u Ženevskoj konvenciji o teritorijalnom moru i vanjskom pojasu (1958) nalazi u njezinom čl. 1. Ne smije nas zbuniti što se u Konvenciji 82 u čl. 1. tumači upotreba pravnotehničkih izraza koje Konvencija upotrebljava. Već u sljedećem članku Konvencije 82, u čl. 2, sadržana je norma o kojoj je ovdje riječ. Čl. 2. Konvencije 82 jest, zapravo, prvi članak koji sadrži

²⁹ Čl. 2. glasi:

*„Pravni položaj teritorijalnog mora, zračnog prostora
iznad teritorijalnog mora i njegovog dna i podzemlja*

1. Suverenost obalne države proteže se - izvan njezinoga kopnenog područja i njezinih unutrašnjih voda i, ako se radi o arhipelaškoj državi, njezinih arhipelaških voda - na susjedni pojas mora, koji se naziva teritorijalnim morem.

2. Ta se suverenost proteže na zračni prostor iznad teritorijalnog mora i na njegovo dno i podzemlje.

3. Suverenost nad teritorijalnim morem ostvaruje se prema odredbama ove Konvencije i prema drugim pravilima međunarodnog prava.“

³⁰ Norma sadržana u čl. 2. Konvencije 82 ima za dio svjetskog mora koji nije u statusu otvorenog mora istu veliku važnost poput norme iz čl. 89 za otvoreno more. To su dvije temeljne norme, neka vrsta pandana, jer svaka daje temelje onim dvama najosnovnijim režimima, (a) režimu neposredne primjene međunarodnog prava na otvorenom moru, u kojem su zastave svih država ravnopravne, i (b) drugim režimima, u kojima nemaju sve zastave ista prava i dužnosti - a razlike su u tom pogledu određene međunarodnim pravom, i to *ratione territorii*.

materijalnopravnu normu, i to onu najvažniju za taj dio prava mora, naime da se „... Suverenost obalne države proteže...“ itd. (vidi bilješku 29), normu ničim uvjetovanu ili relativiziranu. A ta je norma i prije kodifikacije 1958. i 1982., dok je pravo mora pretežno ili znatnijim dijelom još bilo samo dio *općeg običajnog* međunarodnog prava, bila norma pozitivnog međunarodnog prava.

Iz rečene norme čl. 2. Konvencije 82 postupno se, tijekom razvoja prava mora, izvode svi posebni režimi morskih područja, međunarodnopravnih objekata nabrojanih prije u zagradi. Vladajuća doktrina i ujednačena praksa - a, što je osobito važno, i judikatura - sve te dijelove mora nazivaju : pripadnost, pertinencija, *accessoire*, *dépendance*, *appurtenance*.

Budući da upravo spomenuti izrazi (termini) utvrđuju i dokazuju pravno relevantni odnos između kopna i mora, odnos koji je u ukupnoj doktrini i praksi beziznimno prihvaćen, citiramo primjere u kojima se ti izrazi javljaju:

“Mare est ejus, cujus est terra, mari imperari videtur qui in continente proximo imperat, ea quae fiunt in mari adjacente territorio, dicuntur fieri in territorio“ (more je onoga čija je zemlja, morem vlada tko vlada najbližim kopnom, što se događa na obalnom moru, smatra se da se događa na kopnu).

„Teritorijalno more je nužna pripadnost kopnenog područja“ (*Arbitraža u sporu Grisdarna* (1909.) - Recueil des sentences arbitrales).

”Considérant que cette opinion est conforme aux principes fondamentaux du droit des gens, tant ancien que moderne, d'après lesquels le territoire maritime est une dépendance nécessaire d'un territoire terrestre, ce dont il suit, qu' au moment que, en 1658, le territoire terrestre nommé le Bohuslän fut cédé a la Suède, le rayon de territoire maritime formant la dépendance inséparable de ce territoire terrestre dut faire automatiquement partie de cette cession“ (iz arbitražne presude od 23. listopada 1909. u sporu između Norveške i Švedske, Recueil des sentences arbitrales, Volume XI, str. 159).

„Taj se pojas smatra *pripadnošću* (*accessoire*, *appurtenance*) obale te zajedno s kopnom i unutarnjim morem čini područje na kojem obalna država vrši suverenu vlast“ (Zoričić, Milovan, *Teritorijalno more s osvrtom na otvoreno i unutrašnje more, vanjski pojas i pitanje kontinentalne ravnine*, Zagreb, 1953.).

„Obalno more i zračni prostor mogu se označiti *pripadnostima* područja, dakle su područje u širem smislu te riječi. Oni su pripadnost područja zato što ne mogu biti poseban predmet cesije, nego dijele sudbinu kopnenog područja kojemu pripadaju“ (Andrassy, *Međunarodno pravo*, sedmo izdanje, Zagreb, 1978., str. 138).

„Na pitanje o temelju vlasti obalne države nad teritorijalnim morem, neki su smatrali da je temelj te vlasti u okupaciji. Više odgovara već od Pufendorfa postavljena teorija akcesornosti. Ta vlast postoji činjenicom protezanja mora uz neku obalu“ (Andrassy, *op. cit.*, str. 169).

„Teritorijalno more je *pripadnost* državnog područja i u tom smislu ono se ne može samostalno steći ni posebno ustupiti drugoj državi. Obalna država se ne može uzdržati od vršenja vlasti na tom prostoru, jer osim prava ima ona tu i dužnosti“ (Andrassy, Bakotić, Vukas, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, 1995., str. 183).

Navedeni citati dovoljno dokazuju da doktrina i praksa međunarodnog prava ona područja mora, objekte međunarodnog prava, o kojima je sada riječ, smatraju *pripadnošću* kopna, nipošto obratno.

Pertinencija je ključni pojam bez kojeg se taj dio prava mora ne može ispravno razumjeti i tumačiti.

Kako se ta istina slaže s nedavnom kodifikacijom prava mora, sa sadržajem Konvencije 82? Potpuno se slaže.

Iz članka 2. Konvencije 82 jasno proizlazi da se pred obalama svake obalne države prostire dio mora koji je dio samo njezina državnog područja i u kojem samo ona vrši sva pripadajuća joj prava i dužnosti.

Tekst članka 2. sadrži pisanu međunarodnopravnu normu kojom je usvojen pojam *pertinencije* te je time određen pravni odnos između kopna i bliskog mora. Ta se norma u svojoj konkretiziranoj primjeni³¹ ostvaruje *ratione territorii*, tj. ratio uzima u obzir okolnosti kopnenog područja obalne države, njezinu konfiguraciju i druge karakteristike. Primjena te maksime je dosta česta. A razlog tome posebno se razabire i iz sljedećeg citata:

„Iako je morski prostor prirodno jedinstven, međunarodno pravo uređuje odnose na moru različito prema položaju pojedinih površina mora s obzirom na kopno“ (Andrassy, *op. cit.*, str. 163).

Pojam *pripadnosti* i maksima *ratione territorii* u čl. 2. Konvencije 82 nisu spomenuti *expressis verbis*, jer to nije potrebno i bio bi to primjer tautologije; oni su u tom članku pojmovno sadržani. Tu tvrdnju smatramo važnom i u ovom tekstu dovoljno dokazanom.³²

³¹ Kad u praksi treba razgraničiti unutrašnje morske vode od teritorijalnog mora, ili treba odrediti kako će se povući ravne polazne crte (čl. 7. Konvencije 82), ili povlačiti lateralne državne granice na moru, itd. - taj će se zadatak obaviti *ratione territorii*. Primjena te maksime u toj je mjeri logična, praktična i korisna da se ni u teoriji ni u praksi ne dovodi u pitanje.

³² Ako bilo koji subjekt međunarodnog prava jednoj obalnoj državi poriče pravo koje joj pripada temeljem čl. 2. Konvencije 82 u pojasu mora pred njezinom obalom, tada se time suprotstavlja pozitivnom međunarodnom pravu. I to ne samo stoga što obalnoj državi osporava i uskraćuje mogućnost vršenja njezinih prava kao obalne države nego i stoga što ju sprečava u vršenju njezinih dužnosti. Takav stav i odgovarajuće nastojanje i djelovanje jest delikt međunarodnog prava. I to ne tek stupanjem na snagu Konvencije 82, jer je sadržaj čl. 2. Konvencije 82 stara norma, očito prva i najstarija norma prava mora uopće. Ta se je norma poštovala kao norma općeg običajnog međunarodnog prava. Nije poznat slučaj da bi dvije države svojim sporazumom bile tu normu derogirale. A da bi to jedna država svojim jednostranim aktom mogla učiniti, o tome, najvjerojatnije, ne bi trebalo raspravljati (“The will of a single State cannot be the source of international law“ - Triepel).

Iz do sada izloženoga može se zaključiti da i u općem običajnom međunarodnom pravu mora, i u Konvenciji 82, postoje norme koje subjekti međunarodnog prava, države koje jesu i one koje nisu članke Konvencije 82, ne mogu mijenjati svojim sporazumima. Drugim riječima rečeno, postoje *jus cogens* norme u suvremenom međunarodnom pravu mora. Neke od tih normi navedene su na prethodnim stranicama. No kako sam tekst Konvencije 82 ne određuje koje su norme *jus cogens* norme, to će, pretpostavljamo, doktrina međunarodnog prava, a posebno praksa tumačenja i primjene Konvencije 82 - ako joj se za to pruži prilika - utvrđivati i popunjavati popis normi za koje će biti dokazano i prihvaćeno da imaju karakter *jus cogens* normi. Razumije se da većinu normi u sustavu prava mora čine norme dispozitivnog prava.

Ako se tvrdnje sadržane u preambuli Konvencije 82 ozbiljno shvate, dakle ne samo kao uobičajene fraze i formule kojima se pohvaljuju motivi zbog kojih je održan UNCLOS III i ističe važnost i vrijednost Konvencije 82, nego se zaista ocijeni i prihvati da Konvencija 82 pridonosi „jačanju mira, sigurnosti i prijateljskih odnosa među svim nacijama“, kako to tvrdi preambula, tada i pitanje *jus cogens* normi nije neka sporedna i samo teoretska tema, od onih koje nastoje dati odgovor na svako, pa i za praksu nevažno pitanje (a purely academic question). U tom je slučaju od praktične vrijednosti znati koje su norme *jus cogens*, a koje nisu. Važno je znati koje su norme peremptorne, jer one čine da je i pravo mora nedvojbeno konstantan dio normativne strukture suvremenog međunarodnog javnog prava.

Glavni upotrijebljeni radovi:

- Alexidze, Levan, *Legal Nature of jus cogens in Contemporary International Law*, (RC 1981,III, Tome 172, The Hague, 1982, str. 219-270.
- Frowein, Jochem Abr., *Jus Cogens*, u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law, Volume III* (1997), str. 65 i sl.
- Gaja, Giorgio, *Jus cogens Beyond the Vienna Convention* (RC 1981 - kao gore), str. 271-316.
- Gómez Robledo, Antonio, *Le ius cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions* (RC 1981 - kao gore), str. 9-218.
- Just, Josef, *Zwingendes Völkerrecht, Ein Beitrag zur Lehre vom objektiven Völkerrecht* (Zürcher Dissertation), St. Gallen, 1933
- *Oppenheim's International Law*, (Ed. by Jennings and Watts) ninth edition, Volume I, 1992
- Mosler, Hermann, *Jus cogens im Völkerrecht*, u: Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, 1968, XXV, Zürich, 1970, str. 9-40.
- Schwarzenberger, Georg, *The Problem of International Public Policy*, u *Current legal problems*, Volume 18, London, 1965, str. 191-217.
- *The Inductive Approach to International law*, London, 1965.
- *International Law and Order*, London, 1971.
- Verdross, Alfred, *Forbidden Treaties in International Law*, AJIL, Volume 31, 1937, str. 571-577.
- *Jus dispositivum and Jus cogens in International Law*, AJIL, Volume 60, 1966, str. 55-63.
- Virally, Michel, *Réflexions sur le "Jus Cogens"*, u *Annuaire Français de Droit International*, XII, 1966, str. 5 i sl.

Ostali radovi i radovi hrvatske doktrine navedeni su u bilješkama.

Summary

Jus cogens and the Law of the Sea

The first section contains the author's assertion that in every internal (domestic) legal system there must exist a certain number of peremptory norms. This assertion is then proved by evidence and examples from the legal doctrine and legislation. And although there is no generally accepted and approved definition of the notion of *jus cogens*, the reader is provided a sufficiently comprehensive insight into the problem and the role of *jus cogens*.

In the second section the exposition concentrates strictly on the question whether *jus cogens* appears and exists in the system of Public International Law as a generally accepted and necessary component of this system. In this respect, the main content of the second section is the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), followed by the recent literature analyzing this Convention. The Convention's endeavour to give a definition of *jus cogens* and the criticism which has been thereby caused are taken into consideration.

Although some weaknesses of the definition are rightly stated (Schwarzenberger), the author's findings and his judgement on *jus cogens* assert that this notion is absolutely necessary in the system of Public International Law; this system could not work and function without the application of norms having the character of *jus cogens*.

The third section is the main part of this paper, trying to answer the question whether there are or *jus cogens* norms in the system of the Law of the Sea or not.

One may think that this question has already been answered in the second section where the author asserts and proves that *jus cogens* has its well established place and role in the system of Public International Law. However, one can never be sure enough that only because the Law of the Sea is an integral part of Public International Law, the notion of *jus cogens* is also incorporated in the Law of the Sea and that therefore there are really some *jus cogens* norms in this special part of Public International Law. We cannot rely on this supposition. The very intention of this paper is just to show precisely and to specify at least some concrete *jus cogens* norms belonging to the body of the Law of the Sea system.

The Land- and Shelf-Locked States and the Development of the Law of the Sea*

Introduction

The title of this paper logically raises at least three preliminary questions.

The first question obviously is whether land- and shelf-locked States already have elaborated a firm attitude on the future international law of the sea which, according to international practice and the writings of publicists, is in a state of crisis.

The answer to this question is that at this moment not each and every land- or shelf-locked State has formulated or made public its views on this question, but the fact that such views exist and can be ascertained is beyond doubt. Their existence will not, however, prevent the States which have expressed these views from changing them in the future. Whatever be the character of these attitudes, they certainly deserve some study.

The second preliminary question is whether the views of land-locked States and those of shelf-locked States are necessarily identical, as the title of this paper could be taken to suggest. Obviously, this question can only be answered once the views of the two groups of States have been examined. Methodologically, it would seem to be correct to assume that the attitude of land-locked States may differ from that of shelf-locked States, for a fundamental difference separates the former from the latter: land-locked, or non-coastal, or continental States (*Etats sans littoral maritime*) are States without a coast, while shelf-locked States form a certain category of *coastal* States. This by no means implies that an identity or similarity of the attitudes of the former and the latter is inconceivable. The answer to the second question must thus be reached through an analysis of the views expressed by the States concerned, i.e. through an inductive process.

The third preliminary question is whether within each of the two groups - the land-locked and the shelf-locked States - the views expressed will be identical. Again the answer will be that even the States belonging to the same group need not have completely identical views on all the questions which are being raised. It can safely be assumed, however, that their attitudes will become increasingly similar in the course of time when the true long-term interests of these States will emerge more and more clearly.

* *The Land- and Shelf-Locked States and the Development of the Law of the Sea.* – In: *Annales d'études internationales - Annals of international studies*, Genève, vol. 4, 1973, str. 55-65.

I. The interests of land-locked States

It is almost a truism to state that the attitude of land-locked States¹ is primarily determined by their geographical position,² which is obviously less favorable than that of coastal States. The fact that they are separated from the coasts of the seas and oceans does not necessarily mean that land-locked States automatically form a single and compact group with common political views.³ It is nevertheless clear that this fact of being land-locked is a common drawback which creates similar or identical political and economic problems and, therefore, similar interests. Land-locked States will thus strive to eliminate the consequences of their geographical situation by corrective rules of international law. Hence all the land-locked States will necessarily be interested in securing free access to the sea and a right of free transit through the territory of the States which separate them from the sea coast. It is inconceivable that a land-locked State could permanently remain indifferent in respect of the right of access to the sea and of the right of free transit.

In this connection, it must be stressed that the postulates of free access to the sea and of free transit have already to a large extent become part of positive international law. The history of the incorporation of these postulates into positive international law is well known.⁴ It may suffice to recall here that the right

¹ "The term *land-locked* means having no seacoast whatever, being completely Mediterranean. The term is deliberately defined as narrowly as possible so as to make the examination of land-locked states manageable. It eliminates States such as Jordan, Iraq and Congo (Kinshasa) which have corridors to the sea and coastlines thereon, regardless of how useless the seacoast may be for foreign trade." M. J. Glassner, *Access to the Sea for Developing land-locked States*, The Hague, Nijhoff, 1970, p. 2.

² Land-locked States form a group because they have no seacoast. But this group of States is also characterized by the fact that it comprises no super-power, no permanent member of the Security Council and no nuclear power. Most but not all of these States are developing countries. Among them one finds two permanently neutral States, Switzerland and Austria. Apart from the fact that they cannot participate in the attempts to extend their jurisdiction over the sea, they show other common features, in particular the greater understanding of smaller States for the necessity of international cooperation and of reliance on international law. The larger and largest States are usually slower to appreciate this necessity.

³ If land-locked States eventually succeed in achieving equality with coastal States by securing the necessary rights and by being given the same practical opportunities, the need for a common attitude will presumably disappear. As soon as the gap between them and the coastal States will be bridged, their views on various questions of the law of the sea will presumably begin to differ. Disagreements among coastal States exist; hence it is possible to imagine differences among land-locked States as well.

⁴ See, e.g., Glassner, *op. cit.* See also G. Hoog, *Die Genfer Seerechtskonferenz von 1958 und 1960*, Frankfurt a. M., A. Metzner, 1961, p. 14.

of land-locked States to fly their own maritime flag is undisputed.⁵ This shows that the question of the rights enjoyed by land-locked States is by no means new, and the positions of these States have been known for a long time. A long series of conventions⁶ and of unilateral acts⁷ have resulted in the recognition of the right of innocent passage through territorial seas for the ships of land-locked States⁸ and in the rule that land-locked States partake of the freedom of the high seas.⁹ Land-locked States are furthermore free to fish on the high seas pursuant to Article 1 of the Geneva Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas. The most important evidence of the status attained by the land-locked States under positive international law will, however, be found in Article 3 of the Geneva Convention on the High Seas, which reads as follows:

"1. In order to enjoy the freedom of the seas on equal terms with coastal States, States having no sea-coast should have free access to the sea. To this end States situated between the sea and a State having no sea-coast shall by common agreement with the latter and in conformity with existing international conventions accord:

⁵ See the Barcelona Declaration on the Right to a Flag of States Having no Seacoast, of April 20, 1921, League of Nations Treaty Series, vol. 7, p. 74.

⁶ Barcelona Convention and Statute on Freedom of Transit, of April 20, 1921, League of Nations Treaty Series, vol. 7, p. 12; Convention and Statute on the Regime of Navigable Waterways of International Concern, of the same date, *ibid.*, p. 36 ; Additional Protocol to the Convention, of the same date, *ibid.*, p. 66 ; Declaration on the Right to a Flag of States Having no Seacoast, of the same date, *ibid.*, p. 74; Geneva Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports, of December 9, 1923, League of Nations Treaty Series, vol. 58, p. 285 ; Convention on Transit Trade of Land-locked States, of July 8, 1965, United Nations Treaty Series, vol. 597, p. 42.

⁷ Memorandum on the Claim of Switzerland to a Maritime Flag communicated to the President of the Paris Peace Conference in 1919 ; Note addressed on May 13, 1919 by the Swiss Delegation to the Commission on the International Regulation of Ports, Navigable Waterways and Railways, etc.

⁸ "Subject to the provisions of these articles, ships of all States, whether coastal or not, shall enjoy the right of innocent passage through the territorial sea" (Art. 14 (1) of the Geneva Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone).

⁹ Cf. Art. 2 of the Geneva Convention on the High Seas: "The high seas being open to all nations, no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these articles and by the other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and non-coastal States:

- (1) Freedom of navigation;
- (2) Freedom of fishing;
- (3) Freedom to lay submarine cables and pipelines;
- (4) Freedom to fly over the high seas.

These freedoms, and others which are recognised by the general principles of international law, shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas."

(a) To the State having no sea-coast, on a basis of reciprocity, free transit through their territory; and

(b) To ships flying the flag of that State treatment equal to that accorded to their own ships, or to the ships of any other States, as regards access to seaports and the use of such ports.

2. States situated between the sea and a State having no sea-coast shall settle by mutual agreement with the latter, and taking into account the rights of the coastal State or State of transit and the special conditions of the State having no sea-coast, all matters relating to freedom of transit and equal treatment in ports, in case such States are not already parties to existing international conventions."

There can be no doubt that land-locked States are firmly determined to defend the rights which they have already acquired under positive international law. Land-locked States will obviously have further demands to make when a new law of the sea will come into being, but they will above all fight to preserve the rights which they have already acquired.

Consequently attention should be called to the fact that the rights of land-locked States - primarily those of free access to the sea and of free transit - should be counter-balanced by, and reconciled with, the right of the coastal States to their territorial sovereignty. It cannot be overlooked that the rights of land-locked States should correspond to certain duties. It must moreover be remembered that, although positive international law extends the freedom of the seas to land-locked States¹⁰, the respect of this rule depends on the good will of coastal States and of other transit States. It can hardly be maintained that a land-locked State can both claim and enforce its right of free transit through the territory of another State in the absence of any special agreement with the latter.¹¹ The present state of international relations by no means ensures the automatic enforcement of the rights of land-locked States, even though there is no doubt that these rights are part of positive international law. It would be very difficult to prove that a given land-locked State enjoys free access to the sea and free transit through the territory of a given coastal State against the explicit will of that State and in the absence of any special international agreement to that effect.¹² Clearly this situation is unsatisfactory. It must be expected, therefore, that land-locked States will attempt, in a future international law of the sea, not only

¹⁰ See notes 8 and 9 above.

¹¹ "... Shall by common agreement ... accord" (Convention on the High Seas, Art. 3). This means that in the absence of a preliminary agreement, the right of land-locked States remains precarious.

¹² "The [Geneva] Conference provision on this problem does not directly impose an obligation upon the coastal State to afford free access to the ships of land-locked States, but it does give general expression to the principle which ought to be contained in agreements between coastal and land-locked States" (M. S. McDougal and W. T. Burke, *The Public Order of the Oceans*, New Haven, Yale University Press, 1962, p. 113).

to establish a permanent and unlimited right of free transit and of access to sea-ports, as well as a right to use port facilities without any discrimination, but also to give these rights a self-executing character under general international law. This would imply that the rights in question could be claimed and enforced even in the absence of any special bilateral agreement. This attempt on the part of land-locked States would be the logical consequence of the shortcomings of Article 3 of the Convention on the High Seas.

This is not, however, the only postulate which will be put forward by the land-locked States in a future conference on the law of the sea. The points which have been mentioned so far pertain to the classical law of the sea. Land-locked States will certainly go farther and formulate their views in areas of the law of the sea which have been the object of recent developments. It is well known that at present, a considerable number of coastal States favour a far-reaching expansion of their national jurisdiction over parts of the sea. Their claims, which pertain to both the seabed and its subsoil and the water column above, go far beyond what has been accepted up to now. The attitude of land-locked States towards such claims has not yet been formulated in detail and at any rate is less known than the claims in regard to the traditional uses of the sea, such as navigation, overflight and fishing. This emphasis on the classical uses of the sea is easily understood. Up to now, land-locked States have been primarily interested in very practical questions of immediate interest, leaving aside the question of the future legal status of large maritime surfaces and water masses and of the seabed and its subsoil. Thus the considerable technological developments which took place during the last few years and which have opened up completely new ways of exploiting the sea and the seabed have found the great maritime powers as well as land-locked States relatively unprepared. Now the time has come for all States to form a clear idea of their true long-term interests and to define the attitudes which they will adopt in the near future, i.e. in the future diplomatic conferences dealing with the revision and further development of the law of the sea. The relatively large number of land-locked¹³ as well as of shelf-locked States¹⁴ makes it important to identify their interests and probable attitudes, although, naturally, one should be cautious in making predictions.

¹³ The following States are land-locked: Afghanistan, Austria, Bolivia, Botswana, Burundi, Byelorussia, Central African Republic, Chad, Czechoslovakia, Hungary, Laos, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburg, Malawi, Mali, Mongolia, Nepal, Niger, Paraguay, Rwanda, San Marino, Swaziland, Switzerland, Uganda, Upper Volta, Vatican, Zambia.

¹⁴ The following States are shelf-locked: Belgium, Cambodia, Denmark, Ethiopia, Finland, the German Democratic Republic, the Federal Republic of Germany, Iran, Iraq, Jordan, Kuwait, Malaysia, the Netherlands, Poland, Saudi Arabia, Singapore, Sudan, Sweden, Thailand, North Vietnam, Yemen and Yugoslavia.

It seems, however, quite certain that land-locked States will take the basic position that the coastal States should not be permitted to extend their jurisdiction over ever-increasing parts of the sea, the seabed and its subsoil. This view, which aims at preventing any further increase of the existing inequalities in the rights and possibilities between land-locked and coastal States, is quite understandable. There is no doubt that these inequalities would further increase with the annexation by coastal States of areas which were hitherto located beyond the limits of national jurisdiction. This basic attitude of land-locked States can naturally be attributed to the simple fact that these States, having neither a coast nor a sea, are in no position to extend their national territories seawards.

This position is primarily based on national interests both territorial and economical. It may be asked, however, whether it could not be buttressed by other considerations. The position of land-locked States would surely gain weight, both morally and politically, if it were to rely not only on their national and, therefore, egoistical interests, but also on the existing norms of universal international law, which, as their name indicates, reflect the interests of all States. The norms to be invoked, apart from having to be of universal validity, should also be sufficiently adequate to govern the issue in the future. It would be unreasonable to base any position on the simple fact that it corresponds to a rule of positive law and on the assertion that everything should remain as it was. We know that even law should sometimes be changed and that peaceful change is the best safeguard against changes in the existing law brought about by violent means. Therefore, landlocked States should invoke only those norms of positive international law which continue to be in the interest of the entire international community and whose progressiveness and fairness suffer no reasonable doubt.

The norms of the present law of the sea, which are largely technical in character, hardly fulfill this requirement. Thus, land-locked States will have to look for higher norms, in the present case for those governing the so-called fundamental rights of States,¹⁵ which, in order to be applied, always require implementation through the enactment of technical rules. Among these basic principles, landlocked States could primarily invoke that of the equality of States. It seems that they could argue with some justification that in the absence of a general agreement the annexation of maritime space outside the limits of national jurisdiction by coastal States would be contrary not only to positive international law but also to the fundamental principles governing international rela-

¹⁵ "... Rights and duties which do not arise from treaties between States, but which the States customarily enjoy and are subject to simply as international persons, and which they grant and receive reciprocally as members of the community of nations" (Oppenheim/Lauterpacht, *International Law*, vol. I, 8th ed., London, Longmans, Green, 1955, p. 261).

tions. In strict law, the solution is simple: the ocean space beyond the limits of national jurisdiction is a *res communis omnium*; as such it belongs to the entire international community and to no State in particular. No State may divide and annex anything that does not belong to it but to the international community as a whole. Such a usurpation would be prohibited by international law; it is also inadmissible to change the existing law without the consent of all the members of the international community or at least of the predominant majority of States. Any change in the existing international law requires a large consensus, and lawful changes are contingent upon the general consent or at least upon the acquiescence of an overwhelming majority of States.

If the coastal States or at least part of them were to divide among themselves the ocean space that lies outside the limits of their national jurisdiction and belongs to the international community, neither land-locked States nor shelf-locked States would in practice benefit from the operation. This would, undoubtedly, be in violation of the Declaration of Principles Governing the Seabed and the Ocean Floor, and Subsoil thereof beyond the Limits of National Jurisdiction,¹⁶ which introduces the concept of common heritage of mankind into international relations as well as international law.

The question should not, however, be considered exclusively from the viewpoint of international law. The dividing-up of a space which hitherto belonged to all among those States whose geographical situation permits a participation in the division - albeit to varying degrees - and with the exclusion of those States which have no coast, is unacceptable in the present political situation of the world. How could one justify a process which would further deepen the gap between the *haves* and the *have nots*, especially as regards raw materials of vital importance? Why should the circumstance that some countries have a coast while others do not be such a disadvantage to the latter?

In connection with the above-mentioned right of free access of land-locked States to the sea, another political problem must be mentioned. A transit country, even though it claims that it wishes to satisfy the demands of land-locked States, could be tempted to use its favourable geographical position with a view to gaining political advantages, as Lithuania did in regard to Poland between the two World Wars, and as Pakistan could do towards Afghanistan. If land-locked States were assured normal and unrestricted rights of communication, especially the right of free transit (and all the related rights), on the basis of firm rules of universal international law, such attempts at political blackmail could be eliminated or at least reduced. Furthermore, land-locked States would no longer be tempted to try to acquire parts of a sea-coast contrary to ethnical and other realities and thus to imperil international peace.

¹⁶ United Nations, General Assembly, Resolution 2749 (XXV) of December 17, 1970.

II. The interests of shelf-locked States

It follows from what has been said above that shelf-locked States (Etats a plateau continental enclave)¹⁷ will necessarily have certain important interests in common with land-locked States. Indeed, even shelf-locked States, though they are coastal States, cannot substantially benefit from a division of large ocean spaces because their geographical location and configuration is unfavourable. However, their attitude will not necessarily be identical with that of landlocked States. A shelf-locked State is not necessarily concerned by the free access of land-locked States to the sea, by their right to fly their flag, or by other rights flowing from positive international law. One could even imagine cases where the possession of a merchant fleet by some land-locked State could cause a prejudice to a shelf-locked State because it deprives the latter of profitable shipping ventures. The importance of possible conflicts of interests in concrete cases should not, however, be unduly emphasized; such conflicts are but common incidences of competition among the economies of individual States and will hardly result in far-reaching legal or political disputes. This is all the more true here, for we are dealing with the interests of land-locked States which are more or less guaranteed by the existing international law.

It would seem more interesting, however, to try to anticipate possible differences in the attitudes of land-locked and shelf-locked States in connection with the recent extension by coastal States of their jurisdiction to the seabed and subsoil located not only beyond their territorial sea but also beyond the limits of the then legal continental shelves. What could these differences be?

The essential fact is that shelf-locked States, being coastal States, exercise sovereignty over a part of the sea, of the seabed and its subsoil as well as over the air space of that part of the sea (territorial sea); they are furthermore entitled to their share of the legal continental shelf, regardless of whether they have ratified the Geneva Convention on the Continental Shelf or not. This entails the right of exclusive exploitation of the surface and subsoil of their continental shelf. The question of the practical value of their right and of how much they have really gained by the creation of the continental shelf as a legal institution

¹⁷ "The continental shelf of a shelf-locked State is cut off from the seabed and subsoil beyond national jurisdiction. Thus, the latter cannot be reached from the continental shelf of a shelf-locked State except if one proceeds via the water column or the surface of the sea. The continental shelves of such States have no boundary with the seabed beyond national jurisdiction, the area where no individual sovereignty exists." V. Ibler, *The Interests of Shelf-locked States and the Proposed Development of the Law of the Sea*, Indian Journal of International Law, vol. 11, 1971, p. 389, at p. 390.

after the Second World War¹⁸ cannot be discussed in detail here. The answer may differ in each case depending on the specific geographical and geological situation, primarily on the depth of the sea covering the legal continental shelf of a given State, as well as on the quantity and quality of the natural resources hidden in the shelf. At any rate, there is no doubt that shelf-locked States are better off than landlocked States. If they have a shelf which is technically accessible, and if they have some reason to assume that profitable exploitation is possible (as is the case of Yugoslavia and Italy in the Adriatic Sea), they may well feel satisfied. The real question is whether and to what extent they are conscious of being shelf-locked, whether they know what that means and whether they are aware of the resources - or the lack of resources - of their continental shelf. Governments are often ill-informed, and thus their statements do not always reflect adequately their true position. It is therefore most difficult to analyse their attitude or the attitude of shelf-locked States as a group. They have not yet reached the stage of common thinking, let alone of coordinated action.

The developments which follow are thus necessarily speculative, especially in view of the fact that they precede a diplomatic conference which is to be held in 1974 and which has not yet been adequately prepared. The above observations do not, of course, apply to all the shelf-locked States alike, particularly not to those which have a well-established naval tradition. The latter no doubt know what it means to be shelf-locked and have already formulated their attitude regarding the new law of the sea. They will understandably be opposed to being granted less natural resources, i.e. less important raw materials, than other coastal States with a more favourable coastline. If it is assumed that shelf-locked States are able to affect the future international law of the sea - in other words the public order of the oceans,¹⁹ the uses of the seas,²⁰ the exploitation of the resources of the sea,²¹ and in general the future of the oceans²² - can it be reasonably expected that they would agree to a complete division of the sea floor and, what is more, to their complete exclusion there from?

There are other problems which deserve some consideration as well.

Countries are shelf-locked because their coast is deeply indented, because they do not have a long coastline, because foreign islands are located in front of that line, or because they border on seas whose surface is rather limited and

¹⁸ See the proclamation made by President Truman on September 28, 1945, 10 Federal Register 12303.

¹⁹ M. S. McDougal and W. T. Burke, op. cit.

²⁰ E. A. Gullion (ed.), *Uses of the Seas*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1968.

²¹ J. Andrassy, *International Law and the Resources of the Sea*, New York/London, Columbia University Press, 1970.

²² W. Friedmann, *The Future of the Oceans*, New York, Braziller, 1971.

which are almost completely surrounded by land. The latter is the case of the Mediterranean and the Baltic Seas, the riparians of which are shelf-locked. These States will be particularly interested in preserving the status of high seas at least for some parts of those seas, even if they accept extensions of State jurisdiction over the seabed. It is thus to be expected that the shelf-locked States, being cut off from vast areas of the seabed located outside the national jurisdiction, will be firmly opposed to any appropriation of the superjacent water column, so as to avoid being *locked in* on that level as well. There would be no high seas left in the Mediterranean if the breadth of the territorial sea were extended to 200 nautical miles. Naturally, regional solutions could perhaps be applied to such limited sea spaces, e.g., by providing for a more limited extension of the territorial sea than in the Pacific or the Atlantic Oceans.

Despite the arguments set forth above, it is to be expected that some shelf-locked States will favour the extensive claims put forward by some coastal States. At first sight this assertion seems to be in contradiction with what we have assumed to be the attitude of shelf-locked States, notably the opposition to the annexation of large parts of oceans. This is not, however, entirely true.

What shelf-locked States will oppose is the annexation of vast parts of the seabed and subsoil beyond the limits of the legal continental shelf with a view to securing the right of exclusive exploitation; this would in fact amount to an abandonment of the idea of common heritage of mankind. Some shelf-locked States will, however, support claims for the extension of full territorial sovereignty over parts of the sea because they think that these claims have a legitimate end. Extensions of national jurisdiction over parts of the sea may indeed aim at the conservation of the biological and other resources of the sea near the coastline and at preventing unscrupulous exploitation and plundering by technically superior foreign fishing fleets. It is indeed difficult not to sympathise with Latin American, Pacific and Atlantic coastal States, as well as with Iceland and some African States, which are indignant because the fishing grounds near their coasts are being depleted by foreign fishing fleets. Thus, Japanese and Soviet fishing fleets have been known for exhausting the fish reserves near foreign coasts, usually those of economically underdeveloped or overpopulated countries. The fishermen of Great Britain, Norway and France also are causing considerable prejudice to a series of African and Latin American States. These practices put a strain on international relations by creating bitter feelings and a political climate which is detrimental to international cooperation. It must therefore be assumed that some shelf-locked States will support claims aiming at an extension of the territorial sovereignty of coastal States. Such an extension should, however, remain within reasonable limits, i.e. not lead to a substantial decrease of the space directly subjected to international law, that is, the high seas (sea, superjacent air space, seabed and subsoil); nor should it deprive the

recently formulated concept of common heritage of mankind of all its practical value.

It is evidently difficult to foresee how far the extension of territorial sovereignty will go and how much international ocean space will be brought under national jurisdiction. Everything will depend on the convention to be concluded among States. The optimal solution will depend on the existing technical and political conditions and relations as well as on the good will of States. In the judgment of this author, the real interests of the coastal States would probably call for a zone of no less than 50 and no more than 100 nautical miles from the baseline used for measuring the breadth of the territorial sea. This extended zone, which could be called *territorial sea* or perhaps *economic zone*, would of course fall under the territorial sovereignty of the coastal State, and the latter would enjoy the right of exclusive economic exploitation in it. It goes without saying that this zone would be subjected to the right of innocent passage.

This, then, is the attitude to be expected from shelf-locked States. It would definitely rule out a total partition of the world seas and oceans, i.e. the *lake concept*, yet it might safeguard the vital interests of certain States, such as Iceland and Peru, which fight against the systematic depletion by foreign fleets of the sources of food which are nearest to them.

III. Common attitudes of land- and shelf-locked States and conclusions

Generally speaking, both land-locked and shelf-locked States will resist any attempt to increase considerably the differences already existing between them and coastal States which are favoured by their geographical position. Indeed, it could hardly be imagined why these two groups of States would advocate a further increase of the existing inequalities. This general attitude would logically lead to the following further claims on their part:

(i) Freedom of access to the international zone, i.e. to the surface of the high seas, the water column, the seabed and its subsoil beyond the limits of national jurisdiction, which must be fixed reasonably.

(ii) Equal and just participation in the international regime which is to govern the maritime space beyond national jurisdiction.

Point (ii) implies a demand for adequate representation and real participation in the projected international machinery and a claim for an equal share - or even a preferential share for developing land-locked States - of the profits to be derived from the exploitation of the resources which are considered to be the common heritage of mankind. Consequently, both groups of States will be interested in the development of new substantive and procedural rules.

There are no reasons - except, of course, those which may be due to political pressure - which would motivate a departure from the common position of land-and shelf-locked States as described above. The position in question is in keeping with the present progressive concept of the freedom of the sea. It should not, however, be taken as an acceptance or even defence of the classical and now obsolete concept of the freedom of the seas which perpetuates the technological supremacy of the largest and most developed powers. These powers still enjoy a privileged position in the exploitation of the biological resources of the sea. They desire not only to keep that position but even to extend their domination to new resources of the sea, especially oil, other minerals and metals. There seems to be no valid reason for land-locked and shelf-locked States to condone such a desire. It would, on the contrary, appear to be in their true long-term interest to argue that coastal States - especially the great powers - should not be permitted to distort the idea of the common heritage of mankind by unfairly and disproportionately extending their sovereignty over vast areas of the sea.

Although this paper does not deal with the problems of war, armament and nuclear weapons, it should be pointed out in conclusion that neither landlocked nor the shelf-locked States are likely to use nuclear weapons in the sea, the seabed and its subsoil beyond the limits of national jurisdiction. There are no super-powers among those States; it is, therefore, probable that they would favour a ban on nuclear weapons. There are no reasons - except those engendered by political pressure - why they should wish that a space to which they have no direct access for financial, technological and geographical reasons should be used for the implantation and use of weapons which they do not possess themselves.

Summary

The Land- and Shelf-Locked States and the Development of the Law of the Sea

The paper discusses – even before the beginning of UNCLOS III – the possibilities for the future regulation, through the norms of international law, of the status, rights and duties of land-locked states and the rights and duties of shelf-locked states. The one as well as the other group of states share some identical interests, but they also have differing interests as well. Their common interest is to prevent the complete division of sea and ocean spaces, i.e. to prevent the so-called *lake concept*. These two groups of states will resist any increase in the differences in the use of seas and oceans already existing between them and the states privileged by their geographic position. These two groups of states will claim access to high seas including the access to the surface of the high seas, to the water column, the seabed and subsoil, beyond the limits of national jurisdiction; they will also demand equal and just participation in the international regime which is to govern the maritime space beyond national jurisdiction.

The Interests of Shelf-Locked States and the Proposed Development of the Law of the Sea*

I. A new group of States: the shelf-locked States

In the recent development of the Law of the Sea, a new concept has been introduced: that of *Shelf-locked* States. There are now two types of *locked* States: the land-locked States¹ and the shelf-locked States².

A distinction must also be made between two groups of coastal States: those which are shelf-locked and those which are not. Not only does this distinction have geographical and political importance; it also has a clear legal relevance.

A. What is a shelf-locked State?

A shelf-locked State is a coastal State whose legal continental shelf³ is cut off from the seabed beyond national jurisdiction by the continental shelf of one or more other States.

* *The Interests of Shelf-Locked States and the Proposed Development of the Law of the Sea*. – u: The Indian Journal of International Law, New Delhi, vol. 11, July 1971, No. 3, pp. 389-410.

¹ Land-locked States are also known as *continental, inland, or non-coastal States*, as opposed to coastal States. A schedule prepared jointly by Lewis Alexander and E.N. Seabrook Hull enumerates the land-locked States. According to this schedule, the following States are land-locked: Afghanistan, Austria, Bolivia, Botswana, Burundi, Byelorussia, Central African Republic, Chad, Czechoslovakia, Hungary, Laos, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburg, Malawi, Mali, Mongolia, Nepal, Niger, Paraguay, Rwanda, San Marino, Swaziland, Uganda, Upper Volta, Vatican, and Zambia.

² According to the schedule mentioned in note 1, the following States are shelf-locked: Belgium, Cambodia, Denmark, Ethiopia, Finland, Germany (East), Germany (West), Iran, Iraq, Jordan, Kuwait, Malaysia, The Netherlands, Poland, Saudi-Arabia, Singapore, Sudan, Sweden, Thailand, Vietnam (North), Yemen (Aden), Yemen (Sana), and Yugoslavia.

³ The *continental shelf* is a geological notion which as such is not and cannot be defined by international law. As a legal concept, the notion of continental shelf can be defined only by the law. Thus, Art. 1 of the 1958 Convention on the Continental Shelf states:

"For the purposes of these articles, the term *continental shelf* is used as referring (a) to the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast but outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources of the said areas; (b) to the seabed and subsoil of similar submarine areas adjacent to the coasts of islands."

To eliminate any possible doubt it would be advisable to make a sharp distinction between the *continental shelf* (in terms of geology) and the *legal continental shelf*. However, for the sake of

The continental shelf of a shelf-locked State is cut off from the seabed and subsoil beyond national jurisdiction. Thus, the latter cannot be reached from the continental shelf of a shelf-locked State except if one proceeds via the water column or the surface of the sea. The continental shelves of such States have no boundary with the seabed beyond national jurisdiction, the area where no individual sovereignty exists. A State is shelf-locked due to geographic and geopolitical factors. More than 20 coastal States belong to the shelf-locked group.

B. The consequences of being shelf-locked

Obviously, there are many differences of interests among the coastal States. However, the fact of being shelf-locked or not is a newly defined difference and it is with this new factor of division that we are concerned here.

The most important and far-reaching consequence of being shelf-locked is that such States are prevented from enlarging their legal continental shelves. Owing to the well-known fact that the 1958 Geneva Convention on the Continental shelf did not provide for a precise outer boundary of continental shelves (the so-called open-ended definition),⁴ other coastal States have - or at least claim to have - the possibility of enlarging their legal continental shelves and, consequently, their jurisdiction. The shelf-locked States, however, are denied this opportunity.

The importance of this fact should not be underestimated. If it should ever happen that what is now seabed and subsoil beyond national jurisdiction is divided up between coastal States, the shelf-locked States will not be able to share in this new extension of territorial jurisdiction. Therefore, the expansion of national jurisdictions would be completely unequal.⁵ Such would be the destiny of shelf-locked States, and the resulting economic and military consequences can hardly be exaggerated. Once more an old political maxim would reveal its truth: some nations become smaller and weaker by the mere fact that other nations grow bigger and stronger.

In short, the gravest consequence of being shelf-locked is that such States will be denied the opportunities and profits of expansion which other coastal States may have reason to expect.

convenience and brevity, this paper will use the term *continental shelf*. This expression refers to the *legal continental shelf*.

⁴ The open-ended definition of the legal continental shelf is contained in Art. 1 of the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf, cited above in note 3.

⁵ See the map entitled: *World Lake Concept: A Theoretical Division of the Seabed*. This map was prepared by R.H. Warsing, F.T. Christy Jr. and H. Herfindahl for the Law of the Sea Institute of the University of Rhode Island.

C. The need to assess the special interests of shelf-locked States⁶

It is generally accepted that every person, every subject of international law, and particularly every State which is aware of its real interests will use this awareness to enhance, improve and secure these interests.

We have mentioned the unfavourable consequences of being shelf-locked. Shelf-locked States must examine these consequences in order to try to minimize them as much as possible. This minimizing is in the overriding interest of this group of States. Accordingly, it becomes necessary to identify and to evaluate the particular interests of these States.

The interests involved can perhaps best be assessed by first determining the disadvantages of shelf-locked status. Once these disadvantages are known, the governments of the States in question must think of the ways and means to minimize them. If it is impossible for them to equalize their opportunities with those of other coastal States, they must at least attempt to reduce their disadvantages to a minimum.

If shelf-locked States have a particular set of disadvantages, it logically follows that they must have a particular set of specific interests. The identification of the latter may enable these States to neutralize or minimize the former. It thus becomes indispensable to identify and possibly to evaluate the special interests of shelf-locked States. It is, after all, impossible to counter unknown weaknesses.

It is of the vital importance not only to establish these interests but also to do so just at this time, at any rate sufficiently in advance of the 1973 Conference on the Law of the Sea convened by the General Assembly Resolution of December 17, 1970.⁷ This Conference is to deal

"with the establishment of an equitable international regime including an international machinery for the area and the resources of the sea-bed and the ocean floor and the subsoil thereof beyond the limits of national jurisdiction, a precise definition of the area, and a broad range of related issues including those

⁶ Possibly, the interests of shelf-locked and land-locked States are not identical in every respect, since the former are coastal States whereas the latter are non-coastal States. *Prima facie*, however, it seems that with respect to the ocean-space, especially to the extent and status of the area beyond national jurisdiction, the interests of land-locked States are very similar to those of shelf-locked States. Presumably the preference of land-locked States will thus be for a legal regime dominated by inclusive rights. If this view is correct, it should be expected that land-locked States will align their position with that of the shelf-locked States.

⁷ UN General Assembly resolution 2750 C (XXV) calls for a Conference of the Law of the Sea, to be held in 1973. This decision was adopted by a vote of 108 to 7, 6 members abstaining. The negative votes were those of Bulgaria, Byelorussia, Hungary, Poland, the Ukraine and the USSR. *International Legal Materials*, vol. 10 p. 226.

concerning the regimes of the high seas, the continental shelf, the territorial sea," etc.

The period between now and 1973 can, and presumably will, be used for the preparation of the Conference. There will be many occasions and opportunities for shelf-locked States to publicize their unfavourable position as well as their interests. However, the opportunities which are presently available may vanish. As of now, the situation is still in a state of flux: positions have not hardened, and there is the chance to write on a clean state. To ensure the continuous growth of a reasonably well-developed and well-adjusted Law of the Sea, it is indispensable to have clear and certain knowledge of the particular interests of shelf-locked States.

The 1967 initiative of Malta has so far resulted in the General Assembly resolutions of December 17, 1970. From these resolutions we know the course of action which will be followed.⁸ It seems to be quite natural to expect that the groups of States having specific geopolitical or political positions in common and whose interests, therefore, are common, will focus their attention on their preservation or even promotion.⁹ The following interests will have to be considered: (1) interests of individual States, (2) interests of groups of States, and (3) interests of the international community as a whole.

Ways and means of balancing these different interests should be sought. Diverging interests of States and of groups of States should be singled out and, insofar as possible, reconciled. How this should be accomplished will not be dealt with at the moment. Such balancing of interests, if it were to take place, would show, however, that certain General Assembly resolutions and international agreements are not mere empty words and scraps of paper.¹⁰

⁸ The preparatory work to be accomplished prior to the Conference is described in General Assembly resolution 2750 (XXV). The main burden is placed on the Enlarged Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction. This Committee shall submit a report on this question to the Twenty-sixth General Assembly. Furthermore, the Assembly is requesting the Secretary-General of the United Nations to undertake studies, to propose solutions and to submit a report. United Nations Press Release GA/4355 of December 17, 1970: *International Legal Materials*, vol. 10 p. 224.

⁹ Such groups could possibly be formed by the States having broad geological shelves such as Argentina, Australia, China (Mainland), China (Taiwan), France, India, Indonesia, Ireland, Mexico, Pakistan, the Philippines, the Union of the Soviet Socialist Republics, the United Kingdom, and the United States; and by the States whose geological shelves are narrow, as for instance Cuba, Cyprus, Israel, Italy, Japan, Panama, Peru, Spain, Turkey, Venezuela, etc.

¹⁰ This would be a good test of the effectiveness of UN General Assembly resolution 2625 (XXV), adopted on October 24, 1970, containing the 'Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations'; the test would especially relate to the principle "that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered" (*International Legal Materials*, vol. 9, p. 1292).

II. Assessment of the interests of shelf-locked States

A. Short-term interests and objectives

By short-term interests and objectives we mean the interests which call for immediate action, either positive, asking for something to be done, or negative, asking that something not be done. These interests are already endangered, and there is no excuse for postponing their defence. It will be impossible to defend long-term interests and objectives if short-term interests have not been preserved.

(1) Opposition to any attempt to divide up the seabed and its subsoil among States

It could be asserted that there is no interest to oppose any division of the seabed, there being no real danger that such a division will occur. It is true that until now, as far as it is possible to ascertain, no State has overtly taken the view that space beneath the oceans (i.e. the seabed and the subsoil thereof) should be entirely divided up among coastal States only. There is, however, no certainty that no State or group of States will do so in the future. Such allotment of space beyond national jurisdiction to non-shelf-locked coastal States may not seem to be entirely unimaginable for those who lack confidence in international organizations and international machinery on the ground that the latter are unworkable and inefficient. Although no complete distribution has yet been asked for, it is clearly stated by some that exclusive sovereignty and jurisdiction over an area of 200 miles is a minimum width and that "the establishment of national jurisdiction on the sea adjacent to its territory is one of the expressions of self-determination and exercise of sovereignty that belong to each State and allows it to organize itself and to legislate according to its interests, in order to provide all things needed for its preservation and prosperity".¹¹ This official statement made by Ambassador Arias-Schreiber, a high official in the Peruvian Ministry of Foreign Affairs clearly advocates international law by unilateral acts and thus definitely favours *nationalist* means for achieving changes in the existing international law. Claims in view of unilaterally extending national jurisdiction in the absence of the conclusion of an international agreement are not, however, in accordance with international law. If there is no awareness of a common need to have the ocean space governed by international and not municipal law, then the

¹¹ Statement by Ambassador Alfonso Arias-Schreiber, Director of Sovereignty and Frontiers of the Ministry for Foreign Affairs, in a lecture given at the Centro de Altos Estudios Militares, Lima, on April 9, 1970, under the title: *Foundations of the Maritime Sovereignty of Peru*.

space in question will sooner or later be divided up and annexed by various States. It may be concluded that States have not unanimously agreed to set aside one part of the world as out-of State-territory. Thus, it is by no means unrealistic to fear that an attempt will be made to divide up the seabed and subsoil.

The short-term interest described here - which is to oppose any attempt to divide up the seabed and the subsoil among States - should not be confused with the short-term interest examined under (2): it is one thing to ensure that there will be no complete division of the seabed and the subsoil in the foreseeable future; it is quite another to prevent further, though limited, extensions of States' domestic jurisdiction (see below).

The short-term interest analysed here should be defended by taking a position which is generally favourable to the existence of space beyond national jurisdiction. The indivisibility of a shrinking world and the interdependence of State may gradually lead to the creation of spaces the legal status of which is characterized by the existence of *inclusive* rather than of *exclusive* rights. This very fundamental, highly objective and abstract approach to the problems of space in international law is less tied to daily political antagonisms and engagements than any other position. The assertion that certain types of spaces are of *international* character is not to the sole advantage of shelf-locked States; by taking a critical view of territorial sovereignty and by emphasizing the negative value of the latter in present-day international relations, it constitutes a progressive approach towards the future structure of the international community. Its importance thus transcends the immediate issue of sub oceanic space. It would be difficult to deny that the creation of a space beyond national jurisdictions which is as large as possible and which will be governed directly by international law is the best solution that the shelf-locked and the land-locked States can reasonably expect and ask for.

(2) Preventing further extension of States' domestic jurisdiction

For the reasons already mentioned above, the shelf-locked States, unlike other coastal States, are unable to extend their jurisdiction indefinitely towards the high seas. As long as there is no clear delimitation between the continental shelves and the seabed beyond national jurisdiction there will persist a trend of enlarging the scope of national jurisdiction. It is doubtful whether this trend can be stopped soon. Even if it is assumed - and it takes some optimism to do so - that the conference in 1973 will result in the conclusion of a convention ending any extension of national jurisdiction, it is impossible to foresee whether and when this convention will become effective. Therefore, the international community must realize that States will continue to proceed to unilateral extensions of their jurisdiction as long as the uncertainties of the 1958 Convention on the

Continental Shelf and the existing customary law permit them to do so. As long as it is claimed that coastal States have a right as well as an interest to extend their jurisdiction by unilateral action, it has to be expected that such actions will continue. It is therefore in the short-term interest of shelf-locked States not to await the final solution which may or may not be arrived at in 1973, and to take immediate measures to prevent further extensions of States' domestic jurisdiction.

In what forum should such action be taken?

It would seem that there is a large number of meetings, symposia and other gatherings where views of individual shelf-locked States as well as of groups of States could be adequately publicized and explained. Naturally, the Enlarged Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction, the First Committee of the UN General Assembly, the Plenary of the General Assembly should come first, but other possible occasions, such as those offered by numerous governmental and nongovernmental organizations, should also be used.

No sound and convincing arguments against further extension of States' domestic jurisdiction should be neglected. There is, however, one argument which should be given priority, notably the one based on the General Assembly resolution 2574 D/XXIV of December 15, 1969.¹² This resolution, which calls for a *moratorium* in the race towards the appropriation of the ocean floor, and which has been adopted by the majority of States, creates at least a moral and political - if not a legal - obligation to abstain from future factual appropriations of parts of the sea-bed.

The *moratorium resolution* is in the interest of shelf-locked States as well as of all other States. Its operative part provides, *inter alia*, that:

"(a) States and persons, physical or juridical, are bound to refrain from all activities of exploitation of the resources of the area of the sea-bed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction;

(b) No claim to any part of that area or its resources shall be recognized."

This text is sufficiently clear to be understood and observed. Shelf-locked States would be well advised to prevent it from being forgotten. It is not likely, unfortunately, that the moratorium will prove to be a very serious obstacle to States desirous of extending their jurisdiction. It should be recalled that the resolution containing the moratorium was passed by a majority of 62 to 28 votes; 28 member States abstained, and 9 Member States were absent. Among the States which cast a negative vote were the Soviet Union, the United Kingdom, the United States, and France; thus, the majority is certainly not very impressive. For this reason alone, the critics of the moratorium are in a strong po-

¹² See *International Legal Materials*, vol. 9, p. 422.

sition. It is, moreover, not clear where the area *beyond the limits of national jurisdiction* referred to in the resolution begins; to forbid further extensions of national jurisdiction beyond an unknown line seems to be a futile undertaking. Here lies the chief weakness of the moratorium resolution, which renders it legally meaningless. This by no means implies that the moratorium lacks political and moral force. If in 1969, for instance, a government was of the opinion that its legal continental shelf extended to a certain, sufficiently well-defined boundary (or, in other words, that its legal continental shelf stretches either to a certain line or a certain distance measured from the base line), it should now refrain from putting forward more far-reaching claims. It is in the interest of shelf-locked States to firmly defend this view and to dispute any opposite view. Such a policy would be in line with the *moratorium* resolution.

(3) Furtherance of the concept of the *common heritage of mankind*

The General Assembly resolution containing the 'Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Beyond the Limits of National Jurisdiction' solemnly declares that

"The sea-bed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction (hereinafter referred to as the area), as well as the resources of the area, are the common heritage of mankind."¹³

For the time being, the term *common heritage of mankind* expresses a principle, or a concept, or perhaps a slogan.¹⁴ Whatever be its nature, this term has found unequivocal acceptance in a General Assembly resolution, although it is neither clear nor has been properly defined. The basic assertion made in this paper is that the notion of the *common heritage of mankind* must be considered favourable to the interests of shelf-locked States. The answer to the question of why this should be so is very simple and rather prosaic: it is indeed unimaginable that shelf-locked States could benefit from the opposite assertion, namely that the seabed and its subsoil should be divided up among non-shelf-locked coastal States, as the shelf-locked States would receive nothing.

Its embodiment in a General Assembly resolution does not convert the concept of the *common heritage of mankind* into a well-established rule of law. There is no such thing as a general consensus on the content of this concept. The same would be true had the words *legacy* or *patrimony* been used instead of *heritage*. It must be stressed that a clarification of the notion of the *common*

¹³ *UN General Assembly resolution 2749 (XXV)*. International Legal Materials, 10, p. 220.

¹⁴ The expression *common heritage of mankind* could possibly be characterized as an idea, a goal or a standard. By no means can it be considered, for the time being, as a precise juridical concept, as its content is not sufficiently clear and specific.

heritage of mankind would be highly desirable for shelf-locked States. As this notion in itself is advantageous to shelf-locked States, its legal content should be clearly spelled out.

It is not necessary to repeat here what has often been written and said about the legal nature of General Assembly resolutions.¹⁵ The fact that the *principle* of the *common heritage* is solemnly stated in such a resolution certainly represents a victory of all the forces which favour an *internationally-minded* solution. Existing international law, however, knows of no such principle which could and should be applied by States. To become an integral part of present international law, the concept of the *common heritage of mankind* must gain considerably in legal substance. The rights and duties which it entails must become clearer. The General Assembly resolution referred to above provides that,

"2. The [international seabed] area shall not be subject to appropriation by any means by States or persons, natural or juridical, and no State shall claim or exercise sovereignty or sovereign rights over any part thereof;

3. No State or person, natural or juridical, shall claim, exercise or acquire rights with respect to the area of its resources incompatible with the international regime to be established and the principles of this Declaration..." etc.

From the text quoted it is evident that the full legal contents of the principle of the *common heritage of mankind* will crystallize only when the *international regime* referred to is *established*. How satisfactory the concept of *common heritage* will be for States, groups of States and the international community as a whole will thus depend on the *regime to be established*. The establishment of such, a *regime*, however, is far from being an absolute certainty. Therefore, it is in the interest of shelf-locked States: (1) that the expected regime be established, and (2) that the concept of the *common heritage* be given a clear and satisfactory legal content.

What this content should be can be imagined from the text of the declaration of principles embodied in General Assembly resolution 2749 (XXV).¹⁶ For political reasons, which are quite understandable, the original draft of the declaration contained in the resolution was considerably watered down in the course of the debate. The whole declaration is, as is well known, the result of a compromise. It would not be surprising at all if in the future the concept of the *common heritage* were to provoke serious controversies, within the Enlarged Committee on the Peaceful Uses of the Seabed as well as in the General As-

¹⁵ See, for instance, O.Y. Asamoah, *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, (The Hague, 1966); M. Virally, *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, in: *Annuaire français de droit international*, vol. II (1956), p. 66.

¹⁶ The Declaration coincides with the whole operative part of the already mentioned General Assembly resolution 2749 (XXV) and is punctuated in fifteen principles.

sembly and elsewhere. Thus, the agreement on the contents of a future convention (or conventions) in 1973 might not be readily forthcoming. The shelf-locked States may have to fight for an idea of the *common heritage* which would fit their specific interests at least to a certain degree, i.e., a concept under which no State or group of States, even if it be shelf-locked or land-locked, should be excluded from the exploitation and exploration of the international seabed area which at least legally affords equal opportunities to all States. If an object is really *common* to all, then it should be guaranteed that States producing similar efforts (in investment, know-how, experience, etc.) may reap equal profits and benefits. All those who are *heirs* should have equal rights and duties in regard of the *common heritage*.

It is up to the shelf-locked States to see to it that the concept of the *common heritage* does not become an empty expression, the uncertainty and vagueness of which could be used by a very small number of technically developed States as a hidden weapon for appropriating this *heritage*.

The declaration of principles is not a very forbidding obstacle to such an undesirable evolution. It would, therefore, be in the interest of shelf-locked States to make this obstacle as strong as possible. This can only be accomplished by political means. It would be quite impossible to turn the *principles* relating to the *common heritage* into rules of international law against the will of States. This political task of strengthening the *principles* in question, however, has also a legal aspect, for it consists of transforming a vague principle into a genuine rule of law from which precisely defined rights and obligations can be derived. This goal can be achieved only by the preparatory work of legal experts.

The word *common* indicates that there is a community and that its object - i.e. the international seabed area - belongs to all the members of that community and that it is shared, or used in common, by them. The word *common* contained in the declaration, relating, as it does, to a space, an area, implies that this area cannot be appropriated by any State, or natural or juridical person; thus, no individual State may exercise sovereignty or sovereign rights over it. There are no exceptions to this principle, and the declaration makes it clear that none of the elements or transactions usually admitted by international law can produce the legal effect of appropriation. This area shall be free of any exclusive rights.

Heritage is a term of law which is more frequently used in municipal law systems and in connection with notions such as *predecessor*, *ancestor*, *parent*, *heir*. In its narrow technical sense it is closely related to death and to deceased persons. It is, therefore, absolutely necessary to determine the content of this term and to adapt it to the needs of international law. This would not be the first instance where a concept of domestic law is transplanted to public international law.¹⁷

¹⁷ Art. 38 of the Statute of the ICJ :

The basic idea contained in the declaration of principles is nevertheless dimly perceptible. Such perception, however, is insufficient if it is intended to derive concrete rights and duties from this idea.

The declaration does provide for some legal guidelines. We know, for instance, that the principle of the *common heritage* prohibits appropriation of the area to which it applies by either States or persons, both natural and juridical. Moreover, "no State shall claim or exercise sovereignty or sovereign rights over any part of the area beyond national jurisdiction".

It may be concluded that the declaration of principles (1) is in line with the interest of shelf-locked States, and that it (2) provides some, although not sufficient, protection of these interests.

(4) The necessity of holding a Law of the Sea Conference in 1973

UN General Assembly resolution 2750 C (XXV), December 17, 1970,¹⁸ which calls for a Law of the Sea Conference to be held in 1973, was adopted by an impressive majority: 109 States voted in its favour, 6 abstained and 7 States cast a negative vote. This, however, does not mean that the date thus set is absolutely certain, for the Resolution further provides that,

"... if the twenty-seventh General Assembly determines the progress of the preparatory work of the Committee to be insufficient, it may decide to postpone the Conference."

States will therefore be able to argue, in 1973, that the whole issue and the solutions proposed have not attained sufficient maturity to be submitted to a large diplomatic conference. This could lead to further delay and thus postpone an urgently needed revision of the present Law of the Sea, which is notoriously inadequate. The detrimental effect of such delay would be particularly conspicuous with respect to the concept of the *common heritage of mankind*; for a postponement of the Conference would give certain States time and opportunity to further extend their national jurisdiction. For this reason, and for other rea-

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

(a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;

(b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law;

(c) the general principles of law recognized by civilized nations;

(d) subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto.

¹⁸ See *International Legal Materials*, 10, p. 226.

sons already mentioned, shelf-locked States should insist that the Conference be convened in 1973. Two means can be employed to meet this objective. Firstly, the shelf-locked States could co-operate as constructively and actively as possible towards the successful and speedy completion of the necessary preparatory work. Secondly, they could oppose any unjustified attempt to postpone the Conference.

In the UN General Assembly, the majority of all land-locked and shelf-locked States voted in favour of convening a Conference in 1973. The negative votes cast by some States (Byelorussia, Czechoslovakia, Hungary, Poland, Ukrainian S.S.R.) are, of course, attributable to their close links with the Soviet Union.

The Soviet Union appears to be opposed to a universal international law of the sea. Instead, it seems to favour the conclusion of regional agreements (i.e. the creation of particular international law) between coastal States and covering specific seas (the Baltic Sea, the Black Sea, and the Mediterranean) or marginal Seas (Ohkotsk, and Narents). At least until recently, the Soviet Union more or less clearly took the view that the Baltic and the Black Seas are closed seas,¹⁹ this view is unacceptable to most other States. In addition, the Soviet Union still lacks confidence in universal international organizations and in the international machinery with a universal membership. This might explain the Soviet reluctance towards new developments of the Law of the Sea.

B. Long-term interests and objectives

There are interests of shelf-locked States which do not call for immediate and specific action. These interests cannot possibly be safeguarded before the short-term objectives described above have been realised. If, within the next few years, States were to extend their national jurisdiction to large parts of the seabed instead of holding an international conference on the law of the sea, for instance, any action opposing the creation of *trusteeship areas* would obviously be pointless, as the establishment of such areas would not even be under discussion. It would be even more futile, to take another example, to insist on the equality between shelf-locked and other coastal States in an international ocean agency if the concept of the *common heritage of mankind* had been previously discarded. Therefore, the observations which are to follow presuppose that the short-term interests of shelf-locked States have been recognized and guaranteed by international law.

¹⁹ See the testimony of W. M. Chapman, *Hearings before the Senate Committee on Commerce, 91st Cong, 1st Session* (1970). *Special Study on United Nations Suboceanic Land Policy*, p. 173; also A. A. Valkov, *Maritime Law* (Translated from Russian), (Washington, 197C), pp. 82-83.

(1) Necessity to create a new international regime of the seas

If a necessity for a new international regime of the seas or for a substantial revision of the existing law of the sea is admitted, that new regime or revision should clearly take into account the interests of all the members of the international community, including those of the shelf-locked States. Shelf-locked States have a particular interest in seeing this goal achieved.²⁰ The shortcomings and inadequacies of the present rules of the law of the sea, designed to govern situations which were politically, economically, and technically different from those which prevail today certainly encourage the *nationalist* tendencies and are conducive to anarchic extensions of national jurisdictions and to the creation of exclusive rights. Obviously such developments are undesirable from the standpoint of shelf-locked States. Whatever the ideas of shelf-locked States may be, they should bear in mind that an ill-adapted, deficient law of the sea would not be in their best interest. A large and economically developed non-shelf-locked State could find some advantage in an ill-functioning law of the sea and international law in general; this, however, will never be true of a smaller State, whether developed or not. Weaker and smaller States - and none of the shelf-locked States is either very large or powerful - have more to gain from the orderly development of international law and its effective enforcement than the larger, more powerful States.

A factual and legal situation defined by the formula *first-in-time, first-in-right* is clearly contrary to the interests of more or less all the States, save the very powerful ones. But even for the latter this formula may not be the best. A situation in which *freedom* approaches anarchy is fraught with danger even for the super-powers because it leads to competition, and competition may produce conflicts. The solution offered by the above-mentioned formula, which stems from the time-honoured maxim *prior tempore, potior jure*, is unworkable and unacceptable. A regime based on this formula would be unsatisfactory for security reasons as well as from the economic and political viewpoints.

For shelf-locked States the only alternative to being completely excluded from the future exploitation of a resource of incredible wealth is to insist on a new international regime of the seas and especially on a new and clearly denned regime for the seabed and subsoil beyond national jurisdiction.

²⁰ Governments of shelf-locked States are not exposed to the temptation of extending their legal continental shelves as far as possible for the sake of exclusive exploitation of mineral and other resources. These States, not being biased by the expectations of considerable benefits and profits based on non-rational and exclusive exploitation, are better able to understand and advocate long-term common interests. Having jurisdiction only over relatively limited legal continental shelves, they are more aware of the dangers arising from exorbitant exploitation and from abusive methods of extraction of resources which deteriorate the marine environment.

(2) Rejection of the proposal to institute *trusteeship areas*

There are many basic questions to be solved before the proposal to institute *trusteeship areas* can be properly analyzed. As the proposal has been made, however, it is unavoidable to examine it at least provisionally.

The basic proposal is to create, through the conclusion of a convention, a new legal category of space endowed with a particular legal status. This category, termed *International Trusteeship Area*, is envisioned in the Draft Convention submitted by the United States to the U.N. Seabed Committee in 1970. The U.S. Draft may enable us to uncover at least some distinctive features of the proposed innovation.

The Draft slates that this area should be a *part of the International Seabed Area* and as such form part of the *common heritage of mankind*. It further provides that the coastal State shall have no greater rights in the trusteeship area than any other contracting party. However, this equality between the coastal State and all other States is only a general principle which suffers an exception with respect to exploration and exploitation of the natural resources of the area: although the latter is part of the *common heritage of mankind*, coastal States would be given far-reaching exclusive competences and rights.

Accordingly, despite the theoretical equality, coastal States would enjoy an unquestionably superior legal status in the trusteeship area. The Draft asserts that the area in question is *international*; in view of Draft's other provisions, this is not, however, an entirely accurate description. The area is deemed to be part of the *international seabed area*, but the specific provisions of Articles 27 and seq. of the U.S. Draft²¹ largely deprive it of its *international* content. For in-

21

Article 27

1. Except as specifically provided for in this Chapter, the coastal State shall have no greater rights in the International Trusteeship Area off its coast than any other Contracting Party.

2. With respect to exploration and exploitation of the natural resources of that part of the International Trusteeship Area in which it acts as trustee for the international community, each coastal State, subject to the provisions of this Convention, shall be responsible for:

- a. Issuing, suspending and revoking mineral exploration and exploitation licenses;
- b. Establishing work requirements, provided that such requirements shall not be less than those specified in Appendix A;
- c. Ensuring that its licenses comply with this Convention, and, if it deems it necessary, applying standards to its licenses higher than or in addition to those required under this Convention, provided such standards are promptly communicated to the International Seabed Resource Authority;
- d. Supervising its licenses and their activities;
- e. Exercise civil and criminal jurisdiction over its licenses, and persons acting on their behalf, while engaged in exploration or exploitation;
- f. Filing reports with the International Seabed Resource Authority;
- g. Collecting and transferring to the International Seabed Resource Authority all payments required by this Convention;

stance, the issuance, suspension and revocation of licenses for exploration and exploitation of the area are functions allocated to the coastal State. Thus the rights of the coastal State are so overriding as to leave practically no room for an *international regime*. It is true that the jurisdiction exercised over the area by the coastal State is not complete. It is equally true that according to the Draft, the organs of the proposed international ocean agency - the Commission, the Authority and the Tribunal - are granted some powers and that they may even make certain final decisions. Bearing in mind the experience with universal international organizations confronted with their member States, and the overwhelming role played by the latter in most cases, however, the truly *international* character of the trusteeship area is very questionable indeed. If States are given jurisdiction over that area for certain purposes, the phenomenon of *creeping jurisdiction* will not fail to manifest itself. It seems that the only justification for creating a trusteeship area might be that it would put a stop to the extension of national jurisdiction beyond the boundary of the legal continental shelf. The United States Draft Convention draws a final boundary at 200 meter isobaths. This boundary would consist of straight lines drawn in accordance with Article 1(3) of this Draft.

From the viewpoint of shelf-locked States, the introduction of *trusteeship areas* would be likely to make the *common heritage* concept as weak as possible. If the Draft were to become a law, it could well be argued that the area which is truly international and where the rights are really *inclusive* begins not at the outer boundary of the legal continental shelf, but only at the outer boundary of the trusteeship area, i.e., beyond the base of the continental (or island) slope. It seems clear that the proposed creation of *trusteeship areas* is a com-

-
- h. Determining the allowable catch of the living resources of the seabed and prescribing other conservation measures regarding them;
 - i. Enacting such laws and regulations as are necessary to perform the above functions.
3. Detailed rules to implement this Chapter are contained in Appendix C.

Article 28

In performing the functions referred to in Article 27, the Trustee Party may, in its discretion:

- a. Establish the procedures for issuing licenses;
- b. Decide whether a license shall be issued;
- c. Decide to whom a license shall be issued, without regard to the provisions of Article 3;
- d. Retain [a figure between 33-1/3% and 50% will be inserted here] of all fees and payments required by this Convention;
- e. Collect and retain additional license and rental fees to defray its administrative expenses, and collect, and retain [a figure between 33-1/3% and 50% will be inserted here] of, other additional fees and payments related to the issuance of a license, with annual notification to the International Seabed Resource Authority of the total amount collected;
- f. Decide whether and by whom the living resources of the seabed shall be exploited, without regard to the provisions of Article 3.

promise intended to appease the States which favour a large continental shelf as well as those which would prefer a narrow shelf. It is not, however, possible to reconcile these divergent claims. To declare that States have a narrow shelf and to extend, at the same time, the exclusive rights of the coastal State over a *trusteeship area* is to heed the call for a narrow shelf only in appearance and to give, in substance, satisfaction to those who advocate a large shelf. This is all the more true if one realises that the jurisdiction of coastal States over their respective *trusteeship areas* is likely to become increasingly comprehensive and that trustee-States will pay little attention to the status of these areas as part of the international seabed area.

It would be unfair to assert that the authors and the supporters of the trusteeship area concept harboured hidden *nationalist* intentions intended practically to reduce the *common heritage* to the abyssal ocean bottom. It would, on the other hand, be difficult not to perceive the facts and probable development concealed behind the rhetoric with which the trusteeship concept has been clothed. Thus, shelf-locked States, while believing in the sincerity of those who put forward the trusteeship concept, should also be aware of the danger of *creeping jurisdiction* which it entails.

Furthermore, the proliferation of a variety of sea-space zones or belts is in itself undesirable. At the origin, there were but two types of legal regimes of sea-space, namely those of the territorial sea and of the high seas. The number of spaces governed by different regimes has considerably increased over the last decades, and presently distinctions must be made between the internal waters, the territorial sea, the contiguous zone, the legal continental shelf, and the high seas, not to mention the zones with special regimes, created by international treaties or by historically warranted exceptional rules. To resolve the conflicting claims by creating new spaces with new legal regimes is politically and legally unsound. The only really predictable outcome of such a *solution* would be the creation of new disputes arising from the problems of delimitation of these spaces and from the difficulties engendered by the application and interpretation of new sets of rules.

The proposed *trusteeship area* is described in the Draft as being *part of International Seabed Area* in which "the coastal State shall have no greater rights than any other". After this assertion of a fundamental legal principle, there follows the enumeration of a massive bundle of responsibilities, including the *functions* to be exercised only by the *trustee-States*. The mixture of *inclusive* and *exclusive* rights co-existing in the same area make the latter a hybrid invention which does not seem to meet the interests of any State, at any rate not those of shelf-locked and land-locked States. The content of Articles 27 and 28 of the Draft are very alarming for shelf-locked States, as it shows that the authors of the Draft have not been seriously concerned with their interests.

For all these reasons, it is most probable that shelf-locked States will not be disposed favourably towards the trusteeship concept. Unless a substantially different idea is put forward under this label - i.e. a concept which will guarantee that the *common heritage* shall not be sacrificed to unwarranted extensions of national jurisdiction by non-shelf-locked States_- the prospects for its acceptance are gloomy.

(3) Equality of shelf-locked with other States with respect to the substantive rules which will govern the exploration and exploitation of the seabed and subsoil thereof beyond national jurisdiction

There can be no doubt that there are and always will be substantive rules of international law governing the activities on the seabed and its subsoil beyond national jurisdiction. It is equally clear that existing international law does not contain special rules which apply to the exploration and exploitation of the seabed beyond national jurisdiction. This is due to the fact that the few rules on the freedoms of the seas were formulated at a time when nobody was interested in the seabed under the high seas. As there are no rules forbidding exploration and exploitation of the seabed, it would seem that present international law allows every State as well as every juridical and physical person to explore and exploit the seabed and the subsoil beyond national jurisdiction.²² It is clear, however, that by virtue of the rule of customary international law as well as of the general principles of law recognized by civilized nations these rights find their limitations in the correlative rights of others. No right or freedom entails the right to encroach upon the rights or freedoms of others.

This liberal regime is unsatisfactory not only to the international community as a whole, but also - and even more so - to shelf-locked and land-locked States. In any conventional regime of the future, shelf-locked and land-locked States should thus aim at securing legal equality, i.e. at the formulation which unequivocally and distinctly states that in areas beyond national jurisdiction, the legal position of *locked* States is exactly identical to that of all other coastal States.

Presumably, none of the latter would oppose such a statement. Some States may, however, deem this statement unnecessary. It would be a mistake to accept such a view. Although it is true that something can be tacitly understood even if it is not expressed at all, there is no reason not to remove any possible doubt by

²² "What is not forbidden by the law is permitted by the law. If a state has no obligation to behave in a certain way, it is legally free to behave as it pleases" (Kelsen, *Principles of International Law*, New York, 2nd ed., 1966, p. 527).

making the point explicit. There is an additional reason for making the principle of equality as explicit as possible.

As pointed out earlier, the physical and juridical persons and vehicles which are attributable to a shelf-locked State and which operate under that State's authority are normally forced to cross the legal continental shelf of non-shelf-locked States in order to reach the seabed beyond national jurisdiction. This is certainly true of the persons or vehicles which have to use the seabed, i.e. those which are "unable to move except in constant physical contact with the seabed or subsoil".²³

It is not at all difficult to imagine that such devices will be used in the future. It would thus be quite natural and legitimate for shelf-locked States to demand guarantees for free transit through and across the legal continental shelf of other States. Passage through this space is unavoidable unless one renounces the use of the seabed and subsoil which are considered the *common heritage of mankind*.

A glance at the content of Article 3 of the 1958 Convention on the High Seas²⁴ will give some indication of what shelf-locked States will most probably consider as being in their interest. A close study of the 1965 Convention on Transit Trade of Land-Locked States, signed in New York in July 1965,²⁵ will be even more revealing, as the position of land-locked States dictated some rules which could and should be applied, *mutatis mutandis*, to shelf-locked States.

(4) Equality of shelf-locked States with other States in any future international ocean agency

²³ Technical periodicals and literature in the field of underwater (suboceanic) engineering report not only about projects but about achievements in constructing vehicles to be used on the seabed, the so-called work vehicles, which can be developed as combat vehicles. See, for instance, Steinert, *Unterseeboot auf vier Rädern* (Revue der Unterwasserwelt Delphin, März 1971, Buchholz bei Hamburg).

²⁴ "1. In order to enjoy the freedom of the seas on equal terms with coastal States, States having no sea-coast should have free access to the sea. To this end States situated between the sea and a State having no sea-coast shall by common agreement with the latter and in conformity with existing international convention accord:

(a) To the States having no sea-coast, on a basis of reciprocity, free transit through their territory; and
(b) To ships flying the flag of that State treatment equal to that accorded to their own ships, or to the ships of any other States, as regards access to seaports and the use of such ports.

States situated between the sea and a State having no sea-coast shall settle, by mutual agreement with the latter, and taking into account the rights of the coastal State or State of transit and the special conditions of the State having no sea-coast, all matters relating to freedom of transit and equal treatment in ports, in case such States are not already parties to existing international conventions."

²⁵ See, *U.S. Treaties and other International Agreements*, vol. 19, Part 6, 1968, p. 7382; This Convention is in force since June 9, 1967.

Although the call for equality of all States within any future ocean agency is not, for the time being, in the limelight, it will be frequently heard in the future. The Draft Convention on the seabed and subsoil beyond national jurisdiction presented by the United States describes in some detail the composition of organs of the proposed agency. The principle of equality is fully respected as far as the composition of the Assembly of the Agency is concerned. Article 34 of the Draft provides that "The Assembly shall be composed of all Contracting Parties" and that "In the Assembly each Contracting Party shall exercise one vote". From the viewpoint of shelf-locked and land-locked States, these rules would be satisfactory. Unfortunately, the same cannot be said of the composition of the Council. Article 36(1) of the Draft prescribes that the Council shall consist of the representatives of 24 Contracting Parties, and Article 36(3) specifies that "At least two of the twenty-four members of the Council shall be land-locked or shelf-locked countries." This proportion of 24:2 is unacceptable to shelf-locked and land-locked States.

It is impossible to foresee exactly how many members the proposed international agency will comprise. Taking the figures which would be most unfavourable, let us make the unrealistic assumption that as many as 160 States will become members of the agency. Let us further assume that 40 of these States will be land-locked or shelf-locked, although there are in reality 51 such States, most of which are likely to become contracting parties.

Using these figures, which are deliberately exaggerated to the detriment of shelf-locked and land-locked States, the ratio between the latter and other members of the agency would be 40:160, or 1:4. In other words, one-fourth of all the prospective members would be land-locked or shelf-locked. The ratio actually provided for by the Draft, however, is 2:24 or 1:12 and is thus entirely unacceptable.

This argument could be countered by asserting that the Draft does not prevent the presence of more than two shelf and land-locked States on the Council for it provides that "*At least* two of the twenty-four members of the Council shall be land-locked or shelf-locked countries" (Art. 36, 3) (emphasis added).

To be acceptable to land-locked and shelf-locked States, any draft should ensure these States more adequate representation on the Council. Their representation on the Council should come closer to their numerical strength in the Assembly.

(5) Reservation of the sea-bed and the ocean floor exclusively for peaceful purposes

At present, there is only one multilateral treaty which directly refers to the seabed area and its subsoil, namely the "Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Seabed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof, *commended* to States

by United Nations General Assembly Resolution 2660 (XXV) of December 7, 1970.²⁶ The Treaty is not yet in force.

It should be stressed that resolution 2660 (XXV), to which the treaty is annexed, was adopted by a vote of 104 to 2, with 2 abstentions. No shelf-locked State voted against this Treaty, and none of them abstained; only two shelf-locked States were absent (South Yemen and Sudan).

The Treaty applies to the seabed area located beyond twelve miles from the baseline from which the breadth of the territorial sea is measured. Thus, it covers (1) the seabed beyond national jurisdiction in general and (2) more particularly, the seabed on which coastal States exercise sovereign rights for the purposes of exploring and exploiting natural resources in accordance with the 1958 Convention on the Continental Shelf. This solution is gratifying and commendable, for it establishes very clear limitations to the uses of the legal continental shelf by coastal States.

The content of this Treaty has found broad and general acceptance, as it appears to be in the interest of all States. The reason for such a conclusion is set out in the preamble to resolution 2660 (XXV).

It would be somewhat difficult to assert that shelf-locked States have special interests with respect to the subject-matter covered by this Treaty. Therefore, the latter has been analysed at the end of this paper. For the time being, shelf-locked States are hardly capable of violating the Treaty. No State belonging to the shelf-locked group is a truly major power possessing its own significant production of nuclear weapons and weapons of mass destruction.

On the other hand, it can be said that the observance of the Treaty by other States possessing such a production most certainly is in the interest of shelf-locked States. The only States which might have a stake in the military use of the seabed beyond 12 miles from the baseline are great maritime powers which have a modern navy equipped with nuclear units and nuclear weapons. There is no such State among shelf-locked countries. States which are not able to use a specific space for military purposes are interested in securing the use of this space exclusively for peaceful purposes.

The practical value of this Treaty is still uncertain,²⁷ chiefly for the reason that the military use of the sea on its surface and in its water column beneath the

²⁶ See *International Legal Materials*, 10, p. 145.

²⁷ "The military significance of the draft sea-bed treaty appears, at the time of writing, (September 1970) to be low. It amounts to the banning of something which does not exist and which, even without the sea-bed treaty, is not likely to limit the military uses of the ocean floor, even less of the deep ocean. It does not in any way restrict the operation of deep-diving ballistic-missile submarines, nor does it prohibit manned military underwater stations and ASW (Anti Submarine Warfare)", *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament* (Stockholm International Peace Research Institute), 1969/1970, p. 176 and seq.

surface is not forbidden. The military use of the seas necessarily affects the seabed, too. Another weak point in the Treaty is the uncertainty of both its terminology and prospects for its enforcement. It is not clear, for example, what precisely constitutes a weapon of mass destruction, or how the non-military character of activities undertaken on the seabed is to be ascertained. But irrespectively of the possibly declaratory and unimportant character of this Treaty, its content is evidently consistent with the concept of the 'common heritage'. If a space is common to all, and if it is to be used primarily in the economic interest of all mankind, then to implant or emplace on the seabed any kind of installation for military use is not only a different but also an adverse use of the seabed. It is true that in the past the high seas (mainly the surface thereof) have been used at the same time for peaceful and for warlike purposes. Unfortunately, it can be presumed that this may also be the case in the future. However, on the high seas there has never been anything like the implantation and emplacement of installations in peace-time, which is tantamount to a kind of occupation.

It is in the foremost interest of shelf-locked States that the 'Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-bed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof' come into force and be observed as soon as possible. It is to be hoped that shelf-locked States will make their interests in this respect quite clear.²⁸

Conclusion

The interests of shelf-locked States call for putting a halt to any further appropriation of the seabed and subsoil and, more generally, to any further extension of States' domestic (national) jurisdiction. The concept of the *common heritage of mankind* should be transformed into a principle of positive international law. Any policy of *faits accomplis* unquestionably runs counter to the interests of shelf-locked States, and the latter must therefore urge that a Law of the Sea Conference be held not later than in 1973.

Once the legitimate interests of shelf-locked States have thus received adequate protection, it becomes necessary to establish an appropriate legal regime for the seabed beyond the limits of national jurisdiction as well as for the surface and the water column above.

The proposal to create so-called *trusteeship areas* should be rejected, for it gives rise to unnecessary complications and future injustices and contradicts the very essence of the concept of the *common heritage* of mankind. As shelf-

²⁸ Although the Treaty most probably has nothing more than a *confidence-building measure* value.

locked States support the establishment of an international regime of the seas beyond the limits of national jurisdiction, and of specific rules for the seabed and subsoil, they will also favour appropriate international machinery. In this respect, shelf-locked States will insist upon complete equality with non-shelf-locked States; in particular, they will demand that their representation in a future ocean agency be proportionate to their number. Thus, they will not be satisfied by the US Draft Convention on the International Seabed Area which has patently overlooked this requirement.

These, then, are the ways and means by which shelf-locked States can safeguard their legitimate interests within the international community and share in the benefits of the *common heritage of mankind* "irrespective of geographical location".²⁹

Now is the time to probe the future and to examine in what ways new developments could affect the interests of shelf-locked States. To avoid confusion and surprises, this study should be undertaken now. Some anticipation of future developments will also enable these States to shape the proposed changes in a sense which is more acceptable to them. If shelf-locked States fail to take cognizance of their specific needs, it could happen that they encourage and support actions which are detrimental to their interests.

Summary

The Interests of Shelf-Locked States and the Proposed Development of the Law of the Sea

The paper discusses the question that has not been addressed by the Convention on the Continental Shelf, signed at Geneva on 29.05.1958, because it does not precisely determine the outer border of the area at issue.

The author is trying to prove that it is in the vital interest of shelf-locked states to undertake a research into the possible future development of the law of the sea, to gain useful insights which would enable them to prevent a development detrimental to their interests.

²⁹ See *Declaration of Principles Governing the Sea-bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction*, principle No. 7.

The Importance of the Exclusive Economic Zone as a Non-Resource Zone*

Even before the United Nations Convention on the Law of the Sea was signed on December 10, 1982, and increasingly since then, many papers and monographs dealing with the Exclusive Economic Zone (EEZ) have been published throughout the world, including Yugoslavia.¹ To continue publishing new papers and monographs dealing with and explaining in an overgeneral fashion the main legal content of this new institute of international law could easily become uninteresting and unnecessary. This would be particularly true of the papers explaining why and how the EEZ came into existence, the reasons for accepting this new institute in customary law, the history of UNCLOS linked with the EEZ, and the general descriptions of Part V of the Convention. It now seems to be the time to deal with more specific questions, and especially those the answers to which could influence policy decisions, as for instance whether to proclaim an EEZ or not, how and when to do so, and how to solve practical problems if they exist,

* *The Importance of the Exclusive Economic Zone as a Non-Resource Zone*. – in: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo - Essays on the New Law of the Sea, Zagreb, 18, 1985., No. 21, pp. 118-140.

¹ See select bibliographies on EEZ, fishing zones, patrimonial sea, etc.:

Ocean Affairs Bibliography 1971, edited by Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., 1971

The Sea : Legal and Political Aspects - A selected Bibliography, edited by Dag Hammarskjöld Library, New York, 1974

The Sea : A Selected Bibliography on the Legal, Political, Economic and Technological Aspects 1975-1976, edited by Dag Hammarskjöld Library, New York, 1976

The Sea : A Selected Bibliography on the Legal, Political, Economic and Technological Aspects 1976-1978, edited by Dag Hammarskjöld Library, New York, 1978

Current Bibliography on Selected Topics of the Law of the Sea, compiled by Luis R. Garcia, Librarian, New York, 1980

Papadakis, *International Law of the Sea, A Bibliography*, 1980

Jenisch, *Bibliographie des deutschen Schrifttums zum Internationalen Seerecht 1945-1981*, edited by the Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Hamburg 1982.

Papers published on the EEZ in Yugoslavia:

Škrk, *Novemu pomorskemu mednarodnopravnemu redu nasproti: isključna ekonomska zona*, Pravniki, br. 416, str. 105-119, Ljubljana, 1977.

Rudolf, *O granici ekonomske zone i epikontinentalnog pojasa*, in: Međunarodna politika, 25, br. 581, Beograd, 1974.

Perišić, *Isključiva ekonomska zona*, in: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo, god. XV, br. 17, Novo pravo mora, Zagreb, 1982.

Ibler, *Isključiva gospodarska zona s posebnim osvrtom na Jadran*, in: Pomorski zbornik, knjiga 21, Rijeka, 1983.

especially in connection with municipal law. It would be necessary to determine whether entirely new legislation were needed, or only changes in the existing municipal law, or both. In short, there is much to be analyzed, studied and considered before any decisions in practical international and domestic policy can be taken. That is precisely what the doctrine of international law should be doing now.

Before we try to move at least a little bit away from the general and elementary explanations concerning the EEZ, let us clarify the points which we consider to be quasi-generally accepted and undisputed, fundamental to further research into matter of the EEZ, and which we do not intend to be returning to later on. Here are our four basic premises:

Firstly, the EEZ undoubtedly is - and has been for some time - an institute of positive universal customary international law, notwithstanding the fact that the Convention on the Law of the Sea is not yet in force and that one cannot know whether it ever will be. Evidence to support this assertion is abundant and we hold that this opinion is a fact of both practice and theory.²

Secondly, the EEZ - contrary to the continental shelf - does not belong to a coastal state *ipso jure*; the EEZ has to be explicitly proclaimed by the coastal state in question. If this has not been done, the EEZ simply does not exist. That sea-area (the surface and the water column, not the sea-bed and subsoil) which could have been proclaimed as an EEZ, but has not been, remains legally part of the high seas, as it always has been.

Thirdly, the legal (normative) content of this new institute of international law is, of course, defined and determined by international law, precisely by Part V of the Convention. But, as for the details of any particular case, the normative content of the EEZ is also determined by the coastal state's own legislation, i.e. by the municipal law of the state in question. However, the extent of the coastal states' rights and jurisdiction cannot exceed the limits established in Part V. Though the Convention as such, i.e. as treaty-law, is not yet in force, the normative content of Part V sets limits in terms of size and normative scope which an EEZ as an institute of universal customary international law and not only as an institute of the anticipated but not yet existing treaty-law - may by no means exceed. In any EEZ, without exception, *other* states have their rights guaranteed by international law³. No EEZ can extend in breadth beyond 200 nautical miles from the baseline for the measurement of the breadth of the territorial sea.

² As to this assertion see Ibler, *Isključiva gospodarska zona s posebnim osvrtom na Jadran*, in: Pomorski zbornik, knj. 21, Rijeka, 1983.

³

"Article 58

Rights and duties of other States in the exclusive economic zone

1. In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of this Convention, the freedoms referred to in article 87 of navigation and over-flight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of

Fourthly, no state whatsoever, and no group of states (federal state, customs alliances, community of states practicing a particular integration policy) has the right to claim that any coastal state (which, of course, is a *third* party in relation to a group of states bound by a particular treaty, as for instance members of the European Community are bound by the Treaty of Rome) may not proclaim an EEZ. Whether and when a coastal state proclaims its EEZ depends entirely on its own decision, if there is not an undisputed and clear international agreement in force obliging that state to behave differently because this agreement limits its freedom to take decisions in these matters. Such a situation could be imagined only on the grounds of particular law, not on the grounds of universal international law.

Starting from the above, very basic general premises, we shall now try to deal with the question of whether the EEZ really is only a *resource* zone, or whether it is something more. It could seem that the EEZ is only a *resource* zone because the EEZ came into being and was established primarily owing to the riches of the sea (marine resources), which now, in the present phase of the law-of-the-sea-development, are undoubtedly the exclusive possession of the coastal state. Besides, it seems that there is also an additional reason to believe the EEZ is always and only a *resource* zone. All rights and jurisdiction, in fact, can often and with justification be closely linked to economic matters. All rights, dealing with exploration and exploitation, preservation and management in this sea-area called the EEZ, deal with the resources of the sea. Finally, the fact that practice and theory until now have paid most attention to the EEZ precisely as a *resource* zone, also argues in favour of the belief that the EEZ is a *resource* zone only.

The answer to whether the EEZ is only and exclusively a *resource* zone, or not, should be looked for in Part V of the Convention, precisely in articles 55 to 75, above all in article 56. This article contains provisions on the sovereign rights, jurisdiction and other rights of the coastal state in the EEZ.

It is evidently unnecessary to argue that the EEZ is a *resource* zone, because, as we know already, this follows from the history of its origin, from a series of proclamations and laws by many coastal states. But we have now also to realize and to acknowledge that the Convention itself, in article 56, para. 1 (a)⁴ gives evidence of that truth. We should not forget that the EEZ emerged as

the sea related to these freedoms, such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of this Convention."

⁴

"Article 56

Rights, jurisdiction and duties of the coastal State in the exclusive economic zone

1. In the exclusive economic zone, the coastal State has :

(a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the sea-bed and of the

an institute of international law to give, to insure and to guarantee coastal states' rights over the living and non-living resources in sea-areas in front of their coasts. However, having read article 56, para. 1 (a), we learn from the same article, para. 1 (b) and para. 1 (c), that the coastal state in its EEZ also has rights and jurisdiction of such a nature that, in our opinion, they do not allow for the view that the EEZ is only and exclusively a *resource zone*.⁵ The Convention explicitly prescribes that the coastal state has jurisdiction:

sea-bed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds.... "

⁵ Our assertion that the EEZ has mainly been emphasized as a resource zone rests, for instance, on the Montevideo Declaration on the Law of the Sea, 8 May 1970, signed by Argentina, Brazil, Chile, Ecuador, El Salvador, Panama, Peru, Nicaragua and Uruguay. The expression *resources* is repeated in the text many times. From this one must conclude that the main goal of the Declaration is to establish and to defend the principle which gives to the coastal state and to its inhabitants "legitimate priority in the utilization of the natural resources provided by their marine environment" (quoted from the Montevideo Declaration). This expression also appears slightly more specifically in the Declaration preceded by the words *natural* and *marine*; the expression *natural wealth* also appears once, evidently also meaning resources.

The Lima Declaration and the Resolution of Latin-American States on the Law of the Sea of 8 August 1970, and also of the Santo Domingo Declaration of 9 June 1972 are similar. (The latter Declaration distinguishes between *renewable* and *non-renewable* resources, but it does not differentiate between them in a legal sense). A specific weight to the word and notion *resources* is also given in the Conclusions in the General Report of the African States Regional' Seminar on the Law of the Sea, held at Yaoundé in June 1972. (For all these documents see: UN Legislative Series, National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea, ST/LEG/SER/B/16, New York 1974; also the Evolving Limit of Coastal Jurisdiction, published by the Government of Iceland Reykjavik, 1974).

All the documents we have mentioned (but also a number of others, not mentioned) stress resources in such a way and manner that even at a later stage, when declarations and recommendations have been replaced by the preparatory work for the UNCLOS, and finally by the UNCLOS, and even after the signing of the Convention, the impression is still that the EEZ is nothing else but a resource zone. This impression, of course, can only be acceptable to not very well informed, rather wide circles. The intention of the present paper is precisely to draw attention to this unfortunate fact and to fight against it.

This emphasis on the EEZ as a *resource zone*, and the opposing claim that the EEZ is not only a resource zone, also divided the states participating in UNCLOS into two groups, the developed industrialized states and the developing states:

"The developing coastal States see the economic zone primarily as a zone of national jurisdiction in which the rights of the international community should be carefully delineated, with all residual rights not specifically given to the international community accruing to the coastal State."

"On the other hand, the developed nations regard the economic zone as a zone of purely economic functions, and in all other respects the zone should continue to be treated as part of the High Seas. On this view the economic rights of the coastal States should be strictly delimited and all residual rights should belong to the international community."

This distinction is made by J.C. Phillips in his paper *The Exclusive Economic Zone as a Concept of International Law* (The International and Comparative Law Quarterly, Volume 26, Part 3, July 1977). This paper was published during the Sixth Session of UNCLOS, New York, May-July 1977, relatively early, knowing that the Convention was adopted on 30 April 1982 and signed on 10 December 1982.

"... as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:

- (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures ;
- (ii) marine scientific research;
- (iii) the protection and preservation of the marine environment. "

Moreover, the Convention prescribes in that article that the coastal state has also

"(c) other rights and duties provided for in this Convention".

We shall now dwell on these rights, which we consider - at least partly - non-resource rights of coastal states in their EEZs. We will treat these non-resource rights in the order in which they appear in article 56.

How this conflict of views on the EEZ finally ended can be seen from Part V, especially from article 55 where it is stated that the regime of the EEZ is a regime *sui generis* ("special legal regime"). It is, therefore, no longer necessary to refer to either the *territorial sea*, or to the *high seas*. Also, from article 59 on the residual rights, one cannot conclude that the EEZ is only a *resource zone*. Although the Convention establishes a new, separate institute of international law and defines this institute in Part V, this definition could not be so precise and rigid as to resolve in advance all the questions of jurisdiction, not even in principle. The provisions in article 59 are necessary.

Here is some more evidence that the EEZ is also considered a *non-resource zone*:

"What had to be emphasized was, that the economic zone was not simply a contiguous resource zone (quoted from the statement of the Canadian delegate, see Doc. A/CONF.62/C.3/SR.4, Official Records of the Third Conference, etc., Vol. II, p. 318; see also Extavour, *The Exclusive Economic Zone*, Sijthoff, Leyden, 1979, p. 213).

"La distinzione tra "diritti sovrani" e "giurisdizione" separa le materie esclusivamente economiche da quelle che lo sono solo in parte o eventualmente" (T. Trevea, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Studi e documenti sul diritto internazionale del mare, 13, Milano, A. Giuffrè, editore, 1983, p. 24-25).

"The pressure (" ... by coastal states, particularly developing coastal states, for greater powers in coastal waters") was strongest in relation to resources; but it extended also to pollution control and the conduct of marine scientific research." (Brennan, Keynote Speech, *The Evolution of the Sui generis Concept of the Exclusive Economic Zone*, Proceedings of the 7th International Ocean Symposium, October 21-22, 1982, Tokyo, Edited and published in March 1983 by The Ocean Association of Japan, p.8).

Both these documents (1972 Santo Domingo Declaration on the patrimonial sea, and the 1973 Declaration of the Organization of African Unity on the EEZ) called for a zone of 200 nautical miles in which coastal States would have specified jurisdiction over the extractions of research and certain non-resource matters (Thomas A. Clingan, *Rights, Duties and Obligations of States in the EEZ under the Law of the Sea Convention*, Proceedings etc., p. 18).

Artificial islands, installations and structures in the EEZ

While article 56, para.1 (b) (i) only says that the coastal state has jurisdiction with respect to "... establishment and use of artificial islands, installations and structures", article 60 enters into the details of that jurisdiction. In the first place, article 60 states that this is an *exclusive right* of the coastal state. And what is the content of this *exclusive right*? The coastal state has the exclusive right:

"... to construct and to authorize and regulate the construction, operation and use of:

- (a) artificial islands
- (b) installations and structures for the purposes provided for in article 56 and other economic purposes
- (c) installations and structures which may interfere with the exercise of the rights of the coastal State in the zone."

The importance of the quoted provision is that the coastal state is given an *exclusive right*, i.e. the coastal state has the right, and is authorized, to exclude any other state and its natural and juridical persons from the construction, operation and use of the above mentioned artificial islands, installations and structures. It must be supposed that such islands, installations and structures serve prevaillingly economic purposes and goals, but it is our assertion that one can by no means expect that they will always and without exception serve economic purposes alone. In particular, one cannot expect that it will always be a matter of "natural resources, whether living or non-living". Not all artificial islands, installations and structures will exist only because of, and in connection with natural resources. There will be islands, installations and structures which will serve other purposes. It is correct and reasonable to insist on this assertion, because article 60, para. 1 (a) relates to all artificial islands, irrelevant of which purposes they serve. Article 60 gives the coastal state a very strong position. This position, it is true, will very often be useful in terms of the economic interests of the coastal state and more or less related to the exploration and exploitation of natural resources, but this will not necessarily always be the case.

One can easily imagine that artificial islands could serve other purposes and that interests relating to the organization of national defence and of security in general (military, political, navigational, health) can, and probably will be helped by the existence of special artificial islands. And artificial islands can also be used for scientific work, not only for applied science, but also for pure research. A link between varied and widespread pure research work, on the one hand, and the exploration and exploitation of living or non-living resources, on the other, cannot always exist. And that means that the EEZ is not always a resource zone. Studies of the history of art, particularly archaeological research on

the sea-bed and its subsoil may for technical reasons require the construction of artificial islands, installations or structures. Article 60, para.2, prescribes the coastal states' jurisdiction over such artificial islands, installations and structures and also includes jurisdiction as to "customs, fiscal, health, safety and immigration laws and regulations". The details of article 60 also regulate matters relating to *safety zones*. In short, article 60 gives the coastal state exclusive rights of such importance that it would be difficult to suppose that the coastal state could reasonably be uninterested in these rights. There could possibly be reasons for such evident carelessness but we consider those reasons difficult to imagine, and even more difficult to construe as convincing. Our main point here would be that the rights contained in article 60 are integral elements of the institute of the EEZ and that it is far easier and simpler to use and successfully defend these rights from all kinds of non-observance by other states and from denial of their existence in positive law or by diminution of its spatial and legal scope, if the EEZ is officially proclaimed.

Supposing that this standpoint of ours cannot and will not be agreed upon and that - in opposition - it is asserted that the coastal state already has all the rights mentioned in articles 56 and 60 without proclaiming its EEZ, then, of course, one should insist that this opposite standpoint be argued through and that it prove that these rights exist independently of the existence of the EEZ. That, by the way, doesn't seem an easy task. But if one doesn't accept the standpoint presented in this paper, it is only logical then that one should have to precisely point out those alleged norms of international law which give the coastal state - beyond its territorial sea and up to 200 n. m. from the baseline from which the breadth of the territorial sea has to be measured - the rights contained in articles 56 and 60 of the Convention. One could also imagine a third standpoint, arguing that such rights are of no value to the coastal state. Again, this standpoint would need to be expounded and explained by its adherents (if there are any).

Marine scientific research

As we have seen, Part V of the Convention limits itself to the indication that marine scientific research is a matter over which the coastal state has jurisdiction in its EEZ. But as to the nature of such research, there are no more details in Part V than there are, for instance, in the case of artificial islands, installations and structures (article 60). That is understandable because the whole of Part XIII is devoted exclusively to marine scientific research. Artificial islands, installations and structures do not constitute a large enough unit to require, as in the case of marine scientific research, its own particular part of the Convention.

Therefore the most basic provisions about artificial islands, installations and structures are contained in Part V (article 60), and also in Part VI (articles 79, 80), Part VII (87), Part XII (article 208) and Part XIII (article 246). In contrast, the subject of marine scientific research is dealt with at length in Part XIII (articles 238-265), so that it is only mentioned outside Part XIII if the structure of the Convention makes that unavoidable.

It is not necessary to present and explain in this paper the subject matter of marine scientific research. That is not our aim, and one would therefore simply point to Part XIII. What, however, is necessary to do in this paper is to expound our assertion that a clear understanding of Part XIII makes it clear that the coastal state in its EEZ has a very strong legal position with respect to possible claims by other states or international organizations to the rights to conduct marine scientific research in that EEZ. Although the coastal state should "in normal circumstances" give other states or competent international organizations its *consent* for marine scientific research in its EEZ (article 246, para.3), it is in our opinion essentially a provision which is in practice very significantly limited by the necessary fulfilment of a series of requirements without which the coastal state is not obliged to give its consent. In practice, one could expect the position of the coastal state to be even stronger than it appears from reading the text of the Convention, the reason for this being that the question of whether the conditions that articles 247, 248, 249 laid down in the Convention have been fulfilled or not, in any particular case, are for the coastal state to decide - at least until a final and binding settlement of the dispute is reached. The expression *discretion* is explicitly used and coastal states may ... in their discretion withhold their consent to the conduct of marine scientific research ...etc. (article 246, para.5). Of course, the coastal state must exercise its rights *bona fide*, but its findings are sufficient to prevent the commencement of marine scientific research. Disputes in this matter shall be settled in accordance with Part XV. Until the dispute is settled, marine scientific research is not allowed without the explicit consent of the coastal state, even if previously the consent of the coastal state had been obtained.

In our view, the legal position of the coastal state is of such strength that it is difficult to imagine an instance of marine scientific research being conducted in the EEZ of a coastal state against the will, and, of course, against the interests of that coastal state. But if, being extremely cautious, we allow the hypothesis that it could happen that marine scientific research be conducted against the will of the coastal state, then there is still the clear provision in the Convention (article 249, para. 1 (a)) of the coastal state's right "to participate or be represented" in any project a foreign state or a competent international organization undertakes in the EEZ of that coastal state. This is, we maintain, a considerable safeguard of its interests.

What has been said above was necessary in order to outline our basic concern: whether or not to proclaim the EEZ. We think that this very strong legal position of the coastal state towards all other states only exists if the EEZ legally exists, i.e. only if the EEZ has already been proclaimed. The provisions relating to marine scientific research and contained in Part XIII are positive law only if the EEZ exists. The real existence, purpose and sense of these provisions are inseparably linked to the EEZ. One cannot reiterate often enough: the EEZ can be established irrespectively of the fact that the Convention is not in force; the proclamation itself is, nonetheless, obligatory. No proclamation, no EEZ. A coastal state which has not proclaimed its EEZ, or which cannot prove that it has done so, could - and possibly would - be confronted with the assertion by other states that the sea-area in question has the high seas status. This means that the coastal state would be in a legal position in which it would be more difficult, or even impossible, to defend its interests in matters of marine scientific research. The coastal state's interests could be jeopardized by claims of other states or international organizations.

If this is correct, then a practical political question must be asked: what would be the reason for a coastal state's decision not to proclaim its EEZ; or, why exactly might a coastal state consider it in its own interest not to proclaim an EEZ?

At UNCLOS, rather drawn-out negotiations have been conducted between developed, industrialized coastal states and developing coastal states, seeking an acceptable solution in just such matters of marine scientific research. The most powerful maritime nations sought quasi-complete freedom of marine scientific research in all EEZs. It was clear that complete freedom would often seriously endanger security interests of many developing states. A balance between the opposing interests of big maritime states and developing states was not easily achieved. In our opinion, however, the final result now contained in Part XIII represents an obvious success in putting an end to the *freedoms* of the most powerful maritime states. Non-use of the legal possibilities contained in Part XIII has, at least, to be explained. To whom exactly (to a broad public, to competent organs and forums, etc.), and how, depends in each particular case on the constitutional and political system in the coastal state concerned.

The protection and preservation of the marine environment

The bulk of the provisions on the protection and preservation of the marine environment is contained in Part XII. This area is also mentioned in article 56, among the areas in which the coastal state has jurisdiction in its EEZ. Part XII deals with this matter in its entirety and in all sea-areas which exist as objects of

international law and where protection and preservation of the marine environment is needed.

Article 210, para.5 says that dumping⁶ in the EEZ is not permitted without the explicit permission of the coastal state. The coastal state "... has the right to permit, regulate and control" dumping. It is only natural to put the question here - what happens if the state has not proclaimed its EEZ? Does the state have this jurisdiction in matters of dumping without proclaiming its EEZ? A positive answer, we suggest, cannot be found in the Convention. On the contrary, article 86 explicitly states⁷ that the high seas regime applies in all parts of the sea which are not included in the EEZ. Those parts of the sea which have not been proclaimed as an EEZ are high seas. One should expect that other states and international organizations would argue and provide evidence against the existence of coastal states' rights to regulate dumping in areas having the high seas, not the EEZ, legal status.

In article 211, para.5, coastal states are given another important and well defined right. On the grounds of this provision, the coastal state may legislate, i.e. pass laws and regulations as foreseen in para.6 of article 211, to ensure the

6

"Article 1

Use of terms and scope

...

(5) (a) *dumping* means :

(i) any deliberate disposal of wastes or other matters from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;

(ii) any deliberate disposal of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;

(b) *dumping* does not include:

(i) the disposal of wastes or other matter incidental to, or derived from the normal operations of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea and their equipment, other than wastes or other matter transported by or to vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea, operating for the purpose of disposal of such matter or derived from the treatment of such wastes or other matter on such vessels, aircraft, platforms or structures

(ii) placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof, provided that such placement is not contrary to the aims of this Convention."

"Article 210

Pollution by dumping

...

5. Dumping within the territorial sea and the exclusive economic zone or onto the continental shelf shall not be carried out without the express prior approval of the coastal State, which has the right to permit, regulate and control such dumping after due consideration of the matter with other States which by reason of their geographical situation may be adversely affected thereby."

7

"Part VII High Seas - Article 86

Application of the provisions of this Part.

The provisions of this Part apply to all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State. This article does not entail any abridgement of the freedoms enjoyed by all States in the exclusive economic zone in accordance with article 58."

enforcement of norms in order to make efficient the prevention, reduction and control of pollution from vessels in its EEZ. In other words, under the conditions of article 211, para.6, the coastal state has the right to adopt laws and regulations which in particular, clearly defined areas of its EEZ, provide for very efficient anti-pollution jurisdiction, with appropriate sanctions.

Though these rights of the coastal state can be exercised only with the approval of the competent international organization, the Convention gives the coastal state, through the above mentioned provisions, a very valuable chance to defend its ecological interests with its own norms, which may go beyond international standards. Certainly, according to Part XII, a possibility is provided for a very substantial extension of coastal states' exclusive rights and safeguards over their own interests. These matters in which the coastal state's competence and jurisdiction are so considerably enlarged are of course not irrelevant to the preservation of flora and fauna, i.e. of living resources, in the respective area, but it also helps to preserve the tourism value of the coast. The possibilities offered in article 211 do not only relate to the narrow economic interests of the coastal state. By safeguarding a general ecological balance, the provisions of Part XII also favour more idealistic interests - natural beauty, unspoiled scenery (national sea-parks kept in their natural state, Kornati, etc.). Fighting pollution of all kinds reflects on health standards, cultural standards, tourism, recreation, i.e. not only on purely economic interests and values understood in the narrowest sense. This justifies reiterating that the EEZ is both a resource zone and a non-resource zone. Again, one should be aware that the prerequisite for using the possibilities contained in Part XII is the legal existence of the EEZ.

Other rights provided for in the Convention

Besides the subjects contained in article 56 which we have already mentioned (artificial islands etc., marine scientific research, protection of the environment), article 56, para. 1 (c) points out *other* coastal state's rights and duties in its EEZ. The Convention says clearly that the coastal state also has, besides the rights mentioned under (a) and (b) in article 56, para. 1, *other* rights "provided for in this Convention". But these *other* rights are neither fully, nor *exempli causa* expounded, and neither does the Convention say where in it they can be found, i.e. in which article these *other* rights do appear. One must suppose that these *other* rights do exist, because it would not make sense to mention them if they did not exist.⁸ It is left, however, to practice and interpretation to identify these *other* rights.

⁸ This follows from an old and well established principle for the interpretation of legal texts.

We do not intend to explain and list all these *other* rights, not even *exempli causa*. In this paper we will just point out those rights which we think could be considered as "other" rights of coastal states in their EEZ, and which, besides, also prove that the EEZ is not only a *resource* zone.

(The right of hot pursuit). The Convention gives the coastal state in its EEZ one more new right. This right can by no means be considered an exclusively *resource* right: it is the right of hot pursuit, as contained in article 111, extended in para.2 of the same article to the EEZ as well. The coastal state has the right to undertake pursuit if it has good reason to believe that a foreign ship has violated the laws and regulations of the coastal state applicable, in accordance with the Convention, in the EEZ. Thus, if a foreign ship or some of its boats are in the EEZ of the pursuing state, this state may also undertake and proceed with pursuit beyond its EEZ. It is clear that the laws and regulations of the coastal state will not relate exclusively to *resource* rights, but also to the jurisdiction related to artificial islands, etc., to the marine scientific research, to the preservation of the ecological balance, and to *special areas* and *special measures*, as provided in article 111, para.2, which extends the right of hot pursuit to also include violations against the regime in the EEZ. The coastal state's power, authority and control are significantly extended seawards. This in particular makes it possible to provide its own legal order with more efficient sanctions. Can a state renounce such rights, and possibilities? What would be the explanation for doing so?

(Residual rights in the EEZ). It is very likely that in the practical application of the new institute of the EEZ unexpected questions will arise. There will, however, be no answers available, either in Part V, or anywhere else in the Convention. It will be realized that there are no provisions in the Convention which make the application and the interpretation of the Convention, and also of the EEZ, possible by providing reasonable answers. In short, the Convention will prove to have serious lacunae; especially over the question of who owns the unforeseen and unmentioned rights and jurisdiction in an EEZ.

In article 59, the Convention obviously foresees that disputes and conflicts could possibly arise as results of such lacunae. Whose are the *residual* rights? Do they belong to the coastal state or to *other* states, which means to the international community?

The Convention does not give a direct answer, but it offers a "basis for the resolution of conflicts" (article 59). There can be no easy resolution or answer, saying that the respective right or jurisdiction should be attributed either to the coastal state or to *other* states. Instead, the dispute "should be resolved on the basis of equity, and in the light of all the relevant circumstances, taking into account the respective importance of the interests involved to the parties as well as to the international community as a whole". As for *equity* and the *relevant*

circumstances we are rather sceptical about how much help these two notions are in reality. One might perhaps be a little less sceptical as to the third device, namely the "importance of the interest involved". This is something more easily quantified, at least if a *third party* (court, arbitral tribunal, commission) is to pronounce the final and binding decision. But this is of no interest in this paper, in which we would like to assert simply that article 59 also proves that the EEZ is a *sui generis* zone. In article 59 there is no trace of a supposition to suggest that such residual rights can only be *resource* rights. This does not follow from article 59, and rightly so. At UNCLOS, one could notice that the majority of delegations had the feeling and impression that the scope and the content of residual rights were unknown and unforeseeable. One more reason to conclude that such residual rights will include *non-resource* rights.

The development of technology will bring new uses of the seas. Nobody can be sure that the new uses will all be connected to resources. One must reckon with the probability that coastal states will acquire new *non-resource* rights and jurisdiction in their EEZs. Here, too, non-proclamation could deprive the coastal state of several advantages.

From all that has been said so far it seems justifiable to conclude that the EEZ is not an institute of international law which it is permissible to consider as exclusively a *resource* zone. Although the EEZ is in the first place really a *resource* zone, defending the coastal state against foreign exploitation of resources situated near to its coast, and even against the depletion of living resources in that zone (stocks of fish, primarily), the EEZ is more than that. The new institute gives the coastal state more than simply the riches of the sea (resources) in the respective zone. The rights and jurisdiction of the coastal state in its EEZ are manifold and complicated. They consist of substantive and also of procedural norms. Furthermore, some new and hitherto unknown rights will very probably appear in the future. The authority of the coastal state already embraces any artificial island, installation and structure, even though this does not serve only to control the economic exploitation of the *resources* of the EEZ but also any other purpose for using the sea. Marine scientific research can by no means be limited only to helping to achieve direct material gain. Anti-pollution jurisdiction, though it undoubtedly has its economic purposes and goals, has also a less economic side where aesthetics, physical and mental health, and more idealistic values play a part. It is also true that the word *economic* (Exclusive *Economic* Zone) is part of this new institute's name. But this expression, as in many other instances is a *terminus technicus* and therefore never completely appropriate. One should know its content and scope. In our case the name is not completely satisfactory either. The economic consideration is not the only one, even if we take the adjective *economic* very broadly. In par-

ticular, the provision of article 56 para.1 (c) namely that the coastal state in its EEZ "... has: (c) other rights and duties provided for in this Convention", draws our attention to the fact that one should be cautious and not exaggerate the importance of the word *economic*. As for the expression *other rights*, we have mentioned above what we think these *other rights* are. Now, what one should consider as the most important novelty in the development we have been dealing with is the already existing authority of the coastal state in its EEZ, owing to the fact that the EEZ is an institute of positive universal customary international law. One crucial question, however, cannot be avoided: does the coastal state in not proclaiming its EEZ renounce not only its *resource* rights but also its *non-resource* rights?

If one considered the EEZ only as a *resource zone*, and all coastal states' rights as resource rights only, then all proposals and claims aimed at not establishing and not proclaiming EEZ would be strongly supported and the respective arguments more convincing. It is well known that the European Economic Community seeks to prevent all coastal states in the Mediterranean Sea from proclaiming their EEZs. From this policy one could infer that the Community, consciously or unconsciously, considers the EEZ as only a *resource zone*. If one accepted this standpoint and if, consequently, all Mediterranean coastal states considered EEZs as exclusively *resource zones*, then the arguments in favour of not proclaiming these zones would become more convincing - at least at first sight - and the chance to justify these arguments greater. One could expect from interested quarters all kinds of arguments and reasons appealing for cooperation. One could expect intensive persuasion to the end that cooperation⁹ is absolutely

⁹ The notion and meaning of cooperation *cannot* be very far from what one could consider as *harmonious, concordant and dissentless* policy. But such a policy, commonly agreed upon, presupposes that the interests of the cooperating subjects, if not quite identical, at least do not conflict.

One could, or one even should suppose that Italy and Yugoslavia have a common interest in the rational exploitation of the fish stocks in the Adriatic, of not depleting it, of maintaining an ecologically sound Adriatic, of organizing navigation secure from navigational risks, and the like. But it cannot be denied that the political and socio-economic orders of these two neighbour-states are different, and that this must necessarily result in many diversities as to the position of fishermen (different kinds of enterprises in which they are employed, the situation on the market, the needs of the population, the possibilities for the export of canned fish, etc.). These diversities do not make cooperation and the coordination of mutual interests on both sides an easy task. In addition there is one fact which one cannot overlook: one of these two states is a partisan of the new international economic order, while the other does not belong, to put it mildly, to those states which have shown eagerness to help realize this goal.

We know that member states of the EEC (Ireland, United Kingdom, Federal Republic of Germany, France, etc. and Spain when it becomes a full member of the EEC) do not necessarily agree about the form of and the conditions for fishing in the "common" EEZ, in the EEZ of the EEC. It is optimistic to expect that two neighbours, one a member of the EEC, and therefore helped in

imperative, that exploration and exploitation, management, investment, etc., have nowadays to be common, that the phenomenon of interdependence is growing, that planning and integration are the only way out of various difficulties, etc.

And all these arguments apply even more among neighbouring coastal states. Part IX of the Convention (Enclosed or semi-enclosed areas) in particular, requiring states (article 123) to cooperate, could be used in favour of not establishing and not proclaiming EEZs. It is also probable that proposals and suggestions will appear for establishing common or mixed enterprises, communities, companies, joint ventures, mixed crews, etc. for the purpose of exploiting sea-areas which could be proclaimed as an EEZ. With regard to such forecasts, the present paper does not intend to deny all these arguments, assertions, needs, etc. On the contrary, this paper accepts the need for and usefulness of international cooperation, which is also in accordance with the UN Charter and a whole series of other international legal instruments. Any voluntary, equitable, just, constructive and well organized cooperation on an equal footing has to be considered a very valuable contribution to strengthening international peace and collaboration. One should therefore support any sincere move in this direction. Nevertheless, one should not sacrifice to this noble goal a necessary sense of realism. It is only realistic not to overlook some undeniable facts. When there exists a fundamental difference in the socio-economic order of two states (for instance Italy and Yugoslavia), or if two states belong to different economic (and, maybe, military) camps, alliances, formations, institutionalized groups, then, of course, the problems of achieving cooperation satisfactory to both (or to more) states should not be underestimated. But nevertheless, it would be wrong to take all the possible obstacles to be insurmountable for all eternity, and to therefore discourage all cooperation and collaboration among neighbouring coastal states and their natural and juridical persons. However - and this has been the reason for our insisting on the EEZ not being only a *resource* zone but also a *non-resource* zone - at the present stage of development of the law of the sea, the realization and the exercise of coastal states' *non-resource* right have to be separate and individual. We should bear in mind that the jurisdiction in accordance with article 56, para.1 (b) has to be exercised not in *cooperation* by a number of states together, but as the completely unilateral and independent act of a sovereign state. Our assertion is that the exercise of a *non-resource* right,

many respects by the EEC, and the other a developing and non-aligned state, would easily find a formula for agreements and arrangements which both sides would consider just. One should not forget that cooperation even among EEC member states is not ideal. The EEC-rule of *l'égalité d'accès* does not work satisfactorily. The *double standard*-policy is far from disappearance in the EEC. However, we do not point this out to prove that cooperation in the Adriatic in such circumstances is unrealizable, but only because it is necessary to draw attention to the difficulties and to instigate thorough studies in this area.

the right of hot pursuit - for instance - cannot possibly be exercised or performed by two states (or more states) in cooperation. It is easier to imagine cooperation with respect to *resource* right, whereas *non-resource* rights touch too closely upon military and security matters. The EEZ as a *non-resource* zone gives the coastal state such rights and jurisdiction which by their legal nature can only be exercised by the authority of one state only. All that has been mentioned with regard to *non-resource* rights and jurisdiction, that is all that the Convention attributes to coastal states in connection with artificial islands etc., marine scientific research, the protection of the environment, residual rights and the right of hot pursuit, is of a very specific legal nature, asking for individual and unilateral, not bilateral or collective, use, exercise and enforcement. What we are talking about here does not concern - at least not in the first place - questions and matters of economics, of resources, or of management. It concerns the direct exercise of coastal states' sovereign rights in a sense and content *par excellence* political, focusing on the power and asserting the supreme authority (imperium) of the state, leaving aside economic and resource-related considerations. The corresponding activities are unfit for activities which take place in *cooperation*, in *agreement*, in *compromise*, *balancing the interests of* and so on. Moreover, in these cases (of *non-resource* rights and jurisdiction) it will often be necessary to make extremely quick decisions - as for instance in cases of anti-pollution jurisdiction provoked by ecological catastrophes. There would not be an opportunity for lengthy negotiations and certainly not for prior planning, organization, etc., as is possible in the organization of common policy in the preservation of the living resources of the sea (article 61) or coordinating marine scientific research (article 123(a)).

It seems to us that it is now appropriate to make the following assertions on the basis of what has been said above that:

- (1) The EEZ is not only a *resource* zone, but also a *non-resource* zone;
- (2) Accordingly, the coastal state, besides its rights and jurisdiction regarding resources, also has rights and jurisdiction which do not directly, or at all, regard resources;
- (3) For an undisputed and successful exercise of *non-resource* related rights and jurisdiction - except if the coastal state for some reason renounces these rights and jurisdiction, which is not normally to be expected - it is appropriate, if not indispensable, to officially proclaim and notify the establishment of the EEZ;
- (4) Even for the exercise of resource-related rights and jurisdiction, the proclamation of the EEZ would be at least highly advisable;
- (5) The proclamation of the EEZ in no way prevents cooperation among states concerning any possible use of the sea (for instance the uses mentioned

in article 56, para. 1(a), or the cooperation envisaged in article 123);

(6) On the contrary, any just and equal cooperation will be easier and more realistically based if the respective EEZs have been proclaimed;

the reason being that by proclaiming the respective EEZs, the overall situation in every respect (as to the size of any particular EEZ, the richness of its living and non-living resources, all other relevant qualities and circumstances connected with this area, the EEZ, in which the cooperation would be organized and exercised) becomes clearer; and it can only be of help to neighbouring states which really want just and equitable cooperation;

(7) In the case of non-proclamation or postponement of proclamation of the EEZ, the responsible decision-making organ in a democratic state is obliged to give and explain its reasons for not using the rights international law gives to all coastal states;

(8) This is probably even more true of small and medium-sized states, especially the developing ones, which have, as coastal states, a geographically and politically disadvantaged position.

Summary

The Importance of the Exclusive Economic Zone as a Non-Resource Zone

Exclusive Economic Zone is prevalingly being addressed as a resource zone. Sometimes, erroneously, even as solely a resource zone. Although its relevance as a resource zone is probably its most important normative content, the zone must not be made to appear as solely of economic and raw-material importance. States in their EEZs also have jurisdiction over:

- Establishment and use of artificial islands, installations and structures;
- Marine scientific research;
- Protection and preservation of the marine environment;
- Other rights and duties provided for in this Convention (UN Convention on the Law of the Sea, art. 56).

This paper deals with the rights of coastal states which have declared their Exclusive Economic Zones as non-resource zones.

Što dokazuju nacionalna zakonodavstva o međunarodno-pravnom institutu *isključiva gospodarska zona*?*

Nacionalna zakonodavstva o isključivoj gospodarstvenoj zoni potvrđuju da je taj međunarodnopravni institut već prihvaćen kao institut općeg običajnog međunarodnog prava. Osim toga nacionalna zakonodavstva (među njima i ona Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza) dokazuju i to da sve obalne države bez iznimke imaju pravo uspostaviti svoje isključive gospodarstvene zone, potvrđujući posebno pravo da to čine i obalne države u Sredozemnome moru. Eventualni zahtjevi da se u tome moru ne proglašavaju te zone nikako ne mogu biti pravno utemeljeni i opravdani. Takvi zahtjevi ne mogu se temeljiti na obvezi koja bi proizlazila iz općega međunarodnog prava, jer takva obveza naprosto ne postoji.

Tvrđnja da nema ništa što bi u novom pravu mora bilo važnije od nastanka jednog novog instituta međunarodnog prava, *isključive gospodarstvene¹ zone*, i njezina nedvojbenog prihvaćanja kao instituta pozitivnoga običajnog međunarodnog prava - polazište je ovoga razmatranja.

Razlozi koji opravdavaju tu apodiktičnu tvrdnju dobro su poznati i opetovano iznošeni, objašnjavani i potvrđivani u praksi i doktrini međunarodnog prava.

No to isto nije moguće reći i za sve druge novine sadržane u Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora (dalje u tekstu: Konvencija), pogotovo ne za njezin Dio XI, dio koji sadrži jedan posve novi, revolucionarni pojam, *opće dobro čovječanstva*. Taj je pojam Konvencijom prenijet (transponiran) i oblikovan u novi međunarodnopravni institut, koji je temelj novog međunarodnopravnog objekta nazvanog *Zona (the Area)* i novog međunarodnopravnog režima koji u toj *Zoni* vlada. No, za razliku od EEZ-a, taj novi objekt i novi režim međunarodnog prava zasada su tek dio jedne Konvencije, koja još nije stupila na snagu. Dok je EEZ institut općega međunarodnog prava - o tome nema dvojbe - ponavljamo da *Zonu* još ne možemo uzeti za institut međunarodnog prava. Kad bi jednog dana *Zona* i postala institut međunarodnog prava, sve države ne bi bile neposredno zainteresirane za taj novi institut i režim, bar ne u bližoj budućnosti. Kao što znamo, čak i u nekim najvećim, najbogatijim i financijski i tehnološki

* Što dokazuju nacionalna zakonodavstva o međunarodnopravnom institutu „isključiva gospodarska zona“? – u: Adrias Zavoda za znanstveni i umjetnički rad JAZU, Split, 2, 1988., str. 151-159.

¹ U daljem tekstu upotrebljava se kratica EEZ. To je kratica za engleski naziv *exclusive economic zone*, koja je prihvaćena i u drugim jezicima; nju treba čitati kao *isključiva gospodarstvena zona*.

najrazvijenijim državama postoje ozbiljne sumnje u neposredne mogućnosti gospodarstvenog iskorištavanja *Zone*. Dilema postoji neovisno o tome da li se govori o iskorištavanju *Zone* u skladu s odredbama Konvencije, ili pod nekim drugim uvjetima odnosno sporazumima.

Za sada nas zanimaju samo činjenice i pozitivno pravo, a ne nesigurna budućnost. Stoga moramo biti svjesni da EEZ već djeluje i utječe na tekuće međunarodne odnose i međunarodnu politiku, osobito kad razmatramo pitanje: TKO i GDJE ima suverena prava, jurisdikciju, itd. nad iskorištavanjem i istraživanjem prostranih i bogatih dijelova mora. Ne postoji ni jedna obalna, ili čak i država bez morske obale, koja na neki način ne bi bila zainteresirana za vlastitu, ili za tuđu EEZ-u. Stoga je svako proučavanje i analiziranje svih pitanja vezanih uz EEZ-u opravdano a, dakako, i svih nacionalnih zakona obalnih država koji se odnose na njihove vlastite EEZ-e.

Kao što znamo, obalne države nisu čekale potpisivanje Konvencije, pa da se tek onda prihvate donošenja zakona i drugih propisa kojima reguliraju pitanja iskorištavanja dijelova mora koji sežu preko granice njihovih teritorijalnih mora i koji, dakle, leže izvan njihovih državnih područja. Dapače, one su bile vrlo aktivne u donošenju i provedbi svojih unutrašnjih pravnih poredaka (npr. Island) kojima su određivale zone što ih nazivaju *ribolovnim zonama*, *gospodarstvenim zonama* ili *isključivim gospodarstvenim zonama*. Većina je tih zona proklamirana u vrijeme dok je još trajala *Treća konferencija Ujedinjenih naroda o pravu mora* - UNCLOS - (1973-1982.). Ako pogledamo datume tih akata državnih zakonodavstava, vidjet ćemo da su svi ti akti i zakoni proklamirani otprilike u razdoblju od 1970. do 1980. što dokazuje da je taj proces otpočeo prije te da se nastavio za vrijeme rada UNCLOS-a, iz čijih je nastojanja EEZ i proizašla. Ovdje ćemo navesti samo zakone koji su donijeti nakon usvajanja Konvencije, 30. travnja 1982. i njezina potpisivanja 10. prosinca 1982. Od država koje su donijele zakone o EEZ-i nakon 10. prosinca 1982. izabrali smo samo Sjedinjene Američke Države, Sovjetski Savez, Egipat, Rumunjsku i Bugarsku. Ističemo, ipak, samo jednu državu koja je prije toga regulirala to pitanje - Maroko, koji je akt datirao 18. prosinca 1980!

Sjedinjene Američke Države i Sovjetski Savez su super-sile. Jasno je da su posljedice svega onoga što one učine ili propuste učiniti, od čega se uzdrže ili u što se umiješaju, kudikamo veće nego što bi bile posljedice istih akcija neke manje ili male države. Ako dvije super-sile u svojim unutrašnjim pravnim porecima prihvate i potvrde institut EEZ-a, tada je taj novi međunarodnopravni institut dobio presudnu potvrdu svoga stvarnog i pravnog postojanja, pogotovo ako ni jedna druga država ne prosvjeduje (ne uputi formalni protest) protiv zakonodavstva odnosnih država, tvrdeći da se njime krše norme međunarodnog prava.

Pozornost koju smo obratili na Egipat i Maroko posljedica je posebnog zanimanja Jugoslavije za ono što se događa u Sredozemnom moru.

Konačno, Rumunjska je druga, a Bugarska treća država na Crnom moru koje nakon Sovjetskoga Saveza (koji je prvi donio zakon o EEZ-i) donose svoje zakone o EEZ-i. (Za Tursku zasada nemamo pouzdanih informacija). Budući da je Crno more manje od Sredozemnoga, a u nekim pogledima čak čini njegov dio, ustanovljenje EEZ-e u Crnom moru može služiti kao primjer da obalne države u okruženom ili poluokruženom moru (čl. 122-123 Konvencije) ne prihvaćaju teoriju, ideju, ili čak svojevrsni zahtjev da se u takvim morima ne smije proklamirati EEZ. Razumije se da to neprihvatanje odnosno odbijanje da se navedenom zahtjevu udovolji valja ocijeniti kao načelni, opći i ispravni stav, i to, dakako, neovisno o tome tko takav pravno neutemeljeni zahtjev postavlja.

Pogledajmo sada nacionalna zakonodavstva.

Sjedinjene Američke Države

Najprije spominjemo Sjedinjene Američke Države, jer je zakonski prijedlog za uspostavljanje EEZ-e uz vanjsku granicu teritorijalnog mora radi osiguranja isključivih nacionalnih prava u tom području, Predstavničkom domu Kongresa podnesen odmah nakon potpisivanja Konvencije, u prosincu 1982. Taj je zakonski prijedlog prihvaćen pa je ubrzo slijedilo i donošenje odgovarajućega zakona. Novi je zakon stupio na snagu predsjedničkom proklamacijom od 10. ožujka 1983. i predsjedničkom izjavom objavljenom istoga dana; nju se navodi kao *Provedbeni zakon o isključivoj gospodarstvenoj zoni*²

U vezi s iznijetim, treba naglasiti da je još sedam godina prije toga, 13. travnja 1976., donesen tzv. *Magnusonov akt o očuvanju i gospodarenju ribljim bogatstvom*. Ta nas činjenica upućuje na to, da je ideja *isključivosti* u Sjedinjenim Američkim Državama snažno utemeljena, i da je postojala i prije donošenja provedbenoga zakona o EEZ-i. Uživavanje posebnih prava u pojasu od 200 morskih milja nije bilo nešto posve novo u američkom pravnom poretku. Zbog toga se Sjedinjene Američke Države nalaze na popisu država koje su proglasile svoju EEZ-u, ali također i na popisu država koje su ustanovile svoju ribolovnu zonu od 200 morskih milja.

Iako Zakon o ustanovljenju EEZ-e ne spominje Konvenciju izravno, ona je u tom zakonu ipak više puta spomenuta neizravno, i to onda kada tekst Konvencije upućuje na „noviju međunarodnu praksu i kodifikaciju“ ili na „novija nastojanja kodifikacije međunarodnog prava u vezi sa širokim rasponom aktivnosti u oceanima.“ Nema nikakve dvojbe o tome da *Zakon o ustanovljenju EEZ-e* institut EEZ usvaja u sadržaju i obliku kako je definiran u Konvenciji. I ne samo da

² *Law of the Sea Bulletin* (Office of the Special Representative of the Secretary-General of the Law of the Sea) No. 1, September 1983.

su pravni sadržaj i pravna pravila koja taj institut uređuju preuzeti iz Konvencije, nego su iz nje također preuzeti jezik i izrazi. Jasno je da taj Zakon ne bi uopće bio donesen, a svakako ne u obliku i sa sadržajem što ga ima, da tekst Konvencije nije bio usvojen (30. travnja 1982) i da ona nije bila potpisana (10. prosinca 1982).

Iz mnogih mjesta u Proklamaciji, kao i u Izjavi, očigledno proizlazi da ni Administracija, niti Kongres nisu zadovoljni svim dijelovima Konvencije. Ipak, to ne predstavlja zapreku ustanovljenju instituta EEZ-e u sadržaju i obliku u kojem su oni definirani u Konvenciji.

Očita je namjera Sjedinjenih Američkih Država da i dalje nastave s pokušajima izmjene određenih odredaba Konvencije. Činjenica je da to dosad nije uspjelo. Sjedinjene Američke Države osobito ne mogu prihvatiti odredbe Dijela XI. No iako je zbog toga nezadovoljstvo s Konvencijom još uvijek veliko, ono nije upereno protiv EEZ-e, koja je, uostalom, već postala institut općega običajnog međunarodnog prava.

Zakon o ustanovljenju EEZ-e predviđa da se neizbježne promjene i adaptacije u postojećem zakonodavstvu moraju izvesti tako da institut EEZ-e ne kolidira s drugim odredbama međunarodnoga prava.

Ono što je vrlo važno, svakako je - širina EEZ-e. A ta širina - 200 morskih milja - jednako je određena u Konvenciji i u *Zakonu o ustanovljenju EEZ-e*. I pravo drugih država u EEZ-i također je Zakonom određeno u skladu s Konvencijom. Jedino se u jednom pogledu zakonodavac Sjedinjenih Američkih Država razilazi s Konvencijom. Radi se o znanstvenim istraživanjima. Sjedinjene Američke Države niti ograničavaju niti uvjetuju prava drugih država i međunarodnih organizacija da izvode znanstvena istraživanja u EEZ-i Sjedinjenih Američkih Država. Time one, naravno, ne krše Konvenciju. Nemati potrebe za nekim pravom, ne upotrijebiti i ne proklamirati ga, također je pravo. Pravo je države da ne traži ostvarenje svojih prava. Sjedinjene Američke Države se odriču svoje jurisdikcije u pogledu znanstvenih istraživanja - od čega međunarodna zajednica može imati samo koristi.

Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika

Sovjetski je Savez ustanovio svoju gospodarstvenu zonu Dekretom od 28. veljače 1984.³

Tekst Dekreta je prilično dug, a odredbe su vrlo detaljne. Očito je da taj Dekret usvaja mnogo više nego samo temeljni sadržaj Konvencije. To je i razumljivo, budući da je svrha nacionalnog zakonodavstva u pitanjima koja pri-

³ *Law of the Sea Bulletin*, No. 4, February 1985.

padaju prvenstveno području međunarodnog prava - i zbog toga se reguliraju pravilima međunarodnog prava - da se omogući i provede njegova primjena u unutrašnjem pravu. To se može ostvariti jedino pobližim odredbama što ih donosi nacionalno zakonodavstvo. Odredbe i jednoga i drugoga, i međunarodnog i unutrašnjeg prava, moraju biti međusobno usklađene. Sovjetski je pravni poredak potrebno prilagoditi Konvenciji i prema njoj odrediti sve pojedinosti da bi se taj poredak mogao izravno primijeniti. Bitno je da nacionalno zakonodavstvo nije u sukobu s Konvencijom, a to je navedenim Dekretom upravo i postignuto.

Kako je Sovjetski Savez potpisao Konvenciju već prvoga dana kada je ona bila izložena potpisivanju (10. prosinca 1982), a kako je Dekret stupio na snagu nešto više od godinu dana nakon toga, jasno je da bi odredbe Konvencije svaka-ko utjecale na sadržaj i oblik Dekreta. No, uz taj neizbježni utjecaj, postojala je i očita, izrazito svjesna namjera da se - u razumnim granicama - slijedi i oponaša Konvencija. Usporedimo li Konvenciju i Dekret, vidjet ćemo da je definicija EEZ-e iz Dekreta gotovo istovjetna s onom u Konvenciji. Najvažniji dijelovi Dekreta praktički su preneseni iz Konvencije, i to bez izmjena. Tako je u Dekret unijet doslovce prepisani čl. 56 Konvencije. U slučajevima gdje se tekstovi doslovno ne poklapaju, oni ipak nisu ni u najmanjem detalju proturječni. To se posebno odnosi na odredbe koje reguliraju prava, jurisdikciju i obveze obalnih država u tuđim EEZ-onama. Isto je i s odredbama o umjetnim otocima, uređajima i napravama u EEZ-onama. Tu se dijelom ne radi samo o bitnom poklapanju, nego i o istovjetnim konstrukcijama rečenica, redu riječi; Dekret čak slijedi i sintaksu Konvencije (čl. 60).

Dekret, također, regulira pitanja koja se ne pojavljuju u Dijelu V. nego u Dijelu XII. (zaštita i očuvanje morskog okoliša) i XIII. (znanstveno istraživanje mora) Konvencije. Kada se ta pitanja, uključivši i odgovarajuće odredbe, odnose na EEZ-e - što znači na prava i obveze država u EEZ-onama - sovjetski ih Dekret također regulira, što je posve razumljivo. U Dekretu će se naći sve odredbe relevantne za EEZ-e, bez obzira na to gdje se - u kojim dijelovima - Konvencija njima bavi.⁴

Arapska Republika Egipat

I Egipat je Konvenciju potpisao već prvoga dana, tj. 10. prosinca 1982. Pri deponiranju ratifikacijske isprave, 26. kolovoza 1983, Egipat je također priložio jednu *deklaraciju* u skladu s čl. 310 Konvencije. *Deklaracija* se odnosi na velik broj predmeta. Pod naslovom *Deklaracija o ostvarivanju prava Egipta u isključivoj gospodarstvenoj zoni* piše:

⁴ *Law of the Sea Bulletin*, No. 3, March 1984.

„Arapska Republika Egipat će počevši s današnjim danom, ostvarivati prava koja joj pripadaju po odredbama Dijela V. i Dijela VI. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora u isključivoj gospodarstvenoj zoni izvan i uz vanjsku granicu svog teritorijalnog mora u Sredozemnom i Crvenom moru.

Arapska Republika Egipat će, također, u toj zoni ostvarivati svoja suverena prava radi istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja prirodnim bogatstvima (živim ili neživim) morskog dna, njegovog podzemlja i mora nad njim, i s obzirom na sve druge aktivnosti vezane za gospodarstveno istraživanje i iskorištavanje zone, kao što su proizvodnja energije djelovanjem vode, morskih struja i vjetrova.

Arapska Republika Egipat će provoditi svoju jurisdikciju nad isključivom gospodarstvenom zonom prema modalitetima izloženim u Konvenciji koji se odnose na izgradnju i upotrebu umjetnih otoka, uređaja i naprava, znanstveno istraživanje mora, zaštitu i očuvanje morskih okoliša te na druga prava i obveze predviđene Konvencijom.

Arapska Republika Egipat izjavljuje da će u ostvarivanju svojih prava i izvršavanju svojih obveza u skladu s Konvencijom, u isključivoj gospodarstvenoj zoni poštivati prava i obveze drugih država, te djelovati na način sukladan odredbama Konvencije.

Arapska Republika Egipat ustanovit će vanjsku granicu svoje isključive gospodarstvene zone u skladu s pravilima, kriterijima i modalitetima izloženim u Konvenciji.

Arapska Republika Egipat izjavljuje da će poduzeti potrebne radnje i izvršiti potrebne pripreme radi reguliranja svih pitanja vezanih za njezinu isključivu gospodarstvenu zonu.“

Navedena *Deklaracija* pokazuje da je Egipat proklamirao svoju EEZ-u bezuvjetno. Činjenica da proklamaciji nije slijedilo donošenje zakona ili akta (bar koliko mi znamo), ne znači da proklamacija sama nije dovoljna i da EEZ još uvijek nije stvarno uspostavljena. Za uspostavljanje EEZ-e dovoljni su jasno izražena spremnost i odluka obalne države da ima svoju EEZ-u. U *Deklaraciji* piše „... Egipat će, počevši s današnjim danom, ostvarivati prava koja mu pripadaju po Dijelu V. i Dijelu VI. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora u isključivoj gospodarstvenoj zoni koja leži izvan granice i uz vanjsku granicu njegovog teritorijalnog mora u Sredozemnom i Crvenom moru.“ Stoga je pogrešna svaka tvrdnja da Egipat nije uspostavio svoju EEZ-u.

Za ovaj naš rad važno je reći da je obalna država u Sredozemlju proklamirala svoju EEZ-u. To što je Sredozemno more spomenuto *expressis verbis* pogoduje, naravno, našem stajalištu.

Maroko

Aktom No. I-81 od 18. prosinca 1980., objavljenim Dahirom No. I-81-179 od 8. travnja 1981., Maroko je ustanovio svoju EEZ-u.⁵

Iako je Maroko ustanovio svoju EEZ-u prije potpisivanja Konvencije u prosincu 1982., Maroko je posebno zanimljiv s obzirom na okolnost da dio marokanske obale leži uz Sredozemno more, kojemu je u ovom prikazu dana posebna pozornost.

U središtu naše pozornosti trebale bi se naći dvije činjenice:

1. Marokanski akt govori o marokanskoj obali kao cjelini, ne čineći nikakvu razliku između obale uz Atlantski ocean i one uz Sredozemno more. Jasno je da se stoga Akt mora primjenjivati na obje obale, uz Sredozemno more i izvan njega.

2. Za odnos između postojanja EEZ-e na jednoj i pojma *međunarodne suradnje* na drugoj strani, Akt od 18. prosinca 1980., u čl. 13 propisuje ovo:

„Odredbe ovog Akta neće priječiti primjenu načela međunarodne suradnje s kojim je Maroko suglasan i koje provodi u svojim sporazumima s drugim državama ako ne šteti njegovim pravima i suverenosti i poštuje njegove nacionalne interese.“

Rumunjska

Jednim Dekretom Državnoga vijeća (No. 142, April 25, 1986) Socijalistička Republika Rumunjska je u Crnom moru ustanovila svoju EEZ.⁶

Poput zakonodavstva Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskoga Saveza, i ovaj Dekret obuhvaća jedan prilično dug i opsežan pravni tekst koji reproducira sadržaj odgovarajućih dijelova Konvencije. Uočljivo je da Dekret izričito navodi Konvenciju i da svoj tekst drži suglasnim s Konvencijom. (U uvodnim se rečenicama Dekreta kaže: „Uzimajući u obzir općepriznate norme međunarodnog prava, i, posebno, relevantne odredbe Konvencije o pravu mora zaključene 1982. pod okriljem Ujedinjenih naroda.“)

Važno je, također, obratiti pozornost na sadržaj članka 4. Dekreta, u kojem se navodi da Rumunjska „... može surađivati u svojoj isključivoj gospodarstvenoj zoni s drugim obalnim državama Crnog mora radi osiguranja, očuvanja i racionalnog istraživanja živih bogatstava te zaštite i očuvanja morskog okoliša, posebno u područjima uz vanjsku granicu zone, uzimajući u obzir specifičnu

⁵ *The Law of the Sea - National Legislation on the Exclusive Economic Zone, the Economic Zone and the Exclusive Fishery Zone*, New York, 1986, str. 195.

⁶ *Law of the Sea Bulletin*, No. 8, November 1986.

prirodu Crnog mora kao poluokruženog mora s ograničenim biološkim potencijalom.“

Prema tome tekstu možemo zaključiti da je opravdano odbacivati sve pokušaje da se bilo koje proklamiranje EEZ-e u okruženom ili poluokruženom moru odmah proglasi inkompatibilnim s međunarodnom suradnjom. Naprotiv, rumunjski Dekret ne isključuje i ne sprječava suradnju dviju ili više susjednih država u istraživanju i iskorištavanju mora izvan njihovih teritorijalnih mora. To, naravno, vrijedi i za sve druge slučajeve, tj. kad je EEZ proklamirana u okruženom ili poluokruženom moru.

Bugarska

Prošle je godine i Bugarska uspostavila svoju EEZ-u u Crnom moru. Ona je to učinila svojim Dekretom No 77 koji je 7. siječnja 1987. donijelo Državno vijeće⁷. Tekst tog Dekreta znatno je kraći od drugih dosad razmotrenih zakonodavnih tekstova o EEZ-i.

Prepuštajući reguliranje, pojedinosti bugarskom zakonu koji treba pratiti Dekret, glavne odredbe su svejedno jasno izražene, tj. da širina EEZ-e ne smije sezati izvan 200 morskih milja, a odredbe o pravima i jurisdikciji obalne države u njezinoj su EEZ-i preuzete iz čl. 56 Konvencije. Premda Dekret ni ne navodi Konvenciju, nema dvojbe da je namjera bila da se Konvenciju usko slijedi i da Dekret bude s njom u skladu.

Zaključak

Kakav bi se zaključak mogao izvesti iz ovoga razmatranja nacionalnih zakonodavstava o EEZ-i u šest navedenih država - držeći pritom na umu, da postoje mnoge druge države s gotovo istovjetnim ili sličnim zakonodavstvom o EEZ-i?

Temeljni je zaključak da je EEZ istodobno i životna činjenica i institut pozitivnog prava, duboko usađen kako u unutrašnje pravne poretke država, tako i u međunarodno opće običajno pravo. Naravno, ovaj zaključak nije nov i nisu mu više potrebne potvrde i dokazi. Drugi bi zaključak bio da EEZ nije utemeljena samo kao pravni institut međunarodnoga običajnog prava (budući da Konvencija još nije stupila na snagu), nego da je, štoviše (a to i nije česta pojava), njezin specifični normativni sadržaj, tj. pravila koja sva zajedno tvore institut

⁷ *Law of the Sea Bulletin*, No. 10, November 1987.

EEZ-e, preuzet iz Dijela V. Konvencije i prenesen u nacionalna zakonodavstva, slijedeći, manje-više, doslovno način izražavanja u Konvenciji.

Ako je ovaj zaključak ispravan, možemo očekivati proces konsolidacije u kojemu će se nacionalna zakonodavstva prilagođivati odredbama Konvencije. Nacionalni akti i zakoni o EEZ-i koji se razlikuju od odredaba Konvencije, možda će s vremenom biti naknadnim noveliranjem s njome usklađeni. To se može očekivati, jer dvije super-sile utječu na druge države, bar na one koje su im saveznici. Ujednačivanje odgovarajućih nacionalnih zakonodavstava očito izražava težnju da se izbjegnu neujednačenosti između nacionalnih zakonodavstava i Konvencije.

Posljednji zaključak temelji se na proklamaciji Egipta i na zakonodavstvu Maroka i triju (Sovjetski Savez, Rumunjska, Bugarska) od četiri (četvrta je Turska) obalne države na Crnom moru. Pet je tih država ustanovilo svoje EEZ-e u Sredozemnom i Crnom moru, a to znači da one nisu prihvatile *klimu mišljenja* (*climate of opinion*) koja navodno postoji, a pogotovo ne eventualno postojeći zahtjev koji bi htio spriječiti sredozemne države da ustanove svoje EEZ-e. Ta ideja, odnosno takav zahtjev čini se da potječu od Evropske Ekonomske Zajednice (European Economic Community - EEC) i nekih njezinih država-članica (Nije bilo moguće ustanoviti da li je takav zahtjev, gdje i kada bio formalno postavljen). Kao objašnjenje i opravdanje takvom zahtjevu spominje se razmjerno mala površina Sredozemnog mora i razmjesta otoka, shvaćanje da Sredozemno more pripada u okružena ili poluokružena mora (čl. 122-123 Konvencije), i da bi stoga bilo nemoguće ustanoviti EEZ-e koje ne bi dovele do kršenja slobode otvorenog mora (čl. 87. Konvencije). To bi, navodno, izazvalo kontraproduktivne posljedice po nacionalno iskorištavanje morskih bogatstava. No ideje te vrsti - ili, možda, zahtjevi, ako takvi zaista postoje - ne mogu biti više nego tek puke političke sugestije, nikako išta više od toga. Ni jedan zahtjev neke države ili međunarodne organizacije, kojim se od određene države traži da ne ustanovi svoju EEZ-u, ne može biti pravno utemeljen i opravdan. Ni jedan takav zahtjev ne može biti temeljen na obvezi koja bi proizlazila iz općega međunarodnog prava, jer takva obveza naprosto ne postoji.

Summary

National Legislation on the Exclusive Economic Zone - What Does it Prove?

The consideration of internal laws on the exclusive economic zone (EEZ) of the USA, the USSR, Egypt, Morocco, Romania and Bulgaria (bearing, of course, in mind that there are a considerable number of other States with identical or similar legislation on the EEZ) brings the author of the present paper to the following conclusion:

The most fundamental and basic conclusion is obviously that the EEZ is both, a fact of life and an institute of positive law, deeply embodied in domestic law and in international law. This, however, is a conclusion which is not new and which does not need to be proved and evidenced any more.

The next conclusion is that not only is the EEZ established as a legal institute of customary international law (the United Nations Convention on the Law of the Sea being not yet in force) but - and this is not a frequent phenomenon - the specific normative content, i.e. the rules which all together compose and constitute the institute of the EEZ, have been, more or less, literally (verbatim) following the wording taken from the mentioned Part V of the Convention and transferred into the national legislation.

If this conclusion is correct, one can expect a process of consolidation, conforming the national legislation to the provisions of the Convention. National acts and laws concerning the EEZ, which differ from the provisions of the Convention, will possibly be brought in line with it with time. This is probable, because the two super-powers influence other States, at least those in alliance with them. The equalization and adaptation of the respective national legislation, the tendency to bring those laws closer to the Convention, and to avoid disharmony between the national legislation and the Convention, is rather likely.

The final conclusion is based on the proclamation by Egypt and on the legislation of Morocco, as well as of three (the USSR, Romania, Bulgaria) of the four (the fourth being Turkey) coastal States of the Black Sea. These five States established their EEZs in the Mediterranean and in the Black Sea. From this fact one must conclude that these five States do not accept the "climate of opinion" which seems to be that of the European Economic Community (EEC) and some Member States of the Community. This "climate" - or even claim - (it is not possible to ascertain whether such a claim has ever formally been expressed) would prevent Mediterranean States from establishing their EEZs. The narrowness of the Mediterranean Sea provides an explanation and justification for such

a far-reaching exception from the general provisions of the EEZ. The Mediterranean Sea should be considered an enclosed or semi-enclosed sea (Art. 122-123 of the Convention). This idea is also based on the presumption that the EEZs of all the coastal States in the Mediterranean Sea could not be established and the respective rights exercised without violating the freedoms of the seas (Art. 87 of the Convention) and provoking counterproductive effects on the rational exploitation of natural resources in that Sea. Nevertheless, such ideas - or, perhaps, claims? - can be considered only as political suggestions or proposals, nothing more. No claim by any State or any international organization, requiring particular States not to proclaim their EEZs, can be legally founded, i.e. no such claim can be based on an obligation derived from universal international law, because such an obligation simply does not exist.

The Changing Law of the Sea as Affecting the Adriatic*

The Adriatic Sea (further referred to as the Adriatic) is in many respects a considerably more important part of the world's oceans and seas than one might initially suppose, despite its limited size (approx. 138,595 km²)¹. We shall attempt to prove our assertion as being in harmony with contemporary realities.

Geographically the Adriatic is a segment of the Mediterranean Sea that cuts most deeply into the continent of Europe. Situated between the Italian and the Balkan peninsulas, it extends nearly to the central core of the continent. Its northern shores lie almost at the foot of the Alps. The Adriatic also serves as the shortest link between large parts of central Europe with the Danube Valley and the oceans. It is linked to the Ionian Sea by the Strait of Otranto².

For many centuries, the Adriatic has been used as an economically valuable water-way for traffic, trade, transport and communication. It possesses advantages of centrality between North and South, West and East; the proximity to Gibraltar and to the Suez Canal; the existing facilities, and good ports, as well as the fact that it is navigable all the year round³.

Geo-politically, the Adriatic has been, throughout the greater part of its history and at the present time, an area of the most sensitive and precarious stability, better to say, of endless instability. This more or less permanent situation results from the fact that all strategic directions, plans and considerations, relating to the broader area of the whole of the Mediterranean basin, including parts of Europe (especially of central Europe), cannot circumvent the Adriatic⁴.

In view of the current international politics, one must realize that each of the three major Adriatic coastal states, Albania, Italy and Yugoslavia - Greece also being an Adriatic state, but of minor significance - are members, or rather, adherents of the three major political formations of the present balance of power

* *The Changing Law of the Sea as Affecting the Adriatic*. – in: German Yearbook of International Law, Berlin, vol. 20, 1977, pp. 174-195.

¹ Ivo Rubić, *Jadransko more, Veličina*, in: Pomorska enciklopedija (PE), sv. 3, Zagreb, 1956., pp. 522-523.

² Branko Kojić, *Značaj Jadranskog mora za Jugoslaviju*, in: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2-3, Zagreb, 1973., pp. 125-128.

³ Ivo Belin, *Jadransko more*, in: Privreda, PE, sv. 3, Zagreb, 1956., pp. 561-569; Kojić (n. 2), pp. 153-162.

⁴ Radovan Pavić, *Osnove opće i regionalne političke geografije, geopolitike i geostrategije*, I. dio, Fakultet političkih nauka - Zagreb, 1973., pp. 1411-54; Grga Novak, *Jadransko more, Povijest*, PE, sv. 3, Zagreb, 1956., 562-579.

in the world: China, North Atlantic Treaty Organization (NATO) and Non-Aligned countries.

As to the fourth formation, the Soviet bloc, there is at present no coastal state on the Adriatic belonging to either the Soviet bloc or the Warsaw Pact. Albania was its member until September 1968.

That these three dramatically distinct and opposed political formations are in such a relatively very small area and of such geographic, economic and military importance, creates a situation which not only deserves, but demands particular consideration.

The position of the Adriatic coastal states in international politics is, briefly, the following:

Albania, although geographically far from China, is politically the nearest to it. During the last few years Albania has closely followed the Chinese course in foreign policy. The Third United Nations Conference on the Law of the Sea (UNCLOS) sessions held so far have been used by Albania as an opportunity to attack the Soviet Union in abrupt ways, using only very general political arguments, without really entering into technicalities and legal problems of the prospective Law of the Sea. The Albanian government has been more interested in the political effect of its criticism of the Soviet Union than in the progress of the Conference.

Although recently there have been signs of somewhat colder relations between Albania and China, one can still consider China as a state supporting Albania more than other states do, and Albania as a state that follows the Chinese course in foreign policy.

Italy belongs to NATO; it has been a member since the very inception of the alliance. This fact assures, from Italy itself, and from other members of NATO, the presence at all times of NATO military power in the land-territory of Italy, including, of course, Italy's Adriatic shores. The presence of NATO's naval units is also secured, both in the Italian territorial sea and in the high seas of the Adriatic.

Yugoslavia is undoubtedly independent of all political and military blocs: it not only is a non-aligned state, but also a leading power among these states, insisting on a thoroughly uncommitted policy.

Greece, if we consider it an Adriatic state, increases the number of Adriatic coastal states belonging to NATO from one to two. It is, however, fairly irrelevant whether there is only one state at the Adriatic as a member of NATO or whether there are two states belonging to that formation. What really is important is that coastal states of the Adriatic are divided among three of the four presently existing and very distinct independent, and, to a considerable extent, opposed political formations.

The above is in itself sufficient to draw attention to the present state of affairs and to the possible future developments in the Adriatic. The differing po-

litical and military commitments of the coastal states alone make the situation highly interesting.

In addition to this, however, one must also take into account a fourth formation: the Soviet bloc. Although not directly represented on the Adriatic shores because none of the Adriatic states belong to it, the Soviet bloc is nevertheless very evidently present in the Adriatic. Governments of the socialist states which under the leadership of the Soviet Union form a political bloc and a military alliance, the Warsaw pact, are definitely interested in anything connected with the Adriatic. It would be unnecessary, indeed, to define and to explain all the reasons and possible justifications for such an interest on the part of the Soviet bloc. This interest, of course, has to do with global strategy and, more precisely, with the problems of the Middle East, of the permanent presence of the U.S. and the Soviet navies in the Mediterranean Sea, of their needs for naval bases, etc.

One must rightly conclude from the foregoing that all the four major political power formations are directly interested in the Adriatic, a fact which influences their positions and roles in foreign policy now and which will do so in the future. Therefore we feel justified in analyzing relevant facts and developments from the point of view of economics, politics, strategy, law and related fields of states' activities, supposing that they are in one way or the other connected with the Adriatic Sea.

In this paper, however, we shall only have a look at the Adriatic in relation to firstly, the existing, and secondly, the prospective Law of the Sea. It should be obvious from the outset that the present and the future international legal order of the seas is but one of the elements influencing political interstitial relations.

I. The existing Law of the Sea

At the present, all of the four 1958 Geneva Conventions⁵ are in effect, and they constitute part of the general international treaty law. Moreover, these Conventions also reflect - although not completely and not beyond any doubt and criticism - the universal international customary law.

It is quite understandable that one has to examine to what extent the coastal states on the Adriatic themselves are bound by these Conventions. There exists an evident interest in identifying the kind of relations of these states towards the existing treaty law, and not so much towards the *customary* interna-

⁵ United Nations Treaty Series (UNTS), Volumes, 450,499, 516, 599.

tional law. The duty of all states to observe universal customary law is undeniable, but because of the well known reasons, non-observance and violations of that law are more difficult to be ascertained than is the case with the violations of the treaty law. Therefore, knowledge of the attitude of states towards the existing treaty law provides more and better insight into the attitudes of states towards the existing international legal order as a whole. It is even more revealing if a state declines to accede to certain international treaties which are in effect. These kinds of analyses can, perhaps, serve as a possible indication of the willingness of that state not only to observe the existing Law of the Sea, but also for predicting whether or not a particular state will accede to a prospective Convention, which at the moment may still be under negotiation.

1. Albania

On December 7, 1964, Albania ratified two of the 1958 Geneva Conventions, the Convention on the High Seas, and the Convention on the Continental Shelf⁶. Why did Albania not also ratify the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone? We consider it permitted and justified to explain that fact as an explicit sign of Albania's refusing to accept 12 nautical miles as the maximum breadth of the territorial sea. By that Albania kept the option - which in our view is contrary to existing international law - of ascertaining, like the majority of Latin-American states do, that the Law of the Sea allows coastal states to prescribe by their own municipal law the breadth of their territorial seas as they find appropriate. This explanation is in conformity with the following Albanian general statement given at the Caracas session of UNCLOS in July 1974:

"Nous soutenons le droit de chaque pays souverain de définir lui-même l'étendue des eaux territoriales, d'une manière raisonnable, sans porter préjudice aux intérêts des pays limitrophes et à la navigation internationale, en conformité avec les conditions concrètes géographiques, biologiques et océano-graphiques prenant en considération en premier lieu les besoins de sa sécurité nationale... Nous avons soutenu et nous soutenons le droit des pays latino-américains, africains et asiatiques d'avoir une largeur de leurs eaux territoriales jusqu'à 200 milles."

It is beyond any doubt that Albania in this respect belongs to the most radical group of the so-called *territorialist* states, which means that Albania may, by unilateral decisions and through municipal law, go on in extending its territorial sea, irrespectively of the existing law and also of the prospective Law

⁶ ST/LEG/SER. D/3, 359.

of the Sea. That is one of the more important features of the Law of the Sea in the Adriatic.

In describing the legal situation in the Adriatic, we have to mention Decree No. 4650 of the Presidium of the Albanian People's Assembly of March 9, 1970⁷. In Art. 4 of that Decree the breadth of the territorial sea of Albania is prescribed as 12 nautical miles. For the measurement of the territorial sea in front of a larger part of the coast a system of straight baselines are drawn. Beginning from the frontier with Yugoslavia, seven of these straight lines are drawn. These lines do not cover the entire Albanian coast, the total length of this system of lines being 87,8 nautical miles⁸. This drawing of straight baselines is in conformity with the existing Law of the Sea.

In the afore-mentioned Albanian Decree there is no claim for a contiguous zone, nor for any other particular zones. That, too, is in conformity with the existing Law of the Sea, as expressed in Art. 24, para. 2 of the Convention on Territorial Sea and Contiguous Zone⁹. However, this Decree, as concerning the breadth of Albanian territorial sea, is no longer in effect. Last year (1976), Albania informed the United Nations Secretary-General that it had extended its territorial sea to 15 nautical miles. That fact was mentioned at the informal meeting of the Second Committee of UNCLOS held on September 8, 1976, in New York. The international law doctrine had also taken notice of this extension:

"Albanien hat sein Küstenmeer bereits einseitig auf 15 Seemeilen ausgedehnt und betrachtet die Straße von Otranto, die den Zugang zur Adria bildet, als nur noch passierbar für die Anlieger."¹⁰

This, of course, is a unilateral action and plainly represents a violation of the existing Law of the Sea.

As to the continental shelf, in the said Decree which was put into effect on April 15, 1970, Albania claimed the continental shelf belonging to it (Art. 9 of the Decree), but did not define the extension of it. That also is in conformity with the existing law. Any coastal state has the right to its own continental shelf, regardless of whether the state has or has not ratified the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf. Any state exercises its rights as to the extension of the shelf according to the imperfect and imprecise definition of the continental shelf contained in the respective Convention. Continental shelf is also an

⁷ *Monatshefte für osteuropäisches Recht*, 1970, 303-310.

⁸ *International Boundary Study*, Series A, Limits in the Sea, Straight Baselines, Albania, No. 7, February 16, 1970, United States of America, Department of State, Issued by the Geographer.

⁹ "2. The contiguous zone may not extend beyond twelve miles from the baseline from which the breadth of the territorial sea is measured."

¹⁰ Uwe Jenisch, *Der Stand der UN-Seerechtskonferenz*, Außenpolitik, 1976, pp. 414-429 (421).

institution of universal customary law. Therefore the coastal state is not obliged, if claiming its right to the continental shelf, to ratify that Convention. Nor is the state obliged to fix its extension and to draw a delimitation line, up to which it thinks its continental shelf extends. It is, therefore, not known yet to the other coastal states of the Adriatic how far Albania intends to extend its continental shelf in the Adriatic. Though this is not a situation which would be contrary to the existing law, it might be at least a matter for discussion in the future, in seeking an agreement between the respective states. Potentially, this so far unresolved question could give rise to a serious international dispute.

Furthermore, it also has to be stressed that the Decree of March 1970 does not mention the Corfu Channel, the natural strait between the Greek island of Corfu and the Albanian mainland. It is clear that, according to the Decree, there are no waters in the Albanian territorial sea in which the regime of international straits has to be observed and applied, be it on the ground of the Convention on Territorial Sea and the Contiguous Zone, or be it as a rule of universal customary law. Consequently, Albania considers that in its entire territorial sea it is permitted to exclude temporarily - and also permanently - some particular parts from international navigation. This follows from Art. 8 of the Decree¹¹. The Corfu Channel is not mentioned separately, it is simply included in the territorial sea of Albania - of course only that part which belongs to it and not to Greece.

At the time when the *Corfu Channel* Case was before the International Court of Justice (ICJ), Albania took the stand, and it still does so now, three decades later, that the Corfu Channel - as a matter of fact a strait in geographic terms - is not also an international strait in the sense of international law. An international strait must be open for innocent passage of foreign ships¹². But Albania does not consider the Corfu Channel an international strait. This standpoint is in clear contradiction with the Judgement of the ICJ:

"Having regard to these various considerations, the Court has arrived at the conclusion that the North Corfu Channel should be considered as belonging to the class of international highways through which passage cannot be prohibited by a coastal State in time of peace"¹³.

¹¹ "Art. 8: Zum Schutze der Landessicherung kann der Ministerrat bestimmte Zonen, Häfen und Flughäfen für vorübergehend oder dauernd gesperrt erklären."

¹² Geneva Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Art. 16, (4): "There shall be no suspension of the innocent passage of foreign ships through straits which are used for international navigation between one part of the high seas and another part of the high seas or the territorial sea of a foreign State".

¹³ *Corfu Channel-case*, Judgment of 9 April, 1949: ICJ Reports 1949, (Merits), 29.

Without mentioning the Corfu Channel directly, it is precisely that Channel which is meant in the already mentioned general statement made by Albania during the Caracas session of UNCLOS in 1974, reading:

"En ce qui concerne les détroits qui se trouvent complètement dans les eaux territoriales de deux pays limitrophes et qui ne servent pas comme voie de passage pour la navigation internationale, le régime des détroits de ce genre est une question entièrement intérieure des deux pays riverains".

That attitude of Albania, of course, does not favour the interests of international navigation and the international community. Perhaps one could consider it as possible - though not desirable for constructive international collaboration - to argue against the mentioned and quoted position of the ICJ by asserting that it is not absolutely necessary to apply the regime of international straits in the Corfu Channel. There exists a more direct and broader sailing route into and out of the Adriatic. En route from the Ionian sea to the Adriatic, one leaves the island of Corfu on starboard, and on leaving the Adriatic and entering the Ionian sea the ship passes the island of Corfu on her port-side. But it is nevertheless undeniable that the Corfu Channel is "a useful route for international maritime traffic"¹⁴. It is clear that the Albanian non-observance of positive international law is unquestionable, as assessed by the said Judgment of the ICJ, even though there can be some doubts as to whether the respective part of the Judgment is really convincing and irrefutable. And it is also evident that Albania's good will for friendly relations with other states in the field of using the seas in the way prescribed by the existing international law is insufficient, if it even exists. If one insists, as Albania does, that according to the existing law the Corfu Channel is not an international strait, such an approach can be described at least as a less than friendly one. This is especially true in respect of the security of navigation. It would be a sign of cooperation and friendly relations if Albania, as a coastal state on the Corfu Channel, accepted the Judgment's standpoint and consequently treated that strait as an international strait.

Another grievance against Albania concerns the existing international law as a whole, not specifically the Law of the Sea. That grievance is the non-observance of the operative clause of the Judgment of December 15, 1949, by which the Court fixed the amount of compensation due from Albania to the United Kingdom (£ 843.947). Criticism of the non-fulfilment of the Judgment of the ICJ came from the Security Council in connection with Albania's request to be accepted as a member of the United Nations. Albania was not accepted as a member of the United Nations until December 14, 1955, not before the two super-powers reached a compromise concerning the acceptance of new mem-

¹⁴ *Ibid.*, 28.

bers in a package deal: the Soviet Union gave its vote for Italy on the condition that a number of Soviet Union candidates, among them Albania, be accepted simultaneously.

In any case, the consequences of non-submission to a Judgment of the ICJ can never be profitable, it does not make international law more effective nor does it improve the esteem and the authority of the ICJ. It would be good if one could hope that this negative attitude towards the existing international law, including the Law of the Sea, and towards the ICJ, were only temporary. But as for now and also the foreseeable future, that hope does not seem justified. There are no signs of a change in the attitude of Albania towards the two said Judgments of the ICJ in the *Corfu Channel* case. Needless to say that the fulfilment of the Judgment is possible even now, after so many years, especially by paying compensation for the damage.

One should perhaps not give a too far-reaching and perennial negative significance with regard to possible Albanian behaviour in the future, to any of the hereby enumerated attitudes of Albania towards the international law. Nevertheless, it cannot be denied that for the period which still lasts, and which will last until the 1958 Geneva codification work is replaced by a new international law order of the seas, presumably contained in the future Convention, Albania has not manifested such an attitude towards international law as could be praised as an expression of friendly relations and cooperation among states in accordance with the Charter of the United Nations. It goes without saying that the attitude of Albania as a coastal state in the Adriatic was and still is politically conditioned, and as such can also be politically explained and understood - but not approved. Because, if a state observes international law, it has to observe the Charter of the United Nations and also the Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations. This is true even if a state did not cast its vote for this Declaration, because its contents are nothing more than the already existing law, although with a few elaborations added.

In the international law practice as applied in relations with other coastal states on the Adriatic especially concerning the Law of the Sea, a number of minor incidents relating to sea-boundary violations, to detention of ships and crews occurred to the prejudice of Yugoslavia. There is a lack of information and evidence about the practice between Albania on the one and Italy and Greece on the other hand. But there is reason to believe that all incidents and disputes which occurred between Albania and other coastal states on the Adriatic were not provoked by any inadequacy or insufficiency of the existing Law of the Sea. The reason can rather be attributed to unsatisfactory political relations between Albania and other coastal states on the Adriatic in the period we have in mind, namely after World War II and in the period of the existing Law

of the Sea, especially after the 1958 Geneva codification work. Our assertion is that for incidents and disputes in the past, and also for those that may arise in the future, the existing Law of the Sea is not to be blamed.

This presentation of the relations between Albania and the existing Law of the Sea shall be concluded by pointing out that Albania, not only *de lege lata*, but also *de lege ferenda* decisively supports the concept of the so-called *territorialists*, asking for a 200 nautical miles zone, not as an economic zone, but as plain territorial sea. Being itself a disadvantaged coastal state in a narrow sea, and as such not in the position to profit from large extensions of exclusive rights and jurisdictions, Albania's attitude has an entirely foreign policy motivation, i. e. to follow China closely and to support all that it thinks is directed against the interests of the Soviet Union in the first place, and also against the United States which, seemingly, takes the second place. As the *territorialist* states are predominantly developing states, and most of them are also non-aligned states, China's policy could also be motivated by the endeavour to exert influence on - if not lead - those states. From the point of view of all coastal states, as well as those of the Adriatic, the policy of a state which does not so much care for what is in its own direct and permanent interest connected with the matter in question, in this case with the Law of the Sea, but would rather act against the interests of the opponent states or group of states, bears some danger, or at the least some serious inconvenience.

2. Italy

On December 17, 1964, Italy ratified two of the 1958 Geneva Conventions: the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, and the Convention on the High Seas. By this Italy accepted the obligations contained in two Conventions out of four, and the two more important ones at that. In these two Conventions the so-called traditional Law of the Sea has been codified. This part of the Law of the Sea is still of a greater practical value in the daily uses of the seas than the law contained in the two remaining Conventions. The other two Conventions, especially with regard to the Adriatic, are less important. From the fact that Italy accepted the Convention on the Territorial Sea, one can conclude that it does not want, or does not consider it desirable and justified to extend its territorial sea beyond 12 nautical miles. If Italy had wanted to do that, it would not have ratified the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone. Italy acted in conformity with the existing Law of the Sea, and recently extended its territorial sea to the permitted maximum of 12 nautical miles.

For a Mediterranean coastal state with a considerable maritime tradition this attitude is normal and appropriate. Besides, one reason lies in the fact that Italy's geographic position has deprived it from the advantages which coastal

states on the oceans asking for a territorial sea of 200 nautical miles can expect. Italy is not a thoroughly disadvantaged state, but also not a favoured one. Its place, in this respect, is just at the separation line between privileged states and states neither advantaged nor disadvantaged¹⁵. (Albania and Yugoslavia are among extremely disadvantaged states). Italy's continental shelf is rather limited, especially in the Adriatic.

Anyhow, Italy has, stemming from its own interests as a maritime power, accepted as a treaty obligation those parts of international law, which are of great importance for the stability of international relations. The Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas is of very little practical importance in the Adriatic. And as to the Geneva Convention on the Continental Shelf, which Italy has not ratified either, the existing international customary law, as it was mentioned already, sufficiently substitutes the Convention. As a matter of fact, the difference is not in the content of the rules, but in the type of source. The source of the rules contained in the Convention is, in the doctrine and practice of international law, fixed in Art. 38 (a) of the Statute of the International Court of Justice, whereas the source of the customary rules is fixed in Art. 38 (b). In addition, the delimitation of the continental shelf in the Adriatic has to be solved by particular law, because there is no seabed in the Adriatic which can be considered as beyond any national jurisdiction, i. e. as an international area. And as a matter of fact, in the larger part of the Adriatic the delimitation has already been done by a bilateral treaty, namely by the Agreement between Italy and Yugoslavia concerning the delimitation of the Continental Shelf between the two countries, concluded on January 8, 1968, in Rome¹⁶.

This Agreement is in full conformity with the relatively new institution of the legal continental shelf. After the instruments of ratification had been exchanged, the Agreement entered into force on January 21, 1970. It has to be considered as a very substantial part of the existing - but also of the future - Law of the Sea in the Adriatic. Moreover, it is an example of constructive neighbourly relations between two states. Although these two states followed the method contained in the Convention on the Continental Shelf as the method for drawing the boundary line between their respective parts of the continental shelf, they departed from that method when it became inadequate owing to particular geographical features. That means that they, by agreement, abandoned the principle of equidistance in drawing one part of the boundary line. Yugoslavia made some concessions to Italy, and vice versa, but Italy received consid-

¹⁵ Renate Platzöder, *Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, Eine Zwischenbilanz*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 1975, 164-165.

¹⁶ *International Legal Materials* (ILM), 1968, 547-553.

erably more than it gave. The reason for this uneven accommodation and departure from the method which has otherwise been observed by the two states, lies in the existence of some very small Yugoslav (Jabuka, Galijula, Palagruza) and Italian (Pianosa) islands. If these islands had been used for drawing the line, it would have put Italy in a disadvantageous position. The maps which make integral part of the Agreement show very clearly the boundary line and the geographic reasons for applying two methods of drawing that line. It is politically significant that Italy and Yugoslavia have been able and prepared to bring about an important territorial decision. The way they did it, and the combined method they chose - equidistance and agreement - give the best forecast as to the legal security of that delimitation.

The most recent event in building up a body of law for the Adriatic is the conclusion of a second agreement between Italy and Yugoslavia, which is of the highest political importance for the general relations between two neighbouring states. Here we shall mention only the one which concerns the Law of the Sea. The delimitation, not definitely agreed upon, between that part of the bay of Trieste belonging as state territory to one of the coastal states, and the part belonging to the other coastal state, is solved definitely in the latest agreement: A precise delimitation line, which is a border line between the two states, is drawn by a bilateral international treaty. That treaty is the *Agreement of Osimo*¹⁷, signed in the small town of this name in the vicinity of Ancona on November 10, 1975.

The Agreement of Osimo was ratified by the competent legislative bodies of Italy and Yugoslavia in the beginning of this year and the exchange of the instruments of ratification took place in Belgrade on April 3, 1977. That same day the Agreement entered into force.

The importance both for the existing, but also for the prospective Law of the Sea in the Adriatic is evident. Clear and precise delimitation at sea between these two states, being made in compliance and in conformity with international law, makes it easier now to apply other rules of Law, in mutual relations, rather than political pressure and power.

Very precisely, in Annex 3 by words¹⁸, and by a map (Annex 4), the lateral sea boundary between the two states in the rather narrow bay of Trieste is now definitely drawn as a state boundary line which both sides accepted as binding. The access to and from the bay of Trieste is very important both to Italy and to

¹⁷ *Traité entre la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie et la République Italienne, Osimo (Ancona), le 10 novembre 1975* – in: Službeni list, Međunarodni ugovori, No. 1, 11. 3. 1977.; see also Europa Archive 1976, D 465 - D 472.

¹⁸ Starting in the bay of Sv. Jernej, the boundary line is determined by straight lines which link up the points that are fixed by a system of coordinates. In case of divergences between the description of the boundary line by words, and the lines on the chart, the written text is decisive.

Yugoslavia, for their maritime traffic to and from the ports of Trieste (Italy) and Koper (Yugoslavia) depends on it. This agreed boundary is not only a general political success and a stability factor in inter-European relations, but - and this is the focal point of our interest - it is an example of how an application of the existing Law of the Sea (principles of median line, equidistance, agreement) is feasible. There is now a high level of probability that disputes concerning territorial delimitations in the Adriatic between Italy and Yugoslavia are not likely to be expected any more.

Summing up the general attitude of Italy towards the existing Law of the Sea, it can be described and evaluated as moderate and avoiding extreme positions. This, however, does not mean that Italy would oppose a revision of the existing Law of the Sea if it should consider a revision necessary and useful¹⁹. That general position generates considerable security and makes the future attitudes of Italy highly predictable.

3. Yugoslavia

Yugoslavia's position has already been indirectly mentioned, as it is one of the contracting parties of the two most important international agreements concerning only the Adriatic, the other party being Italy. These agreements make the particular international law more precisely part of the existing Law of the Sea in the Adriatic. As to Yugoslavia's general attitude, with respect to the Law of the Sea, and irrespectively of particular agreements and territorial solutions, one has to underline the following facts.

Yugoslavia ratified all the four 1958 Geneva Conventions as well as the Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes arising from the Law of the Sea Conventions. In other words, Yugoslavia took the simplest attitude towards the existing Law of the Sea, an attitude of complete affirmation of the existing law as contained in the Geneva codification work. It is difficult to add more to that²⁰.

From that basic position, Yugoslavia has only with Italy developed further and more detailed international legal relations through bilateral agreements. Apart from the two already mentioned agreements, the main topic of these agreements has been fisheries. Yugoslavia ceded to Italian fishermen the right, of limited duration, to fish within precisely described areas under its exclusive

¹⁹ The general statement of Italy at UNCLOS, Caracas, July 15, 1974 (Intervention de S. E. L'Ambassadeur Nicolo Varvesi, Chef de la Délégation Italienne); Francesco Durante, *Italy, New Directions in the Law of the Sea, Collected Papers* - Volume III, 1973, 266-270.

²⁰ See *Law of May 22, 1965 on Yugoslavia's Marginal Seas, Contiguous Zone and Continental Shelf*, Službeni list, No. 22, 1965.

jurisdiction, specifying the limitation by the number of crafts, allowed gear etc.; and Italy would pay an annual compensation in its currency to Yugoslavia. The functioning of these agreements has not been without difficulties and complaints from both sides, but has not exceeded tolerable relations. During the entire period from the first agreement until today, these agreements can be considered an example of accommodation and collaboration of the two neighbouring coastal states trying to find a concrete solution by adapting that part of the universal Law of the Sea which is *jus dispositivum* in a particular international law on the Adriatic²¹.

Finally, we have to point out that, according to the existing international law, the access to and from the Adriatic is exercised by the application of the regime of the high seas. This means that the navigation to and from the Adriatic is the most free navigation guaranteed under international law. This navigation is of the kind contained in Art. 2, para. 1 of the Convention on the High Seas, and therefore limited only by international law and by "reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas".

The Adriatic sea and the Ionian sea are not linked by a strait in the sense understood in international law. The access to and from the Adriatic leads through the Strait of Otranto which at the narrowest point has a breadth of 41 nautical miles. After subtracting from that breadth the territorial seas of two coastal states, Albania and Italy, there is still a navigable sea lane left of at least 17 nautical miles. This sea lane enjoys the status of the high seas. In other words, the regime of navigation in the Strait of Otranto is the regime of free navigation, and therefore more favourable than the regime in international straits. This is particularly important for Yugoslavia, which is not a coastal state at the Strait of Otranto, and whose only coast is on the Adriatic.

It would already touch on the second part of this paper, to point out the unavoidable fact that in the prospective new order at seas, the regime of navigation through the Strait of Otranto will become less free than it is now, more regulated by the future Convention and the jurisdictions of the two respective coastal states.

4. Conclusion

In completion of this first part of the present paper, dealing with the existing law, it shall not be forgotten that all coastal states, irrespectively of whether

²¹ Concerning international law problems relating to the fisheries of the Adriatic Sea, see contributions written by B. Sambrailo, L. Kos, B. Milanović, and published in the post-war period in *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb; *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, Beograd; *Morsko ribarstvo*, Zagreb; *Međunarodna politika*, Beograd, and other Yugoslav periodicals.

or not they ratified the 1958 Geneva Conventions, and which of these Conventions they did in fact ratify, are obliged to observe at least the universal customary Law of the Sea. In the Adriatic, the application of the existing Law of the Sea, both the Geneva Conventions and the customary international law, has not so far provoked any considerable difficulties, particularly not those of a permanent character and such as would be a sign of inadequacy of the existing law. Whenever the existing law has not functioned in a satisfactory way, it is not the positive legal rules themselves, but the general political climate and opposite interests that have been the cause of disagreements. Though a revision of the Law of the Sea might be necessary and justified, the existing law has not by its mere legal content generated difficulties which, particularly in the Adriatic, would call for a rapid and radical change of the whole legal order at the seas.

II. The prospective Law of the Sea

A sufficient acquaintance with the work of UNCLOS must necessarily be assumed here. Furthermore, the last results of UNCLOS sessions, i.e. the Revised Single Negotiating Text (RSNT)²² and the Informal Single Negotiating Text (ISNT)²³ can not be reproduced here, but must also be assumed as being sufficiently known. The work of UNCLOS itself, and its repercussions in the international law doctrine, in interested expert circles (politics, law, economics, fisheries, navigation, petroleum and mining industry and business) and journalism, have been repeatedly discussed in public nearly all over the world. The problems which face UNCLOS and the progress achieved so far have become familiar to segments of the population, let alone experts in international law and international relations, who followed very closely the evolution and development of this part of the international legal order²⁴. We therefore proceed directly to fix the changes which already now, though the legal content of the prospective Convention has not yet become known in all its institutions and substantial rules, can be taken as accepted, both generally, and, at least in principle, on the basis of a quasi-consensus. Thus there is practically no longer any probability that these prospective changes will be abandoned or subjected to essential alterations.

1. Not all of the prospective changes concern the Adriatic. Some of them are simply inapplicable on narrow seas such as the Adriatic. Therefore the

²² UN Doc, A/CONF. 62/WP. 8/Rev. I/Part 1, II, III - 6 May 1976.

²³ UN Doc, A/CONF. 62/WP. 9/Rev. 2 - 23 November 1976.

²⁴ See, for instance, Dag Hammarskjöld Library, *The Sea: Legal and Political Aspects*, A select bibliography, 1974.

whole problem of a new legal institution and a new object of international law, the *common heritage of mankind*, as well as the regime that is expected to be established on the seabed beyond national jurisdiction, is in no way of interest here. Of course, the coastal states on the Adriatic are interested, as are all other coastal states and land-locked states too, in the common heritage of mankind and in rules, which in the future shall become a part of international law. But this has nothing to do with the Adriatic itself. The same holds in respect of another novelty, the rights of archipelago states, for instance.

2. Now, turning to changes which will affect also the Adriatic, there is nothing more important, and more unforeseeable in its consequences, than the fact that there will no longer be a *high sea*; no part of the Adriatic will any longer have the status of the high seas. This is due to the combination of two factors.

3. The first factor consists of the more or less complete likelihood that a new legal institution, the *exclusive economic zone*²⁵, will become a part of the general international treaty law. A forecast that the new Law of the Sea will perhaps not include this new institution and object of international law, must be considered as quite unrealistic. In fact, a large number of states have already, by unilateral acts, extended their jurisdiction, mainly in fisheries, to a 200 nautical miles zone measured from the baseline; more precisely 188 nautical miles, as the maximum breadth of territorial sea is 12 nautical miles. This of course, irrespective of differences as to names of these zones (no common terminology) and to their not entirely identical legal contents, clearly indicates that the exclusive economic zone is the great winner, even before the new order is formally established by the international treaty law. And all this, of course, will necessarily reflect itself in the Adriatic.

4. The second factor contributing to the total disappearance of the high seas in the Adriatic lies in its small size. There is not enough space for exclusive economic zones, in their maximum extension of 200 nautical miles. In the Adriatic, therefore, the exclusive economic zones of the respective coastal states will be small. Nevertheless, they will leave no room for the high seas. The non-existence of the high seas, as well as the non-existence of the common heritage of mankind, i. e. of the international seabed area (International Area) relieves the Adriatic of some politico-economic problems and divergences which could otherwise be expected and which potentially could give rise to disagreements and disputes. It is far too early to guess whether this is an advantage or a disadvantage for the coastal states on the Adriatic. It is clear that this impossibility of being thrown into disagreements and disputes concerning the use of the Area

²⁵ Revised Single Negotiating Text (RSNT) Part II, articles 44-63.

and all connected questions is limited only to the Adriatic, in which these categories of disputes and disagreements cannot have their material origin.

5. The next difference between the existing and the prospective legal order is the future extension of *national jurisdictions*. With regard to the rule of the existing law that the breadth of the territorial sea may not exceed 12 nautical miles, and that beyond this width there cannot normally be exercised any exclusive national jurisdiction, the RSNT, Part II, contains two far-reaching substantial novelties, which will affect the situation in the Adriatic more than in other broader seas and oceans. We mention first the exclusive economic zone, because this zone does not encounter any serious opposition and in our view is, at least as a resource zone, justified. Secondly we mention the contiguous zone (Art. 32 RSNT), which may not extend beyond 24 nautical miles from the baseline. That zone is less justified and should in our view encounter serious opposition and be abandoned.

To establish exclusive economic zones in the Adriatic means to divide the whole of the Adriatic among coastal states, the larger part of it between Italy (main land coast 1249 km) and Yugoslavia (main land coast 2092 km) - as these two states have a considerably longer main land coast than Albania (396 km) and Greece (no main land coast at all, only Corfu island coast - of 73 km). As to the partition and the delimitation, this has to be done in conformity with the prospective Convention. The RSNT, Part II, Art. 62, putting the stress on agreement, foresees, in cases where an agreement cannot be reached, the settlement of disputes in the way provided for in the Convention.

Though the line of delimitation between the exclusive economic zones of Italy and Yugoslavia does not yet exist, it is very likely that these two coastal states will not depart at all or in any case not considerably, from the line drawn by the Agreement on Delimitation of the Continental Shelf concluded in Rome on January 8, 1968²⁶. This has to be expected not only as the most simple and practical solution, but as a solution which conserves the vertical unity of the sea surface, the water column, the bed and the subsoil in the exercise of coastal states' rights and jurisdictions in this zone. If that is correct, then the division and delimitation could be done by dropping an imaginary screen, which must land upon the already existing line on the seabed²⁷, dividing the continental shelf between two neighbouring states, and proceed under the seabed into the subsoil. One must only add that the last point on this already existing line of delimitation (terminal or turning point 43, coordinate values 41° 30' O N - 18° 13' O E) will not necessarily be the point which in fact will be the last, i. e. that point, at which the exclusive economic zones of Albania, Italy and Yugoslavia

²⁶ Cf. (n. 16).

²⁷ ILM (n. 16), charts on pages 551, 552, 553.

will meet. This point cannot yet be fixed; the lines of delimitation between Italy and Yugoslavia with Albania must be drawn first.

The delimitation lines of the exclusive economic zones will mirror, though not formally, almost all the characteristics of border lines between state territories.

6. In such a narrow sea as the Adriatic, the prediction known under the terminus technicus *creeping jurisdiction* will demonstrate its justification. It is more than probable that the need for the large-scale exploitation of the living and non-living resources of the Adriatic, the extension of the exclusive economic zones being very limited, will force coastal states to take great care not to abandon even the smallest part of these zones by not implementing their rights and jurisdictions.

As to the legal contents of this new institution, i. e. the rules which will govern the regime of the exclusive economic zones, there are still uncertainties even now, after five sessions of UNCLOS. The RSNT Part II is merely a negotiating text, not yet a draft. But in the author's view, apart from his belief that the exclusive economic zones will in any case be part of the future Law of the Sea, he also finds that the constant trend in the legal contents of this zone approaches the contents of the territorial sea. The differences between these two institutions and objects of the international law do exist and, presumably, will continue to exist. The coastal states on the Adriatic must realize that, concerning the regime of navigation in the territorial sea, the regime of innocent passage regulates the navigation of foreign ships, and in the exclusive economic zones, the regime of the freedom of navigation shall be applied. However, all the freedoms will be exercised in the exclusive economic zones under the pressure of coastal states' jurisdiction, which is very broad and most likely will be exercised with insistence. This will come especially to the fore when these states defend their interests in matters of pollution and scientific research. Thus one of the results that could be expected in the Adriatic might be a more severe anti-pollution regulation and the establishment of separate sailing routes, especially for tankers.

7. As to *fisheries*, the biggest change will be the disappearance of the high seas. Consequently this will lead to a division of the whole Adriatic into zones, in which the coastal states will exercise their sovereign rights of exploitation. Furthermore, this means that any fishing activities in parts of the Adriatic which had previously been free for all states, owing to the fact that the respective parts had the status of the high seas, will as a result be reserved only for one of the coastal states. Other states must have the permission of the respective coastal state, otherwise they will be committing a violation of international law. So far, fishing vessels flying the flags of states which are not coastal states on the Adriatic have not fished in its high seas, because the Adriatic is not a rich sea in this

respect. In practice the Adriatic was, and still is, reserved for the fishing activities of its coastal states. But theoretically, with the disappearance of the high seas and the establishment of the exclusive economic zones, foreign fishermen will lose the right to fish in the Adriatic even as a legal possibility.

8. The situation is similar with regard to *scientific research*. Of course, the details have not yet been elaborated in the prospective Convention, but the position of coastal states will be much stronger, the rights and possibilities of foreign states will become more limited and conditioned by the will of the coastal state.

9. Very likely, the most important point in the prospective Law of the Sea in respect of the Adriatic, deals with the regime which will govern the access to and from that sea. We have already pointed out that the existing law secures the greatest possible degree of freedom of navigation to and from the Adriatic. The only navigable waterway to and from the Adriatic - the Strait of Otranto - is only 41 nautical miles wide at its narrowest point, and thus not a strait in the sense of international law. There is a sufficiently wide lane (approx. 17 nautical miles), which has the status of the high seas. Now, precisely this will definitely cease to exist as the new Law of the Sea comes into effect. If the exclusive economic zone becomes a part of the new international law order, and that is very likely, the Otranto - still not an international strait - will be covered by the Albanian, Italian and Greek exclusive economic zones. But even if UNCLOS were to fail, and there were no new Convention, the extensions of jurisdiction by unilateral acts are on the agenda.

In short, the prospective law, or the prospective unilaterally established situation, has the evident tendency to diminish the *freedom* of navigation. In the Strait of Otranto (41 nautical miles) the regime of navigation will be the regime of the freedom of navigation (RSNT, Part II, Art. 46), but it is clear that this regime cannot be identical with the freedom of navigation prescribed in Art. 76 (a) of the same Text. All the sovereign rights, exclusive rights, exclusive jurisdictions, etc. which the coastal states have according to Art. 44, make it absolutely impossible that the freedom of navigation and overflight in the exclusive economic zone will be exercised under the conditions existing in the high seas. The number of *rights* of coastal states in their exclusive economic zones is very large, and even the correct and moderate use and exercise of these rights can be an interference with the navigation of ships not flying the flag of one of the coastal states of the Strait of Otranto, Albania or Italy. But in case of a lack of fairness, the danger of chicanery is a definite possibility. Of all possible jurisdictions which could lead to unwanted practice on the part of coastal states, the jurisdiction with regard to the preservation of the marine environment, including pollution control and abatement, seems to offer the most opportunity for the application of the prospective Convention in a way unfavourable to international navigation. The clause saying that "the

coastal State shall have due regard to the rights and duties of other States" is a weak one, more a statement in comparison with all the rights and jurisdictions enumerated in Art. 44 para. 1 (a) to (e) and Art. 48.

10. The regime of the exclusive economic zone is not the only one which can impede international navigation in the Strait of Otranto. If the *contiguous zone* (Art. 32) is not deleted from the Convention, then the whole width of the Otranto will be under the coastal states' control as defined in that Article. As a matter of fact, there would be a combination and confusion of two regimes in the same area. The density of rights, jurisdictions and controls contained in Arts. 32 and 44 of the RSNT Part II could be of no negative effect on the *freedoms of navigation and overflight*, contained in Art. 46, only under the best and most favourable political conditions, if at all.

To this not very gratifying illustration of the prospective legal conditions for international navigation in the Strait of Otranto, one has to add the Albanian standpoint towards the breadth of the territorial sea and the already proclaimed extension of its territorial sea to 15 nautical miles. Thus in the Albanian half of Otranto the regime of innocent passage covers a zone of 15 nautical miles and, according to the Albanian attitude, its territorial sea could be extended to the median line of Otranto. The saturation with a large set of rights and jurisdictions even in the part of Otranto in which the regime would not be the regime of innocent passage, makes it a little hard to take the *freedom of navigation* (Art. 46) as realistic and operative.

11. In this connection one should also point to the fact, that not very far from the Adriatic coast there are all the *land-locked countries* of Europe. There is no other sea with more land-locked countries in its hinterland than is the case with the Adriatic.

Italy is a transit state for Switzerland (and Liechtenstein). Yugoslavia, too, is a transit state for Austria and Hungary. In a broader sense of neighbourhood, Yugoslavia is also a transit state for Czechoslovakia and Switzerland, though not the only one. All of these four land-locked countries already have, or could have, interests of different kinds in the Adriatic. We consider their rights of navigation (Arts. 2 and 4 of the Convention on the High Seas) as that particular right which for this group of countries is of more immediate importance than, for instance, fisheries in the exclusive economic zones of neighbouring coastal states. Therefore, one should expect the landlocked countries to support the inclusion in the Convention of such rules as guarantee the freedoms of navigation and overflight through the Strait of Otranto and similar outlets in a convincing and effective manner. The assertion of this paper is that it is obviously in the interest of Austria and of Hungary that the future regime of navigation to and from the Adriatic depart as little as possible from the regime which is now in effect.

12. Chapter IX of the RSNT, Part II, is a possible and convenient place in the system of the prospective Convention for securing, in a more realistic way, the freedom of navigation through outlets which do not have the status of international straits and for which the submission under the regime of innocent passage would represent an unjust and unacceptable worsening of conditions of international navigation. As a matter of fact, the Adriatic corresponds entirely with the definition contained in Art. 129. Though in this Chapter the navigational problem has not been mentioned, it would only be appropriate to do it here. One could, in the interest of the international community and the freedom of navigation insert a security against the abuse of all the rights and jurisdictions based on the regimes in the exclusive economic zones and the censorious zones. With an appropriate rule, one could institutionalize the freedom of navigation in the common interest and without prejudice to the interests of coastal states of the outlets leading to and from the seas defined in Chapter IX. The simplest and easiest way to do that would be to claim, as a general rule, that the regime of navigation in the respective outlets cannot, in the prospective law, be less free than it had been before the new Convention was put into effect. This would be justified. Moreover, it would be completely understandable if coastal states of such *closed or semi-enclosed seas*, especially those which are not coastal states of the outlets (Otranto), could not accept to be confronted in their connections to the world's seas and oceans with a considerable, if not essential, deterioration of the legal guarantees concerning their basic rights. In that case a general formula, proclaiming that the worsening of the existing regime by the prospective regime as to international navigation in international water-ways leading to and from the *enclosed or semi-enclosed seas* is strictly forbidden, would possibly be a satisfactory solution.

III. Conclusion

By the prospective regime (contained in the RSNT), and particularly by its application, the Adriatic would become legally enclosed and evidently cut off from the mighty stream of navigation enjoying the freedoms of the high seas. Without a guarantee provided by explicit clauses contained in the prospective Convention as general rules, that the freedom of navigation through Otranto will be preserved, one could doubt whether the Convention would be acceptable. To extend sovereign rights and multiple jurisdictions of coastal states might be justified. But if the legitimate interests of flag states, coastal (Yugoslavia) or land-locked (Austria, Hungary), were infringed upon in the Adriatic, i.e. not properly taken into consideration and given a just and equitable solution in general international treaty law, this could prevent these and other states from signing and

ratifying the prospective Convention. Nobody can know, of course, what a government will decide in this respect. But one can doubt whether governments will accept a substantially worse position as to their sea and air communications, so important for their political and economic interests. These states, being coastal or land-locked countries of a closed or semi-enclosed sea, could choose not to be bound by the new, but rather by the existing law. This, too, would not be a desirable solution. We know how many states complicated the Law of the Sea by not ratifying the 1958 Convention, pretending that they still considered the customary Law of the Sea as binding for them.

The ideal solution towards which an impending new legal order should tend, and nowhere more so than in the Adriatic, is a regime of navigation no less convenient and favourable than the existing one. But the exercise and safeguard of the rights and the legitimate interests of coastal states of the Strait of Otranto should be guaranteed, too.

This, of course, brings us to the question which shall be the last, but not only in this paper: it is the final question of the whole subject matter of the Law of the Sea; namely, the question of *dispute settlement*.

In the work of UNCLOS the subject of dispute settlement has not reached a very advanced stage yet. It is, therefore, impossible to foretell whether an effective system of submission to third-party dispute settlement by arbitral or judicial binding decisions will become integral part of the prospective Convention. However, submission to such a system is absolutely necessary. Otherwise the value of the entire system of the prospective Law of the Sea will suffer a great loss. Especially in the Adriatic, an effective system of dispute settlement would be the last resort in reconciling the interests of the international community to the interests of the coastal states of the Strait of Otranto. Two goals must be reached: the security of coastal states and the free access to and from the Adriatic for international navigation. Substantive rules may perhaps not always be enough. An effective system for the settlement of disputes which may arise from the interpretation and application of the prospective Convention is a vital part of what is sometimes called *Pax Adriatica*.

Summary

The Changing Law of the Sea as Affecting the Adriatic

The paper describes the geopolitical position of the Adriatic and outlines the relations between the coastal states of the Adriatic (Albania, Italy, Yugoslavia and, to some extent, Greece) and the existing great powers (China, NATO, Soviet bloc, Non-aligned Movement), as well as the relation of each of the coastal states to the existing relevant international law of the sea (1958 Geneva Conventions). The paper also mentions claims for the extension of territorial seas and for the economic zones. It points to the need for the most comprehensive systems possible for a peaceful settlement of disputes.

Pravo Republike Hrvatske da proglasi svoj isključivi gospodarski pojas*

Do sada je o pitanjima vezanima uz *isključivi gospodarski pojas* (exclusive economic zone, zone économique exclusive, ausschliessliche Wirtschaftszone) u hrvatskoj doktrini međunarodnog prava objavljen znatan broj radova. Neki od njih su dali obuhvatan prikaz cijelog tog novog međunarodnopravnog instituta, a neki se odnose na posebna pitanja (v. *bibliografiju*). No time ta tema nije skinuta s popisa onih međunarodnopravnih pitanja, koja su od znatnog i trajnog interesa za hrvatsku politiku, unutrašnju i vanjsku. Radi se o pitanju koje spada u okvir međunarodnog javnog prava, i to u onaj dio u sustavu te pravne grane koji nazivamo *pravom mora*¹. U tom dijelu međunarodnog javnog prava, u *pravu mora*, ne postoji tema, odnosno pitanje, koje bi za Hrvatsku bilo od većeg praktičnog interesa nego što je upravo pitanje isključivog gospodarskog pojasa. Postoje, dakako, i druga pitanja s područja *prava mora*, koja su također od interesa za Hrvatsku, ali je ovo naše pitanje upravo *sada* nedvojbeno najaktualnije. Recite što slijede trebaju dokazati istinitost ove tvrdnje i ukazati na potrebe donošenja određenih odluka.

Hrvatska je *obalna i pomorska zemlja* pa su njezini interesi oduvijek zahtijevali takvu političku, gospodarsku, vojnu, prometnu, kulturnu i svaku drugu orijentaciju², u kojoj bi postojala trajna svijest o vlastitom geopolitičkom polo-

* *Pravo Republike Hrvatske da proglasi svoj isključivi gospodarski pojas*. – u: Rad HAZU, Zagreb, knj. 473=knj. Razreda za društvene znanosti, 1996., str. 23-46.

¹ Pravo mora (law of the sea, droit de la mer, das internationale Seerecht) dio je međunarodnog prava, i to onog njegovog dijela koji se u sustavu te pravne grane najčešće izlaže pod naslovom *Objekti međunarodnog prava* (V. Andrassy, Bakotić, Vukas - *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1995., str. 149). Danas je pravo mora, gotovo u svojoj cjelini, kodificirano u *Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora* (United Nations Convention on the Law of the Sea) potpisanoj u Montego Bay-u 10.12.1982. Konvencija je stupila na snagu 16.11.1994. Republika Hrvatska nedvojbeno je država stranka Konvencije najkasnije od 5.4.1995. U ovom tekstu se naziv Konvencije krati sa Konvencija 82. Članci iz teksta Konvencije 82 navode se bez spominjanja Konvencije 82 jer se druge konvencije u ovom radu ne spominju. Tekst Konvencije 82 objavljen je u Službenom listu bivše SFRJ, 1/1986. od 10.1.1986.; također je tekst objavljen u izdanju Književnog kruga, Split 1986. Originalni engleski tekst objavljen je u *International Legal Materials*, Volume XXI, Number 6, November 1982.

² Opravdano je razlikovati između obalne i pomorske države. Nipošto se za svaku obalnu državu ne može reći da je i pomorska. Obalnu državu bez vlastitog pomoračkog stanovništva, bez svih onih profesija, zanimanja i znanja njezinih državljana koje ju čine pomorskom (pomorskih kapetana, brodskih posada, brodograditelja, ribara, brodovlasnika, brodarka) bez poznavatelja prava mora i pomorskog prava, kao i bez odgovarajuće tradicije, nije moguće držati pomorskom zemljom (V. Ibler, *Novo u međunarodnopravnom poretku na morima i naši interesi*, Adrias, sv. 1, Split, 1987.). Pomorska država je ona država koja činjenicu da posjeduje morsku obalu zaista može, zna i hoće koristiti u raznim svojim interesima (plovidba, promet, brodogradnja, ribolov,

žaju i koja bi opstanak i napredak sustavno temeljila i izgrađivala, između ostalog, i na upravo spomenutom geopolitičkom položaju, kao i na ostvarivanju i očuvanju svojih legitimnih interesa kao obalne i pomorske zemlje. U kolikoj je mjeri to Hrvatskoj, kroz njezinu povijest, uspijevalo, ovdje se ne raspravlja³. Jasno je, međutim, da u dugim razdobljima u kojima Hrvatska nema punu državnost i nije subjekt međunarodnog javnog prava, ona svoje interese kao obalna i pomorska zemlja nije mogla samostalno i nesmetano ostvarivati i razvijati. Nepostojanje pune državnosti i međunarodnopravnog subjektiviteta Hrvatske, koja je, prema tome, samo dio neke tuđe državne tvorevine, pogotovo ako je politika i orijentacija te države izričito nemaritimna⁴, a osim toga ako u toj državnoj tvorevini Hrvatska očigledno nije ravnopravna i živi pod jače ili slabije izraženom tuđom hegemonijom, takvo stanje očigledno predstavlja zapreku ostvarivanju pomorske orijentacije. Sada, kad je Hrvatska opet stekla svoju punu državnost i nezavisnost, kada je ona punopravni subjekt međunarodnog prava, kada je Republika Hrvatska članica Ujedinjenih naroda i drugih međunarodnih vladinih organizacija, ona može i treba u tim novim okolnostima ostvarivati svoje legitimne interese kao obalna i pomorska država. Hrvatskoj pomorskoj orijentaciji više se ne isprječuju one iste dosadašnje zapreke i ograničenja. I u buduće će biti zapreka i poteškoća promicanju pomorske orijentacije. Ali one više neće biti uzrokovane istim političko-gospodarskim nevoljama, nego nekim drugim. Jer nezamisliva je politika koja ne bi nailazila na zapreke i otpore. No sada te zapreke više neće biti uzrokovane podređenošću pod tuđu vlast i neće biti posljedica nepostojanja samostalnosti i državnosti. Hrvatska je stečenim subjektivitetom stekla mnoge nove mogućnosti i nova prava pa je od sada ona sama odgovorna za svoje odluke, propuste i neuspjehe. Državnost nije samo prednost, ona je i obveza i odgovornost.

obrana itd.). Ona redovito sudjeluje u svima, ili bar nekim upotrebama mora (uses of the sea) i dio njezinog gospodarstva se zasniva na iskorištavanju činjenice da posjeduje morsku obalu. V. Bičanić, *O jadranskoj koncepciji ekonomskog razvoja Jugoslavije*, Pomorstvo broj 9-10, 1964.; dostupno u R. Bičanić, *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja*, Zagreb, 1995., str. 365.

³ Vidi prvo i drugo izdanje *Pomorske enciklopedije* (izdanje Leksikografskog zavoda), Zagreb, 1954., 1972.

⁴ Prva i druga Jugoslavija, iako se Hrvatska mora smatrati pomorskom zemljom, nije na tom temelju izgradila pomorsku orijentaciju. Infrastruktura (luke, lučki uređaji, svjetionici, rive, skladište, nautičko školstvo, itd.) bili su najvećim dijelom izgrađeni i naslijedeni od Austrije i Austro-Ugarske. To se može pripisati općoj niskoj razini državne uprave i politike kao i hegemoniji Srbije, koja je kao država bez morske obale, bila i bez maritimne tradicije. Neznatan utjecaj neravnopravne Hrvatske i njezinih političkih i gospodarskih krugova i mogućnosti zadržao je bivšu Jugoslaviju, kao pomorsku državu, u znatnoj zaostalosti i nerazvijenosti.

Među brojnim zadacima njezine pomorske orijentacije, jedan je i poznavanje *prava mora*⁵ jer to je pravna grana koje se države (pa i one bez morske obale) moraju držati. No *pravo mora*, dakako, državama ne nameće samo obveze - kao što to, uostalom, ni cijelo međunarodno pravo i pravo uopće ne čini - nego im daje i prava. Svakako je poznavanje *prava mora* u interesu države, jer joj to poznavanje omogućuje zaštitu njezinih prava i štiti je od eventualnih tuđih preizanja i pretenzija, kao i od posljedica protupravne prakse drugih međunarodnopravnih subjekata i stranih pravnih i fizičkih osoba⁶. Ova tvrdnja posebno vrijedi u svezi s novim institutom *prava mora*, s isključivim gospodarskim pojasom. Jer odgovorni organi obalne države trebaju znati koja su to prava i mogućnosti koje obalna država ima, ali samo onda, ako je proglasila svoj isključivi gospodarski pojas. Inače ne⁷.

Kad se danas govori i piše o *pravu mora*, najčešće se umjesto te dvije riječi može reći ili napisati *Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora* (u daljem tekstu skraćeno - Konvencija 82). Uz malu maržu pogrešnosti⁸, to je dopustivo

⁵ Doktrina pomorskog prava i *prava mora* u bivšoj Jugoslaviji čini se da je postigla veće uspjehe nego odgovarajuća praksa, posebno poslije drugog svjetskog rata. Ti su uspjesi, gotovo u cijelosti, zabilježeni u Hrvatskoj, što je i razumljivo, jer je najveći dio obale unutar granica Hrvatske. Za razvoj doktrine trebalo je vrlo malo sredstava. Bilo je potrebno naći dovoljno znanstvenih djelatnika voljnih raditi na razvoju odnosnih disciplina. A njih Hrvatska ima, što je jedan od znakova postojanja takvih interesa i tradicija koje državu čine pomorskom državom. Zasluge pri tome ima i naša Akademija u čijem krilu djeluje Jadranski institut od godine 1948. - sada Jadranski zavod. U tom je zavodu začet niz inicijativa.

⁶ Lako je razumljivo da nepoznavanje pozitivnog prava i dužnosti države može uzrokovati štete po vlastite interese (ignorantia nocet). Pomorska država se mora znati koristiti suvremenim pravnim poretkom na morima, a zato je potrebno da se može osloniti na vlastite stručnjake. Njih se ne može stvoriti preko noći, pa je potreban dulji period formiranja. Radi se o životnom zanimanju, o opsežnim strukturama. U današnjici sve veću ulogu igra znanje i informiranost. To, dakako, vrijedi i za pravne i gospodarske discipline.

⁷ Tekst Dijela V Konvencije 82 nije uzor jasnoće. Iz samog bi se teksta moglo tumačiti da obalna država *ima* EEZ, htjela to ona ili ne. Takvo bi tumačenje, međutim, očigledno bilo pogrešno. Da bi obalna država *imala* svoj EEZ, naravno zato što to hoće, mora li ona proglasiti da to hoće? Jer bez proglašenja ona EEZ nema?

I na to pitanje Konvencija 82 ne daje izravan odgovor. Ali logičnim tumačenjem i uspoređivanjem članaka 57. i 77. Konvencije 82 dolazi se do zaključaka da bez proglašenja nema ni EEZ (vidi Fleischer: *Fisheries and Biological Resources*, u: Dupuy-Vignes, *A Handbook in the New Law of the Sea 2*, Nijhoff, Dordrecht, 1996, str. 1053).

⁸ Pri kraju teksta preambule nalazi se i sljedeća rečenica: „Potvrđujući da će se predmeti koji nisu regulirani ovom Konvencijom i dalje uređivati pravilima općeg međunarodnog prava.“ Iz toga slijedi da su države stranke Konvencije 82 svjesne činjenice da se ne smije tvrditi kako je kodifikacijom obuhvaćeno ukupno pravo mora bez ostatka. Prema tome nije isključena svaka mogućnost pozivanja na opće običajno pravo mora. Dobar primjer su unutrašnje morske vode. One se, doduše, u Konvenciji 82 spominju (članci 2,8,10,18), ali ih se ne definira. Iz Konvencije 82 same ne bi znali kakav režim vlada u unutrašnjim morskim vodama. To znači da taj režim određuje opće običajno međunarodno pravo. Ako se, dakle, želi biti do kraja precizan, ne bi se smjelo reći:

stoga što je Konvencijom 82 izvršena kodifikacija prava mora, ali dobrim dijelom i legislacija. Drugim riječima, *pravo mora* je sadržano u Konvenciji 82. A Dio V Konvencije 82, pod naslovom *Isključivi gospodarski pojas*, u člancima 55-75, sadrži temeljne odredbe koje čine normativni sadržaj tog novog instituta međunarodnog javnog prava, onog njegovog dijela koji nazivamo *pravom mora*. Kratica EEZ, prema nazivu na engleskom jeziku - *exclusive economic zone* - široko je prihvaćena i u drugim jezicima, pa ćemo dalje u tekstu tom kraticom označivati taj pojas i izlagati ono što u svezi s njim smatramo potrebnim utvrditi kao važno i u interesu Republike Hrvatske.

Međutim, svako daljnje izlaganje i dokazivanje da je EEZ priznati novi institut međunarodnog prava (o čemu je u početku nastajanja tog instituta bilo neizbježno raspravljati) postalo je posve suvišno. Isto tako je sada suvišno raspravljati o tome je li EEZ samo institut međunarodnog *ugovornog* prava, ili i međunarodnog *običajnog* prava. EEZ je institut običajnog i ugovornog pozitivnog međunarodnog prava i nema ni najmanjeg razloga pomišljati da bi on to mogao prestati biti. Ali kao institut običajnog međunarodnog prava, njegov je sadržaj onaj isti koji je definiran u Dijelu V Konvencije 82.

Iako je o EEZ već toliko mnogo napisano i objavljeno i u našoj doktrini, posebno o nastanku tog novog instituta, o razlozima njegova nastanka i o njegovom normativnom sadržaju, pa se u stručnim krugovima smije pretpostaviti poznavanje Dijela V Konvencije 82, ipak nije realistično i od čitatelja ovih stranica očekivati da će svima njima uvijek biti prezentne odredbe tog dijela Konvencije 82, i to u njihovoj preciznoj formulaciji. Čitatelj mora biti u mogućnosti da izvođenje i tvrdnje ovog autora ispituje, provjerava i prema njima zauzme svoj stav, prihvati ih ili odbaci. Zbog toga su u prilogu ovom tekstu otisnuti samo oni članci dijela Konvencije 82 na koji se ovaj rad prvenstveno odnosi, dakle bez onih članaka Dijela V koji određuju korištenje i očuvanje živih bogatstava EEZ, razgraničenja tog pojasa od ostalih dijelova mora, kao i ostalih odredaba koje za naše razmatranje o proglašenju EEZ nisu odlučujuće.

U svezi s upravo rečenim potrebno je dodati da se EEZ u Konvenciji 82 spominje i izvan Dijela V, u nizu članaka kad se, npr., radi o tjesnacima koji služe međunarodnoj plovidbi (Dio III), o otvorenom moru (Dio VII), o režimu luka (Dio VIII), o okruženim ili poluokruženim morima (Dio IX), o zaštiti i očuvanju morskog okoliša (Dio XII), o znanstvenom istraživanju mora (Dio XIII) i o rješavanju sporova (Dio XV). Spominjanje EEZ izvan Dijela V Konvencije 82 dokazuje važnost tog novog međunarodnopravnog instituta. Posljedice njegovog nastanka i nedvojbenog postojanja očituju se u ukupnoj materiji prava mora. EEZ je znatno djelovao na ukupno pravo mora. Posebno je znatno

pravo mora = Konvencija 82. Nakon tog upozorenja je, s minimalnom maržom pogrešnosti, dopušteno izjednačavati pravo mora i Konvenciju 82.

prostorno proširio suverena prava i jurisdikciju obalnih država - dakle vlast obalne države - i time smanjio prostiranje otvorenog mora⁹.

Zašto je EEZ važan institut, i to važan za sve države?

Važnost EEZ je u tome, što on dira - povoljno ili nepovoljno¹⁰ u interese svih država, ne samo obalnih, nego i neobalnih. Niti jedno pitanje koje se može postaviti u svezi s pravom mora nije od tolikog interesa za tako velik broj država, kao što su to pitanja koja se tiču EEZ. Ovo pogotovo vrijedi kad se radi o novim¹¹ institutima. Neki među njima više zanimaju jedne, a drugi instituti druge države. Tako, npr., novi institut *arhipelaških* država (Dio IV) u prvom redu se tiče i zanima te - arhipelaške - države. Taj je institut i nastao na njihov zahtjev i treba prvenstveno štiti interese upravo tih država¹². UNCLOS III¹³ je tim

⁹ Više nije od praktične vrijednosti raspravljati o tome hoće li se unošenje novog instituta EEZ u pravo mora smatrati *dobrim* ili *lošim* razvojem međunarodnog prava. EEZ je dio pozitivnog međunarodnog prava i dio je stvarnosti. EEZ je institut koji je ušao u život, on daje obalnim državama prava kojima se one služe i koja one brane, pa se rezultati procesa kojim je nastala EEZ ne mogu poništiti. U jednom dijelu doktrine međunarodnog prava se takav razvoj ne pozdravlja, on se, naprotiv, sa žaljenjem uzima na znanje. Pristalice što većeg prostiranja otvorenog mora (npr. Wolfgang Friedmann, *The Future of the Oceans*, New York, 1971) najvjerojatnije nisu posve izumrle. No stavovi tog dijela doktrine ne mogu pravo mora vratiti u *pređašnje stanje*, u doba dok je ženevsko kodifikacijsko djelo iz 1958. bilo na snazi - i nije poznavalo EEZ - ili još i prije, dok još nije postojao institut epikontinentskog pojasa. Vjerojatno se neće moći zaustaviti ni trend koji je doveo do Konvencije 82.

¹⁰ Razumljivo je da obalne države koje su se zalagale za proširenje teritorijalnog mora, za udaljšavanje stranih ribara što dalje od svojih obala, kao i za svako moguće povećanje i jačanje svoje vlasti i svojih isključivih prava, novi institut EEZ doživljavaju i ocjenjuju kao povoljni razvoj međunarodnog prava. Čak smatraju da je i taj razvoj još nedovoljan, jer im on u EEZ ne daje punu teritorijalnu suverenost (EEZ dakle nije dio državnog područja) nego *samo* suverena prava i jurisdikciju, pa njihove želje nisu u potpunosti ostvarene. Naprotiv, države bez morske obale (kontinentalne države) kao i one obalne države kojima zemljopisni položaj onemogućuje proglašenje EEZ, ne mogu taj razvoj smatrati povoljnim. Posebno države bez morske obale nisu zadovoljne time što se smanjuje prostiranje otvorenog mora, jedinog dijela mora u kojem su se njihova prava i mogućnosti gotovo posve približila pravima i mogućnostima obalnih država. I baš se taj dio oceana i mora smanjuje! Korisnost i opravdanost EEZ s jedne strane, i štetnost i nepotrebnost EEZ s druge strane, ocjenjuje se, dakle, različito. Ali daleko je više država, među njima su one najveće i najmoćnije, koje drže da je EEZ u skladu s njihovim interesima. Države bez morske obale morale su se zadovoljiti time da i one u EEZ imaju određena prava (čl. 58). Razumije se da ih to ne stavlja u ravnopravan položaj s obalnim državama.

¹¹ Točno je da je Konvencija 82 kodificirala pravo mora. Ali time nije rečeno sve što o toj Konvenciji treba znati. Ona je u daleko većoj mjeri, nego ženevska kodifikacija prava mora iz 1958., doprinijela i progresivnom razvitku međunarodnog prava (čl. 13, a) Povelje UN). Dok je u Ženevi 1958. usvojen kao opće međunarodno pravo dotada nepostojeći institut i objekt epikontinentski pojas, što znači da je uz kodifikaciju izvršena i legislacija, dotle je Konvencija 82 u međunarodno pravo uvrstila više novih instituta: arhipelaške države (Dio IV), EEZ (Dio V), Zona (Dio XI).

¹² Arhipelaške države su Fidži, Filipini, Indonezija, Mauricijus, Tonga. Radi se o državama kojima se cijelo državno područje nalazi na otocima. Ako neka država i pored mnogih otoka i, možda,

zahtjevima udovoljio donijevši odgovarajuće norme. Razumije se da su i sve druge države, više ili manje, zainteresirane na tom novom institutu, je su ga dužne poštivati. Jasno je, međutim, da njihov interes nije ravan interesu arhipelaških država. Slično se mora ustvrditi i za odredbe sadržane u institutu *tranzitnog* prolaska. Cijeli taj Dio III Konvencije 82 dira u interese država koje su obalne na onim tjesnacima, na koje se odnosi taj Dio III, a i u interesu razvijenih država sa znatnim trgovačkim i ratnim flotama (USA, bivši Sovjetski Savez). Od znatno manjeg interesa su odnosne odredbe za države bez znatnijeg brodarstva, pogotovo za one najsiromašnije i najnerazvijenije nove države nastale u procesu dekolonizacije. Za neke države ništa nije važnije od ribolova (Island) i zaštite njihovih ribolovnih interesa. I te su države svojim argumentima i, eventualno, pod drugim nazivima (patrimonijalno more, ribolovni pojasevi i si.) zapravo djelovale u pravcu ustanovljenja EEZ pa ih nisu značajnije zanimale odredbe, npr. Dijela III i IV Konvencije 82. Konačno, i najveća i najrevolucionarnija novina prava mora, sadržana u Dijelu XI Konvencije 82, *Zona* (The Area, La Zone), uzrokovala je krajnje nejednako zanimanje u procesu nastajanja tog novog instituta i objekta¹⁴ međunarodnog prava. Dok je jedan dio država, među njima tadanje super-sile, koje su u doba trajanja UNCLOS-a III - pa i poslije - poklanjale veliku pažnju svim pitanjima vezanima uz Dio XI, mnoge druge države nisu u tom razvoju vidjele - bar ne u nekoj doglednoj budućnosti - svoje znatnije interese. Pitanja koja su vezana uz Dio XI u prvom su redu zanimala države sa znatnim financijskim sredstvima, razvijenom industrijom, modernom tehnologijom (tako USA, tadanji Sovjetski Savez, Veliku Britaniju, Saveznu Republiku Njemačku, Francusku i još neke razvijene države). Dakako, zanimanje za taj razvoj, ali i zabrinutost, pokazivala je grupa država Afrike, zatim Chile i još neke koje eventualno mogu strahovati od konkurencije njihovom rudarstvu ako jeftino dobivanje metala od grumena s morskog dna ugrozi njihovu istovrsnu proizvodnju na kopnu. No čini se da se ta strahovanja mogu smanjiti ili ukloniti sporazumima; a čini se da ta opasnost i nije osobito blizu.

više arhipelaga, ima i dio svoj državnog područja na kontinentu, tada ne spada u arhipelaške države. Grčka nije arhipelaška država, kao ni Hrvatska.

¹³ UNCLOS je kratica za Unitet Nations Conference on the Law of the Sea. UNCLOS I je Konferencija održana 1958. u Ženevi, UNCLOS II Konferencija koja je 1960. održana također u Ženevi, UNCLOS III je održao niz zasjedanja između 1973. (New York), 1974. (Caracas) zasjedanja u New Yorku i Ženevi narednih godina, te zasjedanje u Montego-Bay (Jamaica) 1982. na kojem je Konvencija potpisana 10.12.1982.

¹⁴ „Znanost o objektima međunarodnog prava je, zapravo, znanost o razgraničenju državne vlasti (nadležnosti, jurisdikcije) u prostoru. Odavno se sav prostor na zemlji - kopno, more, zrak i podzemlje razlikuje po tome potpada li pod vlast određenog subjekta ili ne potpada ni pod čiju isključivu vlast. U ovu drugu kategoriju pripadaju otvoreno more i oni dijelovi kopna koji nisu ničiji (terra nullius)“ (Andrassy, Bakotić, Vukas, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, 1995., str. 149).

Rečenome nasuprot, EEZ je zanimao, pa i aktivirao *sve* države bez razlike. Protivnici EEZ među državama¹⁵ nestali su posve tijekom UNCLOS-a III. Jedna grupa država (USA, Japan, bivši Sovjetski Savez, Kanada i dr.), kojima je zemljopisni položaj dao mogućnost da tim novim institutom iz ogromnih morskih područja *istisnu* (zato *isključivi* gospodarski pojas) druge države, nisu priliku proširenja svoje vlasti htjele propustiti. Druga grupa država - a to su one koje su i započele borbu koja je konačno dovela do EEZ (Chile, Peru, Ecuador u prvom redu, ali i neke druge latinoameričke, afričke i azijske države) ustrajale su u svojim zahtjevima. No i neobalne države se više nisu protivile uspostavljanju tog novog instituta, te su svoju aktivnost na UNCLOS-u III usmjerile na osiguravanje nekih svojih prava u EEZ obalnih država (čl. 69), zajedno s državama u nepovoljnom zemljopisnom položaju (čl. 70). Ukratko, očigledno je da su sve države učesnice UNCLOS-a III došle do uvjerenja da je uspostavljanje EEZ-a i korištenje prava predviđeno tim institutom daleko stvarnije i vremenski bliže nego novote sadržane u Dijelu XI Konvencije 82.

Zašto je institut EEZ od posebne važnosti za Republiku Hrvatsku?

On je, izložili smo, od važnosti za svaku državu, pa stoga i za Hrvatsku. Ali Hrvatska niti na jednoj drugoj novosti prava mora nema ni približno onaj interes, pa ni one dileme, koje pred nju stavlja EEZ. Iz ove tvrdnje nipošto ne slijedi da ima dijelova Konvencije 82 koji nikada i ni u kojem slučaju ne mogu biti od interesa za Hrvatsku. Hrvatska se ne smije dezinteresirati niti na jednom institutu i niti na jednoj normi prava mora, dakle niti na ukupnom sadržaju Konvencije 82. Tako su, npr. slobode otvorenog mora (čl. 87) za pomorsku državu, dakle i za Hrvatsku, uvijek bile i ostale onaj dio međunarodnopravnog poretka na morima koji je za nju od životne važnosti. A poštivanje njezinih prava u njezinim unutrašnjim morskim vodama i u njezinom teritorijalnom moru (čl. 2) je, dakako, neophodan sadržaj i dio njezinog teritorijalnog integriteta, cjelovitosti njezinog državnog područja. No taj dio prava mora (tzv. klasično ili tradicionalno pravo mora) je odavno, još u vrijeme dok je on bio samo dio općeg običajnog međunarodnog prava, dobio dovoljno oštro formulirane i precizne norme, a pogotovo kad je pravo mora kodificirano 1958., pa je ta materija sada zaista dovoljno konsolidirana i stabilizirana.

Upravo obratno, EEZ je još u turbulentnom stanju. Da proces formiranja još nije završen, da je još realno očekivati iskršavanje neriješenih pitanja, svjedoči pojam *rezidualnih* prava i sadržaj članka 59. Konvencije 82¹⁶. A doktrina s

¹⁵ Kad su se pojavili zahtjevi za proširenjem vlasti obalnih država koji su znatno prelazili granice određene u ženevskom kodifikacijskom djelu iz 1958., naišli su na otpor naročito među velikim pomorskim silama.

¹⁶ Vidi tekst čl. 59 u *Prilogu*; vidi i natuknicu *Rezidualna prava*, u: Ibler, *Rječnik međunarodnog prava*, drugo izdanje, Zagreb, 1987., str. 281.

razlogom smatra vjerojatnim razvojni trend koji je nazvan *creeping jurisdiction*¹⁷. Ako se uoči da EEZ pruža mogućnost na ugovornom pravu utemeljenog posebnog pravnog režima koji obalnoj državi daje određena suverena prava i jurisdikciju, koje ona prije pojave tog novog međunarodnopravnog instituta nije imala (a koje Republika Hrvatska i ovaj čas još uvijek nema - iako ga je već mogla imati) tada nije potrebno dalje dokazivati važnost EEZ za Hrvatsku. Ta radi se o pravima i o jurisdikciji koje - izražavamo se ovdje jednostavno i svakome razumljivo, laički ali i korektno - pravni poredak upravo *nudi* obalnoj državi. Još ćemo se vratiti na pitanje što je to što Konvencija 82 *posve konkretno* nudi obalnoj državi. A s tim pitanjem je vezano i pitanje koliko *vrijede* suverena prava i jurisdikcija koje obalna država može steći u svojoj EEZ¹⁸. Za sada, međutim, inzistiramo na našoj temeljnoj tvrdnji, naime, da pravo proglasiti¹⁹ i *imati* EEZ za Hrvatsku predstavlja jednu jedinu mogućnost da ona ostvari određenu, prostorno ograničenu²⁰ pravnu ekspanziju u nenaseljeni prostor - more.

¹⁷ „*Creeping jurisdiction* (engl. šuljajuća, puzajuća jurisdikcija, sudbenost) - izraz koji se izbjegava prevoditi te se uvriježio i u drugim jezicima, osobito u doktrini. Njime se želi izraziti očekivanje, ili i strah, da će se prava i nadležnosti obalne države u njezinom isključivom gospodarskom pojasu povećavati, proširivati i jačati, te da će se na taj donekle postupni, polagani i prikriveni način isključivi gospodarski pojas kao institut međunarodnog prava više ili manje približiti režimu teritorijalnog mora. Time bi vlast obalne države u njezinom isključivom gospodarskom pojasu jačala, a prava međunarodne zajednice u toj zoni slabila. To bi odgovaralo nastojanjima tzv. *teritorijalista*, a po shvaćanju pristalice slobode mora i jačanja međunarodne zajednice predstavljalo bi nepoželjan razvoj međunarodnog prava mora“ (Ibler, *Rječnik međunarodnog prava*, drugo izdanje, Zagreb, 1987., str. 46).

¹⁸ Što sve obalna država može kao materijalnu vrijednost i korist dobivati iz svog EEZ pobrojano je u čl. 56 (vidi *Prilog*). Razumije se da je to u Konvenciji 82 moglo biti samo apstraktno i nekvantificirano određeno. Svaki EEZ će iz različitih razloga (njegova veličina, zemljopisni položaj, vrst živih bogatstava, nalazišta neživih bogatstava, itd.) biti različite vrijednosti. U mnogim slučajevima radit će se o znatnim bogatstvima jer se u pojasu do 200 m. m., što se živih bogatstava tiče, nalazi većina ribolovnih područja. Vjerojatno će, kada za to budu stvoreni tehnički preduvjeti, i korištenje vode, plime i oseke, morskih struja i vjetrova u svrhe proizvodnje energije također predstavljati znatnu materijalnu vrijednost.

¹⁹ U engleskom i francuskom tekstu Konvencije 82 riječi to proclaim, proclamation - proclamer, proclamation uopće se ne nalaze. Ti se izrazi javljaju u međunarodnopravnoj doktrini, na odnosnim jezicima i u zakonodavnim tekstovima obalnih država kada proglašuju svoj EEZ. To proclaim i proclamation ispravno je u hrvatskoj doktrini prevedeno sa proglasiti i proglašenje.

²⁰ U hrvatskoj međunarodnopravnoj doktrini bilo je ne samo posve nedvojbeno da Republika Hrvatska ne može imati EEZ u širini od 200 m.m., tj. od 188 m.m. (obratno bi bilo nezamislivo i suprotno svakom normalnom rasuđivanju), nego je stav svih autora - više ili manje istaknut - da granična crta do koje se EEZ prostire ima po mogućnosti biti povučena u sporazumu sa susjednom obalnom državom. Ako bi susjedna država otklonila sporazumno određivanje crte, Republika Hrvatska treba da tu crtu povuče uz puno uvažavanje prava dotične države, uzimajući u obzir njezinu aktuelnu situaciju - a u slučaju dvojbe o tome gdje crta treba teći - i uz odmjerenu, restriktivnu primjenu vlastitog prava, smatrajući, eventualno, svoje rješenje kao privremeno i čekajući na vrijeme kad će susjedna država odlučiti da se o tom pitanju sporazumijeva. Važno je ne popus-

Takva se ekspanzija temelji na zemljopisnim činjenicama i na pozitivnom međunarodnom pravu. Radi se, dakle, o mirnom i nedvojbeno dopustivom proširenju vlasti obalne države. A takvu legalnu i legitimnu *ekspanziju* ostvarilo je do sada najmanje stotinu obalnih država²¹, a da u svezi s tim nije zabilježen niti jedan prosvjed nekog subjekta međunarodnog prava uperen protiv takve *ekspanzije*.

Što se Republike Hrvatske tiče, gornjim tvrdnjama dodajemo još i sljedeće:

1. Hrvatska je država koja se ne može smatrati „državom u nepovoljnom zemljopisnom položaju“ (geographically disadvantaged State)²², svakako ne u izrazitoj mjeri. Na UNCLOS-u III bivša Jugoslavija nije djelovala u grupi država u nepovoljnom zemljopisnom položaju; takve su države pretežno zauzimale stavove zajedno s neobalnim državama.

2. Hrvatska (kao što je to bio slučaj i sa bivšom Jugoslavijom) spada u grupu država na koje se odnosi Dio IX Konvencije 82 pod naslovom *Okružena ili poluokružena mora*. U definiciji tih mora, u čl. 122, jedan je element definicije i taj da se takvo more „...u cijelosti ili pretežno sastoji od teritorijalnog mora i isključivih gospodarskih pojasa dviju ili više obalnih država.“ To će biti slučaj u Jadranskom moru ako i kada obalne države proglase svoje EEZ.

titi i ustrajati na svom pravu na proglašenju i na *imanju* svoje EEZ, dok u pitanju granične crte valja pravno i politički biti elastičan i strpljivo tražiti sporazumno rješenje.

²¹ Prema podacima od 30.4.1990. (Dupuy-Vignes, op.cit. Vol. 1, str. 308 i sl.) točno stotinu obalnih država proglasilo svoju EEZ. Vrlo vjerojatno je taj broj sada već i znatno veći.

²² Konvencija 82 definira pojam „države u nepovoljnom zemljopisnom položaju“ u čl. 70,2 samo za svrhe Dijela V Konvencije 82 kako slijedi:

„2. U ovom dijelu izraz „država u nepovoljnom geografskom položaju“ označava obalne države, uključivši obalne države na okruženim ili poluokruženim morima, koje njihov geografski položaj čini, u pogledu dovoljne opskrbe ribom za prehrambene potrebe njihova stanovništva ili dijela stanovništva, ovisnima o iskorištavanju živih bogatstava isključivih gospodarskih pojaseva drugih država u subregiji ili regiji, i obalne države koje ne mogu pretendirati na vlastiti isključivi gospodarski pojas.“

U literaturi se, pak, navodi da su države u nepovoljnom zemljopisnom položaju: neobalne države, države s uskom kontinentskom ravninom...limitiranim gospodarskim pojasom“ (Davorin Rudolf, *Enciklopedijski rječnik međunarodnog prava mora*, Split, 1989., str. 74-75).

Tokom rada UNCLOS-a III Austrija je u jednom pismu predsjedniku Konferencije definirala pojam države u nepovoljnom zemljopisnom položaju ovako: “which, for geographical reasons, cannot claim an economic zone, or whose economic zone amounts to less than 30 per cent of the zone it could have claimed if it had been able to extend the limit of its economic zone to the maximum breadth authorized (by the Convention), or which, for geographical, biological or ecological reasons of an exclusively natural character, derives no substantial economic advantage from the exploitation of the living resources of its economic zone and whose rights of access to living resources are damaged by reason of the establishment of an economic zone by other States“ (René-Jean Dupuy, *The Sea under National Competance*, Dupuy-Vignes, op.cit., str. 298).

Iz rečenog slijedi da Hrvatska svakako ne spada među države u izričito *povoljnom*²³ zemljopisnom položaju. Naprotiv, kada se uzmu u obzir zemljopisni i gospodarski položaj Republike Hrvatske kao obalne države mora se utvrditi sljedeće:

- ona je obalna država u jednom uskom moru (čl. 122 i 123);
- njezin je epikontinentski pojas vrlo uzak (V. Sporazum o razgraničenju epikontinentskih pojasa Italije i bivše Jugoslavije iz 1968.);
- ona nije obalna država na jedinom prilazu u i iz Jadranskog mora (Otrantska vrata), što joj u nepovoljnim političkim i vojnim situacijama može, iako nije vjerojatno, stvarati teškoće;
- biološko bogatstvo njezinog mora (kao i cijelog Jadranskog mora) prilično je ograničeno; to more spada među siromašnija mora (ne po broju ribljih vrsta, nego po ukupnim količinama; siromašno je planktonom);
- izvrgnuta je neovlaštenom ribolovu stranih ribara;
- ekološka ravnoteža u Jadranskom moru vrlo je osjetljiva; obale Hrvatske, na kontinentu i na otocima, u trajnoj su velikoj opasnosti od onečišćenja, te je stoga turistička privreda lako ranjiva.

Zbog tih trajnih karakteristika Hrvatske kao obalne države valja je svrstati u red onih obalnih država, koje nisu ni u izričito nepovoljnom, ni u izričito povoljnom zemljopisnom i političkom položaju. Po našoj ocjeni pretežu ipak prostorna ograničenja, koja onda ograničuju i prava Hrvatske i s tim pravima vezane koristi, pretežno gospodarske naravi²⁴.

Kada se zna da posebno Dio V Konvencije 82, ali također i Konvencija 82 u svojoj cjelini, obalnoj državi koja je proglasila svoj EEZ svojim odredbama daje isključiva suverena prava i jurisdikciju kojima obalna država može smanjiti opasnosti od štetnih posljedica svog donekle nepovoljnog zemljopisnog i gospodarskog položaja, tada to, barem na prvi pogled, govori u prilog proglašenju EEZ Republike Hrvatske. Osim toga se rečenim potvrđuje naša temeljna tvrdnja, koju uvijek valja imati na umu, naime da za Hrvatsku u sadašnjem razdob-

²³ Među državama u izričito povoljnom položaju nalaze se Sjedinjene Američke Države, Australija, Indonezija, Novi Zeland, Kanada, bivši Sovjetski Savez, Japan, Brazil, Meksiko.

²⁴ Iz bilješke 22 se mogu izvesti dovoljno sadržajni zaključci. Dodajmo da je Republika Hrvatska obalna država u jednom uskom moru, dubokom zaljevu (ne u smislu međunarodnog prava, nego zemljopisa) na koje se odnosi sadržaj Dijela IX Konvencije 82. Hrvatska nije ni tzv. land-locked country, pa ni shelf-locked country; ona po svom zemljopisnom položaju nije ni u krajnje nepovoljnom, ni u vrlo povoljnom položaju. Ona je ipak bliže državama u nepovoljnom zemljopisnom položaju, nego državama kojima je njihov zemljopisni položaj omogućio da ostvare punu mjeru EEZ (čl. 57) i epikontinentskog pojasa (čl. 76). U tom pogledu Hrvatska svakako ostvaruje manje od 30 posto veličine EEZ na koje bi imala pravo da to zemljopisne okolnosti dopuštaju. Budući stoji da zemljopisne okolnosti Hrvatsku nisu pogodovale, to ona, držimo, ne bi smjela propustiti da ostvari sva ona prava koja joj po Konvenciji 82 pripadaju. Republika Hrvatska ne bi smjela svojim zemljopisnim ograničenjima dodati još i svoja propuštanja.

lju nema dijelova prava mora kojima bi trebalo posvetiti toliko pažnje kao pitanjima u svezi s EEZ. Drugim riječima rečeno, od novih instituta prava mora (Konvencija 82), za Hrvatsku je najvažniji institut EEZ.

Konačno, da svijest o važnosti EEZ za Republiku Hrvatsku postoji kod našeg zakonodavca, vidi se i po tome što Pomorski zakonik²⁵ sadrži odredbe o EEZ iako on nije proglašen. Nedvojbeno, zakonodavac predviđa i namjerava proglasiti EEZ.

Budući nam je namjera pridonijeti što temeljitijoj i obrazloženijoj podlozi za odluku o tome treba li ili ne proglasiti EEZ, opravdano je prethodno razmatrati što bi to možda moglo govoriti protiv proglašenja EEZ.

Razlozi koji bi, navodno, govorili protiv proglašenja EEZ očigledno su malobrojni. No ne mora brojnost razloga sama po sebi biti odlučujuća. Ako postoji makar i samo jedan razlog koji je zaista dokaziv i neoboriv, tada ga treba uzeti u obzir pri donošenju odluke o proglašenju ili odustajanju od proglašenja.

Kao jasno formulirani razlog valja smatrati onaj što ga navodi Degan²⁶. Dakako da je taj *razlog* posve političke prirode. On, prema tome, ne može nimalo osporiti ili ograničiti nedvojbeno prava Republike Hrvatske na proglašenju EEZ. To je opetovano u našoj doktrini (Degan, Ibler, Rudolf, Vukas i dr.; vidi *bibliografiju*) utvrđeno i na to se više ne treba vraćati. A što se tiče političkih razloga, njih treba politički i ocijeniti i na njih politički reagirati -eventualno i tako da se ignoriraju. A to znači da treba sporazumno tražiti rješenja koja mogu biti vrlo različitog sadržaja, ali koja - i to je naša tvrdnja -ne smiju sadržavati nikakvo izravno krnjenje prava Republike Hrvatske na proglašenje njegovog EEZ. Također ta rješenja ne smiju sadržavati nikakve izjave ili stavove koji bi na bilo koji, eventualno prikriveni, način nedvojbeno pravo Republike Hrvatske na proglašenje učinilo dvojbennim ili bi makar samo omogućilo raspravljanje o karakteru i dosegu prava obalne države na proglašenje njezinog EEZ, jer je ono sada već potpuno nepotrebno. To je ujedno i stav iza kojega naša doktrina me-

²⁵ *Pomorski zakonik*, Narodne novine, br.17/1994., Glava IV, članci 33-42. Tekst *Pomorskog zakonika* objavljen je i u Zbirci propisa 351, Narodne novine, Zagreb, 1994.

²⁶ Degan navodi da pravnih razloga protiv proglašenja EEZ uopće nema, a kao mogući politički razlog navodi:

„Susjedna se Italija uzdržava da sama proglasi taj pojas i načelno smatra da to ne bi trebale činiti ni druge države u Sredozemlju. Tom negativnom stavu pridružuju se talijanski sindikati, neke političke stranke, i posebno svi oni koji od talijanske ribarske industrije žive“ (Degan, *Treba li proglasiti gospodarski pojas u Jadranskom moru*, Usporedno pomorsko pravo, br. 1 (121), Zagreb, 1989., str. 93).

Nije nam poznat niti jedan pravno relevantan dokument ili zabilježena usmena izjava data sa službenog mjesta koja bi sadržavala gore spomenute talijanske stavove. No vrlo je vjerovatno da negativni stav Italije zaista postoji. Deganova tvrdnja da to nisu razlozi *pravne naravi* stoji. Na takve i slične *razloge* se sa stajališta prava ne treba obazirati. Kako ih treba politički ocijeniti, druga je stvar.

međunarodnog prava treba stajati, nastojeći pružiti podlogu našoj međunarodnopravnoj praksi i našoj vanjskoj politici. Sve ostalo spada u pitanje taktike i procedure. Tu također doktrina svojim poznavanjem dosadašnje i suvremene prakse međunarodnog prava i međudržavnih političkih odnosa može pomoći. Što se međudržavnih političkih odnosa tiče, doktrina ne može biti tako apodiktična kao kad se radi o međunarodnom pravu. Kod međudržavnih političkih odnosa u praksi radi se i o utvrđivanju vanpravnih činjenica kojima su razni resori i njihove službe bliži nego doktrina jer raspolažu uvidima i informacijama koji doktrini uvijek nisu pristupačni.

U pitanjima poput ovog o proglašenju EEZ, u kojem se, očigledno, dodiruju pravo i politika, treba znati da pravo ima jednu prednost ili svojstvo koje valja uzeti u obzir kad se uspoređuju razlozi političke i pravne naravi. Pravna norma - u ovom našem slučaju norma koja obalnoj državi daje pravo *jednostrane odluke* da proglasi svoj EEZ - postoji; a ne postoji norma (nema takve norme) koja bi dopustila da se državi oduzme pravo proglašenja EEZ, ili da se proglašenje, ako je uslijedilo, osudi i proglasi kao suprotno pravu, kao delikt međunarodnog prava. To se ne smije zaboraviti. Pravne norme obično imaju dulji vijek trajanja nego političke situacije. Ako u konkretnom slučaju država, pozivajući se isključivo na pravo, i ne bi dobila dovoljno obrambene podrške od političkih pritisaka, njezini se pravni argumenti na dulji rok neće moći ignorirati. Ona može računati na podršku onih međunarodnih snaga koje će u datom razdoblju također tražiti oslonce u međunarodnom pravu. Ukratko: političke realnosti i njihovi pritisci i prijetnje zaista mogu biti ozbiljni. No njihova trajnost često je kratka. A otpori neutemeljenim i protupravnim zahtjevima ne moraju biti ograničeni samo na državu na koju se vrši pritisak. Stoga se u pitanju proglašenja EEZ valja neprekidno pozivati na Konvenciju 82, dakle na *pravo*. Opasnost od mogućih *političkih* pritisaka ne smiju se precjenjivati. Te opasnosti, u svjetlu političkih prolaznosti, vrlo su zavisne o unutarnjepolitičkim stanjima i procesima.

Jedan daljnji razlog protiv proglašenja EEZ bio je istaknut još u bivšoj Jugoslaviji, i opet ponovljen u Republici Hrvatskoj. Bilo je, naime, upozoreno na to, da su za nadzor nad prostranstvima EEZ potrebna takva sredstva (pomorska policija, obalna straža, coast-guard, mornaričke jedinice) kojima Hrvatska ne raspolaže u dovoljnoj mjeri. Upozoravalo se da nije uputno proglašavati EEZ čiji poredak će biti nemoguće uspješno štititi. Valja spriječiti kršenje režima koji treba vladati u EEZ, zaštititi isključiva prava obalne države, osigurati njihovo poštivanje. Ako to nije moguće, tvrdilo se, tada je kontraproduktivno proglašavati neki režim koji se ne može u stvarnosti uspostaviti i uspješno braniti.

Ovaj *razlog* treba svakako odbaciti. Kada bi se on uvažio i prihvatio i u praksi, tada najveći broj obalnih država ne bi smio imati ni teritorijalno more, pogotovo ne u širini od 12 mm, a u našem slučaju ni razmjerno prostrane unut-

rašnje morske vode, koje su, zajedno s teritorijalnim morem, dio državnog područja Republike Hrvatske. Koliko taj razlog vrijedi, koliko je on neutemeljen i u praksi neprihvatljiv, vidi se i po tome, što niti jedna obalna država koja je do sada proglasila EEZ nije tim *razlogom* bila spriječena da to učini. A koje su to države koje raspolažu takvim sredstvima da mogu uspješno nadzirati ogromna morska prostranstva svojih EEZ? I bogate države s velikim mornaričkim i policijskim snagama (USA) ne mogu u znatnoj mjeri spriječiti povrede prava u svojim EEZ. Od vremena prohibicije u Sjedinjenim Državama i nastojanja da se osigura poštivanje američkog zakonodavstva, poznato je da je to uspijevalo samo u vrlo ograničenoj mjeri (krijumčarenje, ilegalna imigracija, nedopušteni ribolov, itd.).

Ponavljamo da je odricanje od bilo kojih prava, pa i onih koja se odnose na suverena prava i jurisdikciju u potencijalnom EEZ s obrazloženjem da se ne raspolaže dovoljnim sredstvima nadzora i represije, posve neprihvatljivo, jer logika tog razloga vodila bi i do smanjivanja, i to znatnog, morskih dijelova državnih područja.

Još jedan mogući razlog protiv proglašenja nalazio bi se u zemljopisnim činjenicama konkretnog slučaja. U slučaju, naime, da se EEZ ne bi mogao prostirati do otvorenog mora, nego samo do jedne crte preko koje bi prostiranje tog EEZ predstavljalo povredu međunarodnog prava i legitimnih interesa druge države, trebalo bi po nekim usmeno izraženim mišljenjima - kojima se protivimo jer ih smatramo neutemeljenim - tu crtu u aktu proglašenja odrediti, tj. točno riječima opisati i na pomorskim kartama grafički prikazati. To bi, dakako, vrijedilo i za Jadransko more koje je preusko (prosječna širina cca 85 mm) da bi u njemu obje sučelice ležeće države mogle svoje EEZ protegnuti do „...200 morskih milja od polaznih crta od kojih se mjeri širina teritorijalnog mora“ (čl. 57). Taj zadatak precizno izvršiti, uz sigurnost da se time ne vrijeđaju prava druge, sučelice ležeće države, te da ta država neće uložiti prosvjed, moguće je samo u sporazumu s dotičnom državom. U pretpostavci, međutim, da druga država otkloni sporazum u tom pitanju, bilo zato što sama ne želi proglasiti svoj EEZ, ili iz bilo kojeg drugog razloga - bi li to zaista predstavljalo nepremostivu zaprjeku proglašenja EEZ od strane prve države? Odgovor mora biti negativan. Ostvarenje nekog (subjektivnog) prava, ako je ono nedvojbeno i zaista u skladu s pravnim poretkom, ne smije ovisiti o samovolji drugog subjekta međunarodnog prava.

Jedan, možda ne i jedini način da se u opisanoj situaciji proglasi EEZ na korektan način i time onemoguću svi opravdani prigovori i prosvjedi bio bi onaj što ga predlaže Degan²⁷. Što se tiče njegovog stava u svezi s čl. 74, t. 4 držimo

²⁷ Ako se Republika Hrvatska odluči proglasiti svoj EEZ, tada ona valja naglasiti - ovaj autor to smatra potrebnim, mogućim i dopustivim - da će se konačno razgraničenje izvršiti naknadno u sporazumu s odnosnom susjednom državom (susjednim državama). Nigdje u Konvenciji 82 nije rečeno da obalna država istodobno s proglašenjem (u samom tekstu proglašenja) mora konačno

da je taj stav ne samo ispravan, nego da se i kod konačnog razgraničenja ne bi smjelo odustati od crte „razgraničenja postignute Sporazumom o razgraničenju s Italijom iz 1968“²⁸. Istina je da se takav stav, koji se ovdje zastupa, ne može obraniti strogom pravnom argumentacijom, jer je točno „da iz točke 4. ne proizlazi da se granica iz prethodnog sporazuma o epikontinentalnom pojasu neposredno primjenjuje i na granicu gospodarskog pojasa“. To se ne može poreći. No ne možemo se oteti iskušenju da korektno pravno tumačenje, makar samo na čas, zamijenimo razmišljanjem o apsurdnosti postojanja dviju crta: jedne na dnu mora, i druge na površini mora. Čini nam se da bi granica EEZ, praktičnosti i primjenjivosti radi, trebala biti ona koja se dobiva dizanjem zamišljene okomite plohe sa crte određene Sporazumom iz 1968. Načelo vertikalnog jedinstva nije moguće, bez komplikacija, zamijeniti nekim drugim, pametnijim načelom. Uostalom, iako pozitivno međunarodno pravo ne nalaže rješenje koje smo upravo predložili (dizanje okomitog zastora sa crte iz Sporazuma 1968.), držimo da ono niti ne zabranjuje takvo rješenje.

Čega se obalna država odriče ne proglašavajući svoj EEZ?

Što bi bile negativne posljedice neproglašenja EEZ?

Najprije valja reći da se zaista može govoriti o više negativnih posljedica, nipošto samo o jednoj. Podimo od čl. 56 i to najprije u svezi s Dijelom XIII Konvencije 82.

Čl. 56, l.(a) - vidi Prilog - daje obalnoj državi, no samo ako je proglasila svoj EEZ, u tom istom pojasu „...suverena prava radi istraživanja...“, itd. A norme koje se odnose na znanstvena istraživanja mora uopće, dakle u svim morskim područjima, sadržane u Dijelu XIII Konvencije 82²⁹, velikim se dijelom odnose baš na EEZ i na epikontinentski pojas. Kako nas ovdje zanima samo EEZ, neophodno je utvrditi da čl. 246 i sl., najkraće rečeno, obalnoj državi u njezinom EEZ daju apsolutno predominantnu ulogu. Ta se uloga ne sastoji u tome da obalna država u svom EEZ monopolizira pravo znanstvenog istraživanja, te da slijedom toga sve druge države i njihove fizičke i pravne osobe isklju-

odrediti i crtu do koje se prostire njezin upravo proglašeni EEZ. Važno je samo da se ni u tekstu proglašenja, ni u stvarnom vršenju prava obalne države u njezinom EEZ ne povrijede prava drugih država.

²⁸ Sporazum između Vlade SFRJ i Vlade Republike Italije o razgraničenju epikontinentalnog pojasa, Rim 8.1.1968. stupio je na snagu 21.1.1970; Službeni list bivše Jugoslavije, Dodatak, br. 28/1970.

²⁹ U Dijelu XIII Konvencije 82 najveću pažnju i najviše prostora dobili su upravo EEZ-i. Znanstveno istraživanje Konvencija 82 želi unaprijediti i olakšati, ali su izričito uzeti u obzir i interesi obalne države (V. Seršić, Maja, *Znanstveno istraživanje mora prema Konvenciji UN o pravu mora iz 1982.*, u: *Uporedno pomorsko pravo i pomorska kupoprodaja*, broj 3-4/1988., str. 119-120).

či iz istraživačkih djelatnosti u tom pojasu. Naprotiv, želi se unaprijediti međunarodna suradnja u tim djelatnostima (čl. 242), što je nemoguće postići ako obalna država u svom EEZ isključi strane države i njihove fizičke i pravne osobe.

Međutim, kao odlučujuću i najvažniju odredbu Dijela XIII Konvencije 82 moramo ipak smatrati onu koja određuje da obalna država u svom EEZ ima „...pravo uređivati, odobravati...“ itd. znanstveno istraživanje (čl. 246,1). A istraživanje se vrši „...s pristankom obalne države“ (čl. 246,2). Nadalje, u čl. 246,5 stoji: „Ipak obalne države mogu na temelju svoje slobodne ocjene uskratiti svoj pristanak za obavljanje projekta znanstvenog istraživanja mora drugoj državi...“ itd. Iako se u daljnjem tekstu tog čl. 246,5 navode uvjeti pod kojima se može uskratiti obavljanje određenog projekta znanstvenog istraživanja, što, dakako, ograničava prava obalne države, očigledna je ipak izrazito snažna pravna pozicija obalne države u njezinom EEZ. Iz rečenog jasno slijedi čega se obalna država odriče neproglašavanjem svog EEZ.

Ako se temeljito prouče i analiziraju odredbe Dijela XIII Konvencije 82, te ako se sagleda što se to sve može obuhvatiti pojmom *znanstveno istraživanje mora*, tada se nužno mora spoznati dalekosežnost pravne pozicije koju Konvencija 82 daje obalnoj državi u njezinom EEZ. Vidi se, naime, da ta njena dominantna pravna pozicija - a posebno pravo *uskratiti* - osim zaštite njezinih znanstvenih i s njima spojenih materijalnih interesa, ima i izrazito sigurnosnu i obrambenu vrijednost. Jer, iako bi se znanstvena istraživanja mora trebala obavljati *isključivo u miroljubive svrhe* (čl.240 (a)), danas rijetko kome nije jasno da međunarodna zajednica, pa ni njezini institucionalizirani dijelovi (UN, specijalizirane ustanove UN, međuvladine organizacije) ne mogu spoznaje i rezultate istraživanja usmjeriti samo u *miroljubive svrhe*, a trajno spriječiti njihovo korištenje i u druge, dakle i u *nemiroljubive svrhe*. Dokazano je da se ne može spriječiti da se sve vrste znanstvenih spoznaja, izuma, tehničkih unapređenja i iskustava primjene u sve moguće različite svrhe, od najplemenitijih do očigledno zločinačkih. Otuda je jasno vidljivo da Dio V i Dio XII Konvencije 82 obalnoj državi u njezinom EEZ pružaju navedena određena, vrlo vrijedna i praktično uporabiva suverena prava i jurisdikcije. Spomenuli smo ta prava na prvom mjestu jer ona doprinose sigurnosti i obrani obalne države. Hoće li se obalna država moći njima koristiti ovisi o tome hoće li se odlučiti da proglasi svoj EEZ. Za neproglašenje bi zakonodavna i izvršna vlast države morala imati opravdane razloge.

Kada se radi o zaštiti morskog okoliša, dakle o zadatku kojemu više nitko ne odriče aktualnost i životnu važnost, treba također poći od čl. 56 (vidi Prilog), i to u svezi s Dijelom XII Konvencije 82 (Zaštita i očuvanje morskog okoliša). U tom se dijelu, npr., određuje da se bez izričitog prethodnog odobrenja obalne države ne smije obaviti *potapanje* (dumping) u njezinom EEZ. Ali da zato najprije mora *imati* svoj EEZ, da ga je dakle morala proglasiti, gotovo je nepotrebno opet istaknuti. Činimo to samo zato da bi uklonili svaku dvojbu.

Država uopće ima pravo donositi zakone i propise za sprečavanje, smanjenje i nadziranje onečišćenja (zagađivanja) morskog okoliša u svom EEZ. Spomenuli smo na prvom mjestu *potapanje*, jer ono predstavlja očiglednu i veliku opasnost (radioaktivni otpaci), a pravo države je u svezi s tom opasnošću formulirano apodiktički, kratko i jasno: za potapanje je neophodna dozvola obalne države. Veliko i korisno pravo! Obalna država koja to pravo ne cijeni, ili kojoj to pravo, iz nekog razloga ne treba, morala bi za taj svoj stav imati vrlo uvjerljive razloge.

Osim spomenutog prava obalna država ima i druga prava u svojem EEZ koja ovdje ne spominjemo, jer smatramo da je dovoljno što smo upozorili na jedno od njih. Sama činjenica da se samo u Dijelu XII institut EEZ spominje 17 puta, u Dijelu XIII desetak puta, dovoljno ukazuje na mjeru u kojoj je taj institut već urastao u ukupni sustav prava mora. Najvećim dijelom EEZ štiti interese odnosne obalne države, ali dijelom i interese ukupne međunarodne zajednice na zaštitu i očuvanju morskog okoliša.

Na materiju znanstvenog istraživanja i anti-polucione jurisdikcije stavljamo ovdje posebni naglasak, jer na primjeni odredaba, koje reguliraju tu materiju, pomorska i turistička zemlja može i mora braniti svoje interese. No institut EEZ sadrži još i druga prava kojih se država ne bi smjela olako odreći. Navodimo ih sažeto kako slijedi:

1. Isključiva prava gospodarskog iskorištavanja živih i neživih bogatstava u stupu morske vode koji bi bio dio (bez dna i podzemlja - vidi Dio VI Konvencije 82) EEZ da je on proglašen; obalna država koja ne proglasi svoj EEZ ostavlja odnosni prostor pod režimom otvorenog mora (Dio VII, čl. 86). Time se je obalna država odrekla *isključivog* prava ribolova koje bi stekla u tom prostoru proglašenjem svog EEZ.

2. Isključiva prava zajamčena čl. 56,1 (b), (i) i (c) i čl. 60 u odnosu na umjetne otoke, uređaje i naprave; ta prava ne moraju i neće uvijek služiti samo gospodarstvenim svrhama, nego i drugim (vojnim, navigacionim, znanstvenim).³⁰

3. Pravo progona (čl.111,2) i *druga prava* (čl.56,1 (c)); među *druga prava* spadaju i tzv. *rezidualna prava*³¹, pa se neproglašenjem EEZ obalna država odriče i nekih još nepoznatih, budućih prava.

Na tvrdnje ovdje izrečene, naime da se neproglašenjem EEZ obalna država lišava određenih i važnih prava, može se predvidjeti kritika koja bi našu tvrdnju

³⁰ Prava iz čl. 56. i čl. 60. dijelom samo ponavljaju prava iz čl. 5. Konvencije o epikontinentalnom pojasu iz 1958. godine, no članci 56. i 60. obuhvaćaju i preciznije definiraju prava obalne države.

³¹ Rezidualna prava su ona prava koja u nekom pravnom tekstu nisu spomenuta, dok su druga prava spomenuta na način koji utvrđuje, izravno ili neizravno, kome ona pripadaju. Neko se pravo može pojaviti tek pošto se javila praktična mogućnost, bez koje je i pravo nepostojeće. Realno je predviđati mogućnost pojavljivanja novih, u Konvenciji 82 nepostojećih prava u EEZ. Više vidi Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1987., str. 281-282.

donekle opovrgla. Jer stanovita prava koja bi Hrvatska u svojem EEZ stekla proglašenjem, ona već ima na svom epikontinentskom pojasu i u svezi s njim (Dio VI Konvencije 82). Može se, prema tome, reći, da Hrvatska ne može *steći* ono što već ima. To je točno, ali samo djelomično.

Prava obalne države na njezinom epikontinentskom pojasu ne diraju u pravni status voda iznad tog pojasa (čl. 78), dok je EEZ područje (objekt međunarodnog prava) koje obuhvaća ne samo morsko dno i podzemlje mora nego i vode (vodeni stup) nad tim morskim dnom, sa svim živim i neživim prirodnim bogatstvima u tom prostoru (čl. 56). Već se samim uspoređivanjem prava obalne države na njezinom epikontinentskom pojasu, s pravima u njezinom EEZ, dokazuje da prava koje ona ima u svom EEZ daleko premašuju njezina prava na epikontinentskom pojasu. Spomenimo samo pravo isključivog iskorištavanja živih bogatstava, ribolova, u EEZ iznad morskog dna, koja joj epikontinentski pojas ne daje. Zato činjenica da Republika Hrvatska nedvojbeno ima svoj epikontinentski pojas³² nipošto ne umanjuje važnost pitanja o proglašenju EEZ.

Ovim tvrdnjama treba dodati da *odricanje* o kojem je riječ ne mora biti konačno odricanje. Radi se o odricanju koje *bi* prestalo, odnosno koje *će* prestati *ako* i *kada* obalna država - Republika Hrvatska - proglasi svoj EEZ. No dok se to ne dogodi, odricanje nedvojbeno ima svoj materijalni učinak. Spominjemo samo jedan: drugi (strane fizičke i pravne osobe - nedržavljeni Hrvatske) iskorištavaju (izlovljavaju) riblje bogatstvo na koja bi isključivo pravo imala Republika Hrvatska kada bi imala svoj EEZ.

Treba podvući danas neospornu činjenicu da bogatstva u moru nisu neiscrpna. Za Hrvatsku je, kao i za svaku državu, obalnu i neobalnu, važno očuvanje živih i neživih bogatstava u teritorijalnim morima, ali i u EEZ i u otvorenom moru.

U svezi s pritiscima kojima se nastojalo spriječiti proglašenje EEZ u bivšoj SFRJ, a koji navodno traju i sada, nije bilo moguće pronaći pismene dokaze da su takvi pritisci zaista postojali, kao ni da sada postoje. No ima indicija da su postojala usmena uvjerenja i pritisci da se EEZ ne proglasi. Isticao se posebni položaj Jadranskog mora - ali i cijelog Sredozemnog mora - tvrdeći da u takvom moru nije u skladu s Konvencijom 82 proglašavati EEZ. Unaprijed se izražavalo neslaganje s eventualnim proglašenjem i osuda proglašenja, te bi time trebalo Hrvatsku privoljeti da odustane od proglašenja svoje EEZ.

Neovisno o tome je li zaista bilo ili nije bilo takvih pritisaka, držimo opravdanim računati s tim da i u budućnosti takvi pritisci nipošto nisu isključeni. Pritisci mogu doći s raznih strana. Razlozi kojima bi se pritisci nastojali opravdati najvjerojatnije bi bili usmjereni na to, da im se oduzmu znaci neopravdanog zahtjeva. Razumljivo je da bi pritisci koji se mogu očekivati trebali izbjeći očig-

³² Vidi *Pomorski zakonik*, Glava V. *Epikontinentski pojas*, Narodne novine, br. 17/1994.

ledu istinu da su oni suprotni pravu svake obalne države da u granicama zemljopisnih datosti proglasi svoj EEZ. Zato bi ti pritisci morali dokazivati kako upravo Republika Hrvatska nema pravo proglasiti EEZ. Kako tu tvrdnju dokazati briga je onih koji će možda proglašenje nastojati spriječiti.

Naše stajalište je čvrsto utemeljeno na Konvenciji 82. Ne vidimo nikakve mogućnosti da se dokaže kako Hrvatska nema pravo proglasiti svoj EEZ. Svako takvo dokazivanje bilo bi neutemeljeno i ne bi se moglo obraniti od uspješne kritike.

No osim na izravno i jasno poricanje prava Hrvatskoj da proglasi svoj EEZ mora se računati i s drugom vrstom pritisaka i odgovarajućih argumenata. Uopće, i ne dirajući u pitanje prava na proglašenje EEZ, pritisak se može sastojati u tumačenju i obrazlaganju tvrdnje da to proglašenje ne bi bilo politički i gospodarski povoljno i korisno niti za samu Hrvatsku, a niti za druge države. Možda bi se pri tome pokušalo Hrvatskoj savjetovati rješenja oslonjena na Dio IX Konvencije 82, posebno na čl. 123. I takvi bi se *razlozi* morali smatrati neutemeljenima. Suradnja obalnih država u okruženim i poluokruženim morima može, nedvojbeno, biti potrebna i korisna, no ona je moguća i nakon proglašenja EEZ. Bilo bi pogrešno prihvatiti stajalište da EEZ onemogućuju primjenu čl. 123. Naprotiv, valja smatrati da proglašeni EEZ susjednih obalnih država olakšavaju svaki dogovor o suradnji tih država i da EEZ i njihova razgraničenja stvaraju jasne situacije te da time sporazumi imaju više izgleda da budu *clara pacta*, i da tako posluže korisnoj svrsi.

Ovo je sve spomenuto za slučaj pretpostavljenog pritiska, a do toga, naravno, ne mora doći. Ipak je oprezno računati s mogućnošću pritisaka. A kod pritisaka u međudržavnim i međunarodnim odnosima neophodno je pomišljati na prijetnje, manje ili više prikrivene, koje pritisak trebaju učiniti djelotvornim.

Što se općenito o pritiscima mora znati, počiva na bogatim iskustvima međudržavnih odnosa. Popuštanje i udovoljavanje pritiscima na državu koja namjerava proglasiti svoj EEZ u cilju da ona odustane od proglašenja - iako ona na to ima nedvojbeno pravo - predstavljalo bi onu vrstu politike koja gotovo redovno dovodi do novih zahtjeva i daljnjih pritisaka koji su suprotni međunarodnom pravu. U takvim slučajevima popuštanje nije odricanje od nekih možda neutemeljenih i nerazumnih stavova i zahtjeva (što bi bila razumna, realistična i miroljubiva politika) nego je to odricanje od na pozitivnom međunarodnom pravu utemeljenih subjektivnih prava suverene države. Drugim riječima, država koja popusti takvim pritiscima time posvjedočuje da ne kani braniti svoja prava, da, dakle, u odnosu na nju ne treba poštivati norme međunarodnog prava. Takva politika popuštanja i *appeasementa* se opetovano pokazala ne samo kao pogrešna, već i kao opasnija nego što je pružanje otpora pritiscima i njihovo ignoriranje. No nije pogrešna politika uložiti istinske napore u cilju da se modalitetima proglašenja, eventualnim ugrađivanjem odredaba o prelaznom razdoblju i pru-

žanju dokaza o tome da se susjednoj državi priznaje pravo na njezin EEZ u punom zemljopisno mogućem prostiranju, te, dakako, priznavajući i činjenice koje ograničavaju prostiranje vlastitog EEZ, dovede do proglašenja koje neće izazvati protivljenje obalnih država.

Na ovom mjestu valja ponovno istaknuti da je stav po kojem se u Sredozemnom moru ne bi smjelo proglašavati EEZ u jasnoj suprotnosti s Konvencijom 82. Iz te se Konvencije takav stav ne može izvesti. A međunarodnopravna praksa se očigledno ne osvrće na takve stavove. Ako se u Sredozemnom moru zaista ne bi smjelo proglasiti EEZ, onda bi to pogotovo moralo vrijediti i za Crno more. A u njemu su svoje EEZ već proglasile obalne države, bivši Sovjetski Savez, Rumunjska, Bugarska³³.

Ako se pri odlučivanju o tome, treba li Republika Hrvatska proglasiti svoj EEZ ili ne, bude htjelo poznavati dominantan stav naše međunarodnopravne doktrine, držimo da bi taj stav, najsažetije, bio sljedeći:

- Nema nikakvih međunarodnopravnih zapreka proglašenju EEZ. Nedvojbeno je pravo Republike Hrvatske da taj pojas proglasi.

- Pretpostavljene eventualno suprotne tvrdnje, s bilo koje strane dolazile, hrvatska je doktrina međunarodnog prava već opovrgla dokazavši njihovu neutemeljenost.

- Bilo bi pogrešno i opasno popustiti eventualnim političkim, gospodarskim i svim drugim mogućim pritiscima kojima bi bio cilj spriječiti Republici Hrvatskoj proglašenje njezinog EEZ.

U skladu sa suvremenim međunarodnim pravom, a posebno sa dobrosusjedskim odnosima³⁴, Republika Hrvatska bi proglašenje svog EEZ trebala diplomatski pripremiti³⁵, i to u prvom redu kod svojih neposrednih susjeda, obalnih država na Jadranu. Pri tome je uputno ustrajno pozivanje na Konvenciju 82, zatim na mnogobrojna proglašenja EEZ koja su već uslijedila³⁶, a posebno još i

³³ Bivši Sovjetski Savez je svoju EEZ u Crnom moru ustanovio Dekretom od 28.2.1984. (Law of the Sea Bulletin, No.4, February 1985); Rumunjska je dekretom Državnog vijeća (No. 142, April 25, 1986) ustanovila svoju EEZ (Law of the Sea Bulletin, No. 8, November 1986); Bugarska je Dekretom Državnog vijeća (No. 77 od 7.1.1987.) ustanovila svoju EEZ (Law of the Sea Bulletin, No. 10, November 1987).

³⁴ Andrassy, *Les relations internationales de voisinage*, RC 79, 1951; Thalmann: *Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechts*, 1951.

³⁵ Suvremeno međunarodno pravo sadrži odredbe kojima potiče, pa i nalaže, međudržavnu suradnju (Povelja UN i dr.), a prethodnim obavještanjem, konzultacijama, savjetovanjima i sl. praksa diplomatskih odnosa nastoji unaprijed spriječiti eventualne nesporazume i sporove. Tim putem države mogu obrazložiti i objasniti svoje namjeravane korake i mjere i dokazivati svoje dobrosusjedске odnose. Razumije se da se time države ne odriču svojih prava.

³⁶ Točnim brojem država koje su već proglasile svoje EEZ, ne raspolažemo, no znamo da on već dugo znatno prelazi polovicu broja svih obalnih država. Obalne države koje nisu proglasile svoje EEZ, među njima Hrvatska, sada su već prilično neznatna manjina.

na proglašenje EEZ obalnih država u Sredozemnom i Crvenom moru, kao i u Baltičkom moru.³⁷

U tekstu onog akta kojim će se proglasiti i uspostaviti EEZ bilo bi svrsishodno navesti razloge uspostavljanja EEZ, kao i sve koristi za obalne države na Jadranu, posebno u svezi zaštite i očuvanja morskog okoliša. Bilo bi umjesno u tom tekstu spomenuti i Dio IX Konvencije 82 i potvrditi želju Republike Hrvatske za ostvarenjem svih sadržaja i oblika suradnje obalnih država u Jadranu, posebno onih navedenih u čl. 123 Konvencije 82. A razumne, praktično ostvarive, prelazne odredbe najvjerojatnije bi spriječile da bilo koja od obalnih država u Jadranu, ili bilo koja od njihovih privrednih grana (npr. ribolov) opravdano tvrde kako su došle u neskrivljene teškoće uslijed uspostavljanja EEZ Republike Hrvatske. Time bi se istakla volja za suradnjom kao i razumijevanje za opravdane interese obalnih država u Jadranu.

Držimo da je to stav pretežnog dijela hrvatske doktrine međunarodnog prava, a svakako stav koji zastupa ovaj autor. No to je zapravo i sve što doktrina može pružiti kao svoju pomoć praksi pri donošenju odluke u pitanju proglašenja EEZ. O svim ostalim okolnostima, vezanima uz dnevnu politiku između Republike Hrvatske i njezinih susjeda, obalnih država, kao i uz opću međunarodnu političku konstelaciju, a osobito što se tiče izbora datuma proglašenja EEZ, doktrina nije u položaju da izriče svoje mišljenje. I to, između ostaloga, stoga što joj nedostaju neophodne aktualne informacije i uvidi u unutrašnje političke, socijalne i gospodarske situacije u državama koje bi trebale povoljno reagirati, odnosno bez kritike i protivljenja uzeti na znanje proglašenje EEZ susjedne države, Republike Hrvatske.

Doktrina međunarodnog prava i doktrina međunarodnih političkih odnosa mogu samo općenito upozoriti na važnost tih vanpravnih okolnosti koje bi za međunarodno pravo trebale biti irelevantne, ali koje za međunarodne političke odnose to nikako nisu. Doktrina, sama, ne može zakonodavstvu odgovorno savjetovati da proglasi ili ne proglasi EEZ. Okolnosti proglašenja i datum proglašenja moraju biti pogodni. Nepriličan je datum onaj koji se poklapa s nekom određenom godišnjicom koja izaziva neugodne nacionalne asocijacije susjeda. Također je neprikladno ono vrijeme u kojem se vode predizborne borbe, vrše izbori, traju štrajkovi, socijalni nemiri, ili bilo kakve krize opterećuju unutrašnju ili vanjsku situaciju i stabilnost vlade države o kojoj se radi. Ukratko, postoji

³⁷ Deponirajući svoju ratifikacijsku ispravu 26. 8. 1983. Egipat joj je priložio Deklaraciju o ostvarenju prava Egipta u isključivoj gospodarskoj zoni, u kojoj između ostaloga stoji: „Arapska Republika Egipat će, počevši s današnjim danom, ostvarivati prava koja joj pripadaju po odredbama Dijela V i Dijela VI. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora u isključivoj gospodarskoj zoni izvan i uz vanjsku granicu svog teritorijalnog mora u Sredozemnom i Crvenom moru.“ Za daljnji tekst te Deklaracije vidi V. Ibler, *Što dokazuju nacionalna zakonodavstva o međunarodnopravnom institutu „isključiva gospodarska zona“?* Adrias, sv., 2, Split, 1988., str. 155-156.

pravna strana i politička strana pitanja proglašenja EEZ. Pravna strana je bez ostatka jasna, a politička se nikada ne može posve osloboditi pitanja o oportunitosti odluke. Ukoliko je za donošenje odluke s međunarodnopravnim posljedicama - a to je slučaj proglašenja EEZ - potrebna analiza i ocjena konkretnih i aktualnih političkih činjenica i prilika, teret i odgovornost mora pasti na nadležne državne organe, prema ustavu dotične države, jer u prvom redu (ili i isključivo) ti organi raspolažu, ili bi trebali raspolagati, potrebnim saznanjima, uvidom i informacijama.

Na njih neizbježno mora pasti glavna odgovornost za eventualne nepovoljne posljedice proglašenja EEZ. No cilj ovog izlaganja, između ostaloga, jest upravo podrška i ponavljanje u hrvatskoj doktrini međunarodnog prava iznijete tvrdnje, da su nadležni državni organi odgovorni i za štetne posljedice (propuste, gubitke) neproglašavanja EEZ. Što se doktrine tiče, njezina je pomoć uvijek korisna, ali i ograničena na načelno, na opće i na prošla provjerena iskustva dotične discipline.

Bibliografija

objavljenih radova hrvatske međunarodnopravne doktrine
o isključivom gospodarskom pojasu

- Andrassy - Bakotić – Vukas, *Isključivi gospodarski pojas*, Međunarodno pravo, 1. dio, Zagreb, 1995., str. 190-193.
- Barić-Punda, Vesna, *Razgraničenje morskih i podmorskih prostora Republike Hrvatske*, Pomorski zbornik, god. 33 (1995.), knj. 33.
- Barić-Punda, Vesna i Grahovac, Ivo, *Pojam otoka u međunarodnom pravu s posebnim osvrtom na Palagružu i razgraničenje morskih i podmorskih prostora Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2/1995.
- Degan, Vladimir-Đuro, *Međunarodno pravo mora i izvori međunarodnog prava*, (Infor-mator), Zagreb, 1989.
- *Equitable Principles in Maritime Delimitations*, u: Le droit international à l'heure de sa codification, Etudes en l'honneur de Roberto Ago, vol. II, Milano (Giuffrè), 1987
- *Kriteriji razgraničenja morskih prostranstava između država*, u: Uporedno pomorsko pravo i pomorska kupoprodaja, Zagreb, 1984., br.100. (UPPPK)
- *Režim plovidbe i prelijetanja Otrantskim vratima prema Konvenciji UN o pravu mora iz 1982.*, UPPPK, 1985., br.105-106.
- *Treba li proglasiti gospodarski pojas u Jadranskom moru?*, u: Uporedno pomorsko pravo - Comparative Maritime Law, 1989., br. 121.(UPP)
- *O granicama na prostorima mora, morskog dna i podzemlja*, UPP, 1991., br. 3-4.
- *Razgraničenja morskih prostora u međunarodnoj sudskoj i arbitražnoj praksi*, UPP, 1994., br.141-144.
- Ibler, Vladimir, *Anti-Pollution Jurisdiction in, the Exclusive Economic Zone and the Freedoms of Navigation*, u: Recht im Dienst des Friedens - Festschrift für Eberhard Menzel zum 65. Geburtstag am 21. Januar 1976., Berlin, 1975
- *Isključiva gospodarska zona s posebnim osvrtom na Jadran*, Pomorski zbornik, Rijeka, 21,1983.
- *Jadran: Isključiva ekonomska zona kao prostor međunarodne suradnje, Ekonomske posljedice Konvencije o pravu mora za zemlje u razvoju i Jugoslaviju (Projekt)*, Institut za zemlje u razvoju, Zagreb, 1983.
- *Problem proglašenja isključive ekonomske zone Jugoslavije, Pravno uređenje ribolova na Jadranu u odnosima s Italijom (Projekt)*, Institut za zemlje u razvoju, Zagreb, 1983.

- *Isključiva ekonomska zona (EEZ), Jadransko more i Jugoslavija, Morsko ribarstvo*, Zagreb, 36, 1984., br. 1.
- *Novo međunarodno pravo mora*, Pravo i društvo, 3, (1982.-83.), Zagreb, 1984.
- *The Importance of the Exclusive Economic Zone as a Non-Resource Zone*, u: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo - Essays on the New Law of the Sea, Zagreb, 18, 1985., br. 21.
- *Pitanje proglašenja isključive ekonomske zone (EEZ), Primjena Konvencije o pravu mora - jugoslavenska gledišta*, Institut za zemlje u razvoju, Zagreb, 1985.
- *Pomorske vojne vježbe i manevri u tuđim isključivim ekonomskim zonama s gledišta međunarodnog prava*, u: Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br.1-2, 1987.
- *Novo u međunarodnom pravnom poretku na morima i naši interesi*, u: Adrias, Split, 1987.
- *Što dokazuju nacionalna zakonodavstva o međunarodnom pravnom institutu „isključiva gospodarstvena zona“?*, u: Adrias - Zavod za znanstveni i umjetnički rad JAZU, Split, 1988.
- *Zona, isključiva, ekonomska (gospodarska)*, u: Pomorska enciklopedija, drugo izdanje, sv. 8, Zagreb, 1989.
- Lakoš, Stipe, *Isključiva ekonomska zona i plovidba na Jadranu*, u: Pomorski zbornik, XXI, 1983.
- Perišić, Zvonko, *Isključiva ekonomska zona*, u: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo, godina XV - broj 17, Zagreb, 1982.
- Rudolf, Davorin, *Yugoslav Economic Zone in the Adriatic Sea*, u: Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, 1/1988., Beograd.
- *Morski gospodarski pojas u međunarodnom pravu*, Split, 1988.
- Seršić, Maja, *Nadležnost obalne države u zaštiti od zagađivanja s brodova s osvrtom na pitanja proglašenja gospodarskog pojasa na Jadranu*, u: Zbornik radova, Simpozij: sigurnosni i ekološki aspekti prometnog sistema Jugoslavije, Zagreb, 1988.
- *Međunarodno ribolovno pravo i položaj ribarskih brodova s posebnim osvrtom na odredbe Konvencije UN o pravu mora iz 1982*, u: Uporedno pomorsko pravo i pomorska kupoprodaja, Zagreb, br.1-2 (117-118).
- *Znanstveno istraživanje mora prema Rezoluciji Ujedinjenih naroda iz 1982.*, u: Uporedno pomorsko pravo i pomorska kupoprodaja, 1988., br. 3-4.
- Vukas, Budislav, *The LOS Convention and Sea Boundary Delimitation*, u: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo, 1985., br. 21.

- *L'utilisation pacifique de la mer, dénucléarisation et désarmement*, u: R.J. Dupuy, D. Vignes (Eds.), *Traité du Nonvean Droit de la Mer*, Paris, Bruxelles, 1985
- *Military Uses of the Sea, Denuclearisation and Disarmament*, u: R.J. Dupuy, D. Vignes (Eds.), *Handbook on the Law of the Sea*, Hague Academy of International Law, The Hague, 1991
- *The New Law of the Sea and Navigation: A view from the Mediterranean*, u: Thesaurus Acroasium, *The Law of the Sea with Emphasis on Mediterranean Issues*, 1991, sv. 17.
- *International Law in Transition*, u: *Essays in Memory of Judge Nagendra Singh*, 1992
- *The Protection of the Mediterranean Sea from Pollution*, u: *Indian Journal of International Law*, 1988
- *Uređenje međunarodne plovidbe po Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora*, u: *Pomorski zbornik*, 1983.
- *Isključiva ekonomska zona u Jadranu i Mediteranu i stav Jugoslavije*, u: *Primjena Konvencije o pravu mora: jugoslavenska gledišta*, 1985.
- *The Mediterranean and the New International Law of the Sea*, u: *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, 1977, br. 1-2.

Prilog *

DIO V.

ISKLUČIVI GOSPODARSKI POJAS

Članak 55.

Poseban pravni režim isključivog gospodarskog pojasa

Isključivi gospodarski pojas je područje koje se nalazi izvan teritorijalnog mora i uz njega, podvrgnuto posebnom pravnom režimu ustanovljenom u ovom dijelu, na temelju kojega su prava i jurisdikcija obalne države i prava i slobode drugih država uređeni relevantnim odredbama ove Konvencije.

Članak 56.

Prava, jurisdikcija i dužnosti obalne države u isključivom gospodarskom pojasu

1. U isključivom gospodarskom pojasu obalna država ima:

(a) suverena prava radi istraživanja i iskorištavanja, očuvanja i gospodarenja živim i neživim prirodnim bogatstvima voda nad morskim dnom i onih morskog dna i podzemlja mora, te u pogledu drugih djelatnosti radi ekonomskog istraživanja i iskorištavanja pojasa, kao što je proizvodnja energije korištenjem vode, struja i vjetrova;

(b) jurisdikciju na temelju relevantnih odredaba ove Konvencije;

(i) za podizanje i upotrebu umjetnih otoka, uređaja i naprava,

(ii) za znanstveno istraživanje mora,

(iii) za zaštitu i očuvanje morskog okoliša;

(c) druga prava i dužnosti predviđene u ovoj Konvenciji.

2. U ostvarivanju svojih prava i ispunjavanju svojih dužnosti na temelju ove Konvencije u isključivom gospodarskom pojasu, obalna država dolično poštuje prava i dužnosti drugih država i postupa na način koji je u skladu s odredbama ove Konvencije.

* Iz već spomenutih razloga ovdje je otisnut početak Dijela V Konvencije 82, samo članci 55 do uključivo 61, u kojima se nalaze najvažnije odredbe za razumijevanje naših izlaganja i našeg stava prema proglašenju EEZ Republike Hrvatske

3. Prava koja su izložena u ovom članku, a odnose se na morsko dno i podzemlje, ostvaruju se u skladu s Dijelom VI.

Članak 57.

Širina isključivog gospodarskog pojasa

Isključivi gospodarski pojas ne smije se protezati izvan 200 morskih milja od polaznih crta od kojih se mjeri širina teritorijalnog mora.

Članak 58.

Prava i dužnosti drugih država u isključivom gospodarskom pojasu

1. U isključivom gospodarskom pojasu sve države, obalne i neobalne uživaju, u uvjetima određenim u relevantnim odredbama ove Konvencije, slobode plovidbe, prelijetanja i polaganja podmorskih kabela i cjevovoda (navedene u članku 87) i druge međunarodnopravno dopuštene upotrebe mora koje se tiču tih sloboda, kao što su one vezane uz iskorištavanje brodova, zrakoplova i podmorskih kabela i cjevovoda, a u skladu su s drugim odredbama ove Konvencije.

2. Članovi 88. do 115. i druga prikladna pravila međunarodnog prava primjenjuju se u isključivom gospodarskom pojasu u onoj mjeri u kojoj nisu nespojiva s ovim dijelom.

3. U ostvarivanju svojih prava i ispunjavanju svojih dužnosti na temelju ove Konvencije u isključivom gospodarskom pojasu, države dolično poštuju prava i dužnosti obalne države i drže se zakona i propisa koje je donijela obalna država u skladu s odredbama ove Konvencije i drugim pravilima međunarodnog prava, u onoj mjeri u kojoj nisu nespojiva s ovim dijelom.

Članak 59.

Temelj za rješavanje sukoba u vezi s pripisivanjem prava i jurisdikcije u isključivom gospodarskom pojasu

U slučajevima za koje ovom Konvencijom nisu pripisana prava ili jurisdikcija obalnoj državi ili drugim državama u isključivom gospodarskom pojasu, a sukob izbije između interesa obalne države i neke druge države ili država, taj sukob se rješava na temelju pravičnosti i u svjetlu svih relevantnih okolnosti, vodeći računa o važnosti tih interesa za stranke i za međunarodnu zajednicu u cjelini.

Članak 60.

Umjetni otoci i uređaji u isključivom gospodarskom pojasu

1. U isključivom gospodarskom pojasu obalna država ima isključivo pravo graditi i dozvoljavati i regulirati izgradnju, rad i upotrebu:

- (a) umjetnih otoka;
- (b) uređaja i naprava za svrhe predviđene u članku 56. i druge ekonomske svrhe;
- (c) uređaja i naprava što mogu ometati ostvarivanje prava obalne države u pojasu.

2. Obalna država ima isključivu jurisdikciju nad tim umjetnim otocima, uređajima i napravama, uključivši jurisdikciju u pogledu carinskih, fiskalnih, zdravstvenih, sigurnosnih zakona i propisa o useljavanju.

3. Mora se dati propisna obavijest o izgradnji umjetnih otoka, uređaja i naprava i moraju se održavati stalna upozoravajuća sredstva o njihovu prisustvu. Svaki uređaj i naprava koji su napušteni ili se više ne upotrebljavaju moraju se ukloniti radi sigurnosti plovidbe, vodeći računa o općeprihvaćenim međunarodnim standardima koje je za ta pitanja usvojila nadležna međunarodna organizacija. Pri tom uklanjanju također se dolično vodi računa o ribolovu, zaštiti morskog okoliša i pravima i dužnostima dragih država. Na primjeren način će se objaviti dubina, pozicija i dimenzija uređaja ili naprava koji nisu potpuno uklonjeni.

4. Obalna država može, kad je to potrebno, oko spomenutih umjetnih otoka, uređaja i naprava ustanoviti sigurnosne zone raznih dimenzija, u kojima može poduzeti mjere potrebne za sigurnost plovidbe i sigurnosti umjetnih otoka, uređaja i naprava.

5. Širinu sigurnosnih zona određuje obalna država, vodeći računa o primjenjivim međunarodnim standardima. Te se zone određuju na način koji osigurava da one razumno odgovaraju prirodi i funkciji umjetnih otoka, uređaja i naprava i ne prelaze udaljenost od 500 metara oko njih, mjereći od svake točke njihova vanjskog ruba, osim ako drugačije ovlašćuju općeprihvaćeni međunarodni standardi ili drugačije preporučuje nadležna međunarodna organizacija. Mora se dati propisna obavijest o širini sigurnosnih zona.

6. Svi brodovi moraju poštovati takve sigurnosne zone i držati se općeprihvaćenih međunarodnih standarda o plovidbi u blizini umjetnih otoka, uređaja, naprava i sigurnosnih zona.

7. Umjetni otoci, uređaji, naprave i sigurnosne zone oko njih ne smiju se postavljati tamo gdje mogu ometati upotrebu priznanih plovidbenih putova bitnih za međunarodnu plovidbu.

8. Umjetni otoci, uređaji i naprave nemaju status otoka. Oni nemaju vlastitog teritorijalnog mora, a njihovo postojanje ne utječe na određivanje granica

teritorijalnog mora, isključivog gospodarskog pojasa ili epikontinentskog pojasa.

Članak 61.

Očuvanje živih bogatstava

1. Obalna država određuje dopustivi ulov živih bogatstava u svom isključivom gospodarskom pojasu.

2. Obalna država, vodeći računa o najpouzdanijim znanstvenim podacima s kojima raspolaže, odgovarajućim mjerama za očuvanje i gospodarenje, osigurava da se održavanje živih bogatstava u isključivom gospodarskom pojasu ne ugrozi preiskorištavanjem. U tu svrhu obalna država i nadležne međunarodne organizacije, subregionalne, regionalne i svjetske, surađuju na prikladan način.

3. Takvim je mjerama također svrha da se održavaju ili obnavljaju populacije lovljenih vrsta na razinama koje mogu osigurati najviši održivi prinos, uvjetovan relevantnim ekološkim i ekonomskim činiteljima, uključivši ekonomske potrebe obalnih ribarskih zajednica i posebne potrebe država u razvoju, te vodeći računa o načinu ribolova, međuovisnosti ribljih naselja i svim općenito preporučenim subregionalnim, regionalnim ili svjetskim međunarodnim minimalnim standardima.

4. Prilikom poduzimanja takvih mjera obalna država vodi računa o učincima na one vrste koje su udružene s vrstama koje se love ili su ovisne o njima, radi održavanja ili obnavljanja populacija tih udruženih ili ovisnih vrsta iznad razina na kojima bi se njihova reprodukcija mogla ozbiljno ugroziti.

5. Raspoložive znanstvene informacije, statistike o ulovu i ribolovnom naporu i drugi podaci važni za očuvanje ribljih naselja daju se i redovito razmjenjuju preko nadležnih međunarodnih organizacija, subregionalnih, regionalnih ili svjetskih, gdje je to primjereno, i uz sudjelovanje svih zainteresiranih država uključivši države državljanima kojih je dopušteno ribariti u isključivom gospodarskom pojasu.

Summary

The Republic of Croatia's Right to Proclaim Its Exclusive Economic Zone

Why is the EEZ the most important recent institute of the New Law of the Sea? Why are all States, both coastal and land-locked, more interested in the EEZ than in all the other novelties found in the UN Convention on the Law of the Sea (such as the archipelagic states, archipelagic waters, transit passage, or the Area)? And, most importantly, why is the EEZ of special interest to Croatia?

These are some of the principal topics bringing us to the crucial question: should Croatia proclaim its EEZ or not?

After deliberating whether there are convincing legal and political reasons and arguments against Croatia proclaiming its EEZ, bearing in mind the prevailing postulates of the Croatian international law doctrine, the author reaches the following conclusions:

- There exist no legally relevant and binding reasons preventing States from proclaiming their EEZ if geographical circumstances allow it. There is absolutely no doubt that Croatia meets all the requirements and thus has every right to proclaim its EEZ.
- If any opinions to the contrary were presented, it should be pointed out that the Croatian doctrine of international law has already proved that such opinions would be legally untenable and contrary to positive international law.
- It would be wrong and even dangerous to give in to potential political, economic and other pressures obstructing Croatia's proclamation of its EEZ.

In this paper the author offers suggestions concerning the content and procedures of diplomatic action preparing the proclamation of the EEZ, in an attempt to avoid misunderstandings and possible protests from neighbouring coastal states. In this the legislative and executive actions can be supported by providing a theoretical backbone offered by the respective disciplines. However, the theories of international law and of international relations have their limits when applied to the practical field of foreign policy. Scholars (theorists) often lack the most recent information as well as political insight. Therefore, the responsibility for foreign-policy decisions - including the question of proclaiming the EEZ - must finally rest with the state organs in charge of foreign affairs.

Državna granica na moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije*

Što se tiče onog dijela državne granice između Republike Hrvatske i Republike Slovenije koji razdvaja njihova državna područja na moru - a to je tzv. lateralna ili bočna granica - dvije susjedne države smatraju nespornim da ta granica nikada nije bila određena. One obje stoje na stajalištu da u okviru bivšeg pravnog poretka u bivšoj SFR Jugoslaviji ta granica, kao granica između dviju socijalističkih republika, nije postojala. Stoga se Republika Hrvatska i Republika Slovenija slažu da tek treba odrediti, i to sporazumno, tu granicu na moru između dviju novonastalih suverenih država, punopravnih subjekata međunarodnog javnog prava, sljednica bivše SFRJ.

Također je između Republike Hrvatske i Republike Slovenije nesporno, a to su obje strane u raznim prigodama opetovano izjavljivale, da će se u određivanju spomenute granične crte na moru ustrajno i dosljedno zauzimati za postizanje i ostvarenje sporazumnoga i za obje strane pravednoga rješenja. Taj zajednički zadatak one će ostvarivati u skladu s načelima Povelje UN, Deklaracijom načela međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom UN (kraće: Deklaracija sedam načela), u duhu Završnog akta Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi (KESS), donijetog godine 1975. u Helsinkiju (*Helsinški akt*), kao i u skladu sa svim drugim međunarodnim aktima kojima su Republika Hrvatska i Republika Slovenija vezane. Također, razumije se samo po sebi, da će se obje strane - s obzirom na to da se radi o povlačenju granice na moru - pridržavati normi prava mora (Law of the Sea), tj. dijela Međunarodnog javnog prava koji je kodificiran u ženevskim konvencijama iz godine 1958. te u Konvenciji UN o pravu mora iz godine 1982. Odredbe tih konvencija koje se tiču unutrašnjih morskih voda i teritorijalnog mora, kao i granica tih dijelova mora i njihovog razgraničenja između susjednih država, vežu ne samo države stranke spomenutih konvencija nego i one države koje to nisu budući da su kodifikacija već postojećih normi općeg običajnog međunarodnog prava.

Potrebno je snažno naglasiti da je stajalište Republike Hrvatske u potpunom skladu sa stajalištem Republike Slovenije, koje je sadržano i jasno izraženo u njezinom memorandumu od 7. travnja 1993. To se odnosi na onaj dio memoranduma koji - kao i stajalište Republike Hrvatske - polazi od nužnosti obostrano

* *Državna granica na moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije.* – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 44, 1994., br. 5-6, str. 469-478.

nih napora i tijesne suradnje u cilju sporazumnog utvrđenja i povlačenja lateralne granice na moru između dviju susjednih država. Iz takvog stajališta -koje nije potrebno posebno tumačiti i obrazlagati, jer je jasno da je ono u interesu obje država - slijedi i potreba vrlo stručnog pristupa u suradnji ekspertnih skupina dviju država, potreba poštovanja normi međunarodnog prava, izbjegavanja politiziranih, neprovjerenih i emotivnih stavova, pogotovo senzacionalističkih napada i optužbi, što sve može utjecati na stvaranje loših odnosa dviju susjednih država. To pogoduje razvoju koji se mora ocijeniti kao nerazuman i štetan za obje strane. Jasno je da ni Republika Hrvatska ni Republika Slovenija od zaoštavanja političkih odnosa ne mogu očekivati bilo kakvu prednost i korist. Iskrena, konstruktivna suradnja dviju država jedini je razumni put, jer je samo taj put politički, gospodarski i u svakom drugom pogledu povoljan i koristan i za Hrvatsku i za Sloveniju.

Izlažući ovdje stajalište Republike Slovenije i Republike Hrvatske s obzirom na pitanje lateralne granice na moru između te dvije susjedne države, potrebno je uočiti da je radi što veće jasnoće i preglednosti uputno razlikovati dva osnovna zahtjeva Republike Slovenije.

I.

Da bi se prvi zahtjev Republike Slovenije korektno izložio, najrazumljivije je i najprirodnije citirati doslovce taj zahtjev, točno onako kako je on sadržan u već spomenutom Memorandumu od 7. travnja 1993:

„Republika Slovenija se zauzima za očuvanje cjelovitosti Piranskog zaljeva pod njenim suverenitetom i jurisdikcijom i za izlaz na otvoreno more na temelju dopuštenih kriterija međunarodnog prava te uvažavanja specifične situacije Republike Slovenije.“

Što se citirane rečenice tiče, valja najprije utvrditi da u njoj nije sadržan samo jedan, nego oba zahtjeva Republike Slovenije. Zadržimo se, dakle, najprije, samo na prvom zahtjevu. Republika Slovenija zahtijeva „... cjelovitost Piranskog zaljeva pod njenim suverenitetom i jurisdikcijom ...“

Iako je ta rečenica posve jasna, u njoj sadržani zahtjev bio je u više navrata i usmeno ponavljen i potvrđen. Stoga nema nikakve dvojbe o dosegu i obuhvatnosti zahtjeva: Republika Slovenija zahtijeva da pod njenom suverenitošću i jurisdikcijom bude ukupni akvatorij Piranskog zaljeva.

Srž i težište tog zahtjeva nedvojbeno su izraženi riječju *cjelovitost* . Taj se izraz u Memorandumu ponavlja, a bio je i izvan njega usmeno upotrijebljen od slovenske strane, a također i u slovenskom tisku. U Memorandumu se taj izraz javlja i ponešto prošireno - kao sintagma *nedjeljiva cjelina* . Nema, prema tome, nikakve dvojbe o tome što Republika Slovenija zahtijeva, a što je u očiglednom

protuslovlju s općim međunarodnim javnim pravom, kako običajnim, tako i ugovornim. Zahtjev Republike Slovenije ne poštuje i vrijeđa ovu normu međunarodnog prava:

„1. Suverenost države proteže se preko njezina kopnenog područja i njezinih unutrašnjih morskih voda i na pojas mora uz njezine obale, koji se naziva teritorijalnim morem.

2. Ta se suverenost vrši prema odredbama ovih članaka i prema drugim pravilima međunarodnog prava.“

(Čl. 1. Konvencije o teritorijalnom moru i vanjskom pojasu, Ženeva, 29. 4. 1958.)

„Pravni status teritorijalnog mora, zračnog prostora iznad teritorijalnog mora i njegova dna i podzemlja

1. Suverenost obalne države proteže se izvan njezina kopnenog područja i njezinih unutrašnjih morskih voda i, ako se radi o arhipelaškoj državi, njezinih arhipelaških voda - na susjedni pojas mora koji se naziva teritorijalno more.

2. Suverenost se proteže na zračni prostor iznad teritorijalnog mora, a i na njegovo dno i podzemlje.

3. Suverenost na teritorijalnom moru vrši se u uvjetima predviđenim u odredbama ove Konvencije i drugim pravilima međunarodnog prava.“

(Članak 2. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, Montego Bay, 10. 12. 1982.)

Prema zahtjevu Republike Slovenije, od zadnje točke na zajedničkoj graničnoj crti na kopnu, koja razdvaja državna područja dviju susjednih država na kopnu, ne bi se produžila crta razdvajanja u Piranskom zaljevu. To je razumljivo: ako je cijeli Piranski zaljev pod suverenošću Republike Slovenije, tada nikakvoj crti nema mjesta u tom zaljevu. On se ne može dijeliti. Taj zaljev - tako glasi zahtjev Republike Slovenije - čini nedjeljivu cjelinu i cijeli je pod suverenošću samo jedne države, Republike Slovenije. Njezina teritorijalna suverenost obuhvaća ukupnu morsku površinu unutar Piranskog zaljeva, ukupni stup morske vode, ukupno dno i podzemlje zaljeva te, razumije se, i zračni prostor iznad zaljeva.

Republika Slovenija nikada nije ni pismeno ni usmeno izjavila gdje bi se nastavila granična crta između dviju susjednih država koja je dosegla obalu u Piranskom zaljevu. Može se samo pretpostavljati da bi ta crta, budući da se dotakla obale, morala (jer nešto drugo nije zamislivo) uz obalu Republike Hrvatske u Piranskom zaljevu slijediti crtu niske vode u pravcu izlaza iz zaljeva, dakle uz južnu obalu zaljeva prema rtu G. Savudrija. A gdje bi i na kojoj točki ta crta napustila crtu niske vode i okrenula se prema pučini da bi postala crta lateralne

granice na moru i razdvajala morska državna područja (državne teritorije) Republike Hrvatske i Republike Slovenije - spada među nepoznanice.

Na to pitanje se, što je više nego razumljivo, odgovor ne može očekivati od Republike Hrvatske: ona apsolutno odbacuje zahtjev Republike Slovenije za suverenost nad cijelim Piranskim zaljevom kao teritorijalnu pretenziju koja je u potpunoj suprotnosti s međunarodnim pravom i s faktičnim stanjem, i stoga potpuno neprihvatljiva. A Republika Slovenija nije nikada izjavila i obrazložila kako bi tekla crta državne granice nakon što ona dosegne morsku obalu u Piranskom zaljevu.

Ako bi Republika Hrvatska prihvatila izložena stajališta Republike Slovenije, ona bi se time - kao obalna država u Piranskom zaljevu - odrekla dijela svog teritorijalnog mora (vidi prije navedene citate iz dviju konvencija) s posljedicama u koje ovdje ne moramo ulaziti.

Republika Hrvatska, u skladu s pozitivnim međunarodnim pravom, s doktrinom i praksom te pravne grane, posebno s judikaturom međunarodnog prava, ne može odstupiti od nikad osporavane činjenice da svaka obalna država ima pravo na svoje teritorijalno more pred svojim kopnom, pa, dakako, i Republika Hrvatska.

Koliko god je nužno u slučajevima neslaganja između država o činjenicama i o tumačenju prava izbjegavati nepotrebno oštre formulacije, u ovom se slučaju, nažalost, zahtjevi slovenske strane ne mogu definirati drugačije nego kao teritorijalna pretenzija. Nemoguće je naći drugačiji naziv za zahtjev koji, kako se moglo utvrditi, još nije postavljen niti jednoj suverenoj obalnoj državi. Takav zahtjev obalnoj državi poriče i odriče ona prava koja, po međunarodnom pravu, pripadaju svakoj državi, pa tako i Hrvatskoj.

Republika Slovenija se poziva na historijski naslov i na posebne okolnosti. No, pozivanje na historijski naslov i posebne okolnosti (čl. 15. Konvencije iz 1982), ako je opravdano, moglo bi imati svoj učinak na neprimjenjivanje crte sredine, ali nikako na oduzimanje obalnoj državi njezinih prava na teritorijalno more i lišavanje te države njezinih prava sadržanih i zajamčenih u međunarodnom pravu. Takav slučaj je za sada nepoznat u sveukupnoj međunarodnopravnoj praksi. Kada bi zahtjevu Republike Slovenije bilo udovoljeno, Republika Hrvatska bi bila prva država u svijetu čija bi se teritorijalna suverenost prostirala samo do crte niske vode (ili, možda, do crte visoke vode?). Ukratko, takav zahtjev nije do sada zabilježen u međunarodnopravnoj praksi između dviju suverenih država. On bi se mogao shvatiti i kao uvredljiv za Republiku Hrvatsku ako bi postojala takva namjera. No nema razloga to pretpostaviti. Za sada je opreznije i razumnije dopustiti mogućnost da taj zahtjev nije bio do kraja promišljen i da nisu uočene sve negativne pravne i druge konsekvencije tog zahtjeva za Republiku Hrvatsku. Stoga se zasada još smije očekivati promjena stava Republike Slovenije i napuštanje zahtjeva kojemu nema presedana u međunaro-

dnopravnoj praksi i koji se, nažalost, ne može kvalificirati drugačije nego kao zahtjev uperen protiv teritorijalnog integriteta Hrvatske.

II.

Drugi zahtjev sadržan u Memorandumu Republike Slovenije od 7. travnja 1993. formuliran je u već citiranoj rečenici, u njezinom drugom dijelu. Taj se drugi zahtjev odnosi na prostor izvan Piranskog zaljeva. Ponovit ćemo radi što veće jasnoće tu rečenicu i istaknuti onaj njezin dio koji sadrži taj drugi zahtjev:

„Republika Slovenija se zauzima za očuvanje cjelovitosti Piranskog zaljeva pod njezinim suverenitetom i jurisdikcijom i za izlaz na otvoreno more na temelju dopuštenih kriterija međunarodnog prava te uvažavanja specifične situacije Republike Slovenije.“

Istaknuti dio rečenice je pravno neodrživ. Riječ *izlaz* je termin s kojim se ne susrećemo u pravu mora, pogotovo ne kao s pravnotehnički utvrđenim pojmom.

Samo se u prvi čas možda moglo pomisliti da se u Memorandumu Republike Slovenije mislilo na *pristup* (access to the sea) i da je zabunom upotrijebljena riječ *izlaz*. No, odmah je jasno da se ne radi o *pristupu* jer Republika Slovenija, kao obalna država - samim tim svojim svojstvom obalne države - ima ne samo *pristup* moru nego daleko više od toga.

Na *pristup* moru imaju pravo države bez morske obale, a ne obalne države. Republika Slovenija ima svoje teritorijalno more, svoje luke, i ne treba joj *pristup* moru. Stoga je nedvojbeno da je zahtjev Republike Slovenije za *izlazom* zahtjev koji je također, kao i njezin prvi zahtjev, nažalost, teritorijalna pretenzija. Taj *izlaz* nije moguće shvatiti drugačije nego kao zahtjev za pripajanjem dijela teritorijalnog mora Republike Hrvatske teritorijalnom moru Republike Slovenije. Iako to nije rečeno, nego prešućeno, protegnuti teritorijalno more Republike Slovenije do otvorenog mora nije moguće ostvariti drugačije nego *oduzimanjem* dijela državnog područja Republike Hrvatske (budući da je teritorijalno more dio državnog područja) i njegovim *pripajanjem* državnom području Republike Slovenije. Ako postoji neka druga mogućnost, trebala bi je Republika Slovenija jasno opisati riječima i ucrtati u pomorsku kartu velikog mjerila.

U Memorandumu spomenuti *dopušteni kriteriji međunarodnog prava* posve su nejasno i nedorečeno pozivanje na nešto što je u sustavu međunarodnog prava nepoznato. U već spomenutim konvencijama, i u općem običajnom međunarodnom pravu, nije moguće naći *dopuštene kriterije*. Ako tako nešto možda doista postoji kao pravni institut ili pravno pravilo, Memorandum Republike Slovenije bi bio dobro učinio da je tome posvetio malo više pažnje i prostora. Ako se susjednoj državi upućuje tako dalekosežan zahtjev, koji zadire u njezin

teritorijalni integritet, tada bi takav zahtjev ipak trebalo obrazložiti i utemeljiti na pozitivnom međunarodnom pravu, a ne spomenuti ga u samo jednoj polovici rečenice, u istoj u kojoj se postavlja i prvi zahtjev, naime onaj za punom suverenosti nad *cijelim* Piranskim zaljevom.

Istina je da se Memorandum Republike Slovenije pri kraju teksta vraća na svoj *drugi* zahtjev, potvrđujući time ovdje postavljenu tvrdnju. Memorandum se, naime, osvrće na „... granicu na moru s Republikom Hrvatskom izvan Piranskog zaljeva“ i time, što je u skladu s prvim zahtjevom Republike Slovenije, potvrđuje da granice između Republike Slovenije i Republike Hrvatske u moru Piranskog zaljeva uopće nema. Naravno da nema ako je cijeli Piranski zaljev pod suverenosti Republike Slovenije!

Konstatiranjem rečenoga Memorandum se, s obzirom na lateralnu granicu na moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije *izvan Piranskog zaljeva*, poziva na načela pravednosti i na posebne okolnosti iz članka 12. Ženevske konvencije o teritorijalnom moru iz godine 1958. Taj članak glasi:

„1. Kad obale dviju država leže sučelice ili se graniče, nijedna od tih dviju država nije ovlaštena, ako među njima nema protivnog sporazuma, da proširi svoje teritorijalno more preko crte sredine, kojoj je svaka točka jednako udaljena od najbližih točaka polaznih crta, od kojih se mjeri širina teritorijalnog mora tih dviju država. Odredbe ovog stavka neće se primijeniti kad je zbog historijskog naslova ili drugih posebnih okolnosti potrebno da se teritorijalna mora dviju država razgraniče drukčije nego što je predviđeno u tim odredbama.

2. Granična crta između teritorijalnog mora dviju država, kojima obale leže sučelice ili se graniče, treba da bude naznačena na pomorskim kartama velikog mjerila, koje obalne države službeno priznaju.“

Stajalište Republike Hrvatske ne razlikuje se od stajališta Republike Slovenije, tj. da je citirani članak 12. Ženevske konvencije o teritorijalnom moru iz godine 1958. pozitivno međunarodno pravo, koje je, uostalom, unijeto i u Konvenciju UN o pravu mora iz godine 1982. Za poznavaoca prava mora nemoguće je ne složiti se s navedenim stajalištem jedne i druge strane. No, hrvatska se strana nikako ne može složiti sa stajalištem po kojemu u Piranskom zaljevu uopće ne bi bilo državne granice na moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije. Tamo gdje granična crta na kopnu dotiče morskou obalu u Piranskom zaljevu ima se ta crta nastaviti i produžiti kao crta lateralnog razgraničenja između dviju susjednih država na moru. Republika Hrvatska prihvaća i dijeli stajalište po kojemu se pri povlačenju lateralne granice na moru ima poštovati i primijeniti članak 12. odnosno članak 15. respektivnih konvencija, ali odlučno odbija posve neprihvatljiv i protupravni zahtjev Republike Slovenije da cijeli Piranski zaljev bude pod njezinom suverenosti jer se time na štetu Republike

Hrvatske krše članci 1. i 2. Ženevske konvencije i članak 2. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora. To je stajalište Republike Hrvatske od kojega, u identičnom slučaju, ne bi mogla odustati niti jedna suverena država.

Što se tiče već spomenutog *drugog* zahtjeva Republike Slovenije, koji se odnosi na lateralnu granicu izvan Piranskog zaljeva, on nije dovoljno definiran. I to stoga što nije rečeno od koje se točke na obali Hrvatske treba povući crta lateralne granice prema pučini. Jedino se zna da Republika Slovenija ne prihvaća crtu sredine.

Sumirajući dva zahtjeva sadržana u Memorandumu Republike Slovenije, može se, najkraće, zaključiti da

cijeli Piranski zaljev ima biti pod suverennošću Republike Slovenije, a izvan tog zaljeva lateralna granica mora - napuštajući u svakom slučaju crtu sredine - teći tako da se teritorijalno more Republike Slovenije spoji s otvorenim morem.

Iz prihvaćanja takvog zahtjeva Republike Slovenije slijedilo bi da Republika Hrvatska ostaje bez svojeg teritorijalnog mora u Piranskom zaljevu, na kojem je i ona obalna država (što Republika Slovenija i njezin Memorandum ne poriču), te da osim toga treba odstupiti Republici Sloveniji jedan, po Memorandumu još nedorečeni dio svoga teritorijalnog mora izvan Piranskog zaljeva.

Nakon ovog prikaza sadržaja Memoranduma Republike Slovenije ponavlja se ovdje najsažetije stajalište Republike Hrvatske u cilju izbjegavanja svakog nesporazuma ili/i pogrešnog tumačenja tog stajališta.

(1) Republika Hrvatska, u potpunom skladu s normama međunarodnog prava, odbija svaki zahtjev čijim bi joj ispunjavanjem bilo oduzeto njezino teritorijalno more pred njezinom obalom u Piranskom zaljevu.

(2) Republika Hrvatska odbija svaki zahtjev za umanjenjem njezinog teritorijalnog mora koje se prostire izvan Piranskog zaljeva.

(3) Do postizanja eventualnog *protivnog sporazuma* (što ga predviđaju članci 12. i 15. dviju spomenutih konvencija) crta sredine (the median line) u Piranskom zaljevu čini državnu granicu između Republike Hrvatske i Republike Slovenije. Ni Republika Hrvatska ni Republika Slovenija nisu ovlaštene da prije spomenutog protivnog sporazuma prošire svoje teritorijalno more preko crte sredine. Država koja to ipak čini prekršila je normu međunarodnog prava.

(4) O eventualnom napuštanju crte sredine u Piranskom zaljevu i izvan njega, kao granične crte između Republike Hrvatske i Republike Slovenije, moguće je povesti pregovore te razmotriti, analizirati i ocijeniti argumente jedne i druge strane u već spomenutom nastojanju pronalaženja sporazumnoga i obosstrano prihvatljivoga i korisnog rješenja. Razumije se da je prije toga nužno utvrditi točku na kojoj granična crta na kopnu izbija na morsku obalu u Piranskom zaljevu.

(5) Republika Hrvatska smatra uputnim i korisnim razmatrati sve mogućnosti da se - ne odustajući od striktnog poštovanja teritorijalnog integriteta Republike Hrvatske - posredstvom i putem posebnoga ugovornog režima plovidbe u sporazumno određenom dijelu teritorijalnog mora Republike Hrvatske, pruže sva moguća dodatna jamstva nesmetanoj plovidbi. Taj bi režim bio liberalniji od režima *neškodljivog prolaska* (vidi Odsjek II. Ženevske konvencije o teritorijalnom moru iz 1958. godine i Dio II, Odsjek 3. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982. godine). Pri tome je posve razumljivo, i bilo bi to korisno, unaprijed uzeti u obzir da će sheme razdvojenog prometa biti potrebne i u ovom dijelu Jadranskog mora o kojem se radi kada se određuje lateralna granica na moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije.

(6) Budući da se iz Memoranduma Republike Slovenije, ali i iz sredstava javnog priopćavanja, može steći dojam, ili bar slutnja - osobito to može steći slovenska javnost - da organi Republike Hrvatske ometaju ili otežavaju ostvarivanje prava Republike Slovenije na *komuniciranje sa svijetom* (tako stoji u Memorandumu), pa se mora pretpostaviti da oni smetaju slobodi plovidbe, čime bi kršili odredbe međunarodnog prava, bilo bi potrebno da slovenski nadležni organi o takvim slučajevima izvijeste nadležne hrvatske vlasti. Bilo bi potrebno da se u suradnji jedne i druge strane utvrde činjenice i uklone sve sumnje. Republika Hrvatska dosljedno je poštovala i dalje će najstrože poštovati članak 17. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora koji glasi:

„Uz uvjet poštovanja ove Konvencije, brodovi svih država, obalnih i neobalnih, uživaju pravo neškodljivog prolaska teritorijalnim morem.“

Summary

Border at Sea between Croatia and Slovenia

In former Yugoslavia there was no border line at sea between the former socialist republics of Croatia and Slovenia. Now, these two new independent states, subjects of Public International Law and members of the United Nations, declared that it is necessary to draw a border line that would divide their territorial waters by mutual agreement. This should be done by strictly observing the rules of customary and conventional international law, and especially by the rules contained in the Geneva Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone (1958) and the United Nations Convention on the Law of the Sea (1982). However, these two neighbouring states disagree over the interpretation and implementation of the respective rules and regulations in connection with two claims that were put forward by the Republic of Slovenia.

The first claim consist in the request that the entire Bay of Piran be under the sovereignty of Slovenia, and consequently, that jurisdictions arising thereof should be exercised by the Slovenian authorities.

Since the Republic of Croatia is also a coastal state in the Bay of Piran, the aforementioned Slovenian claim is completely unacceptable to Croatia and, moreover, is violating Art. 1 of the Geneva Convention (1958) and Art. 2 of the United Nations Convention (1982):

”Art. 1

1. The sovereignty of a State extends, beyond its land territory and its internal waters, to a belt of sea adjacent to its coast, described as the territorial sea.

2. This sovereignty is exercised subject to the provisions of these articles and to other rules of international law. “ (Geneva Convention on the Territorial Sea - 1958)

”Art. 2

1. The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.

2. This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil.

3. The sovereignty over the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law“ (UN Convention on the Law of the Sea - 1982).

The pretensions of Slovenia, if accepted, would put Croatia in a position hitherto unknown to the world. Every coastal state has the right to have its territorial sea in front of its coast as this result from the quotations cited above.

The second claim consists in the request that the territorial sea of Slovenia must have contact with high seas.

However, this claim could only be realized if part of Croatia's territorial sea were ceded and annexed to the state-territory of the Republic of Slovenia.

This, of course, is also a clear expression of a territorial pretension and could never be accepted by any sovereign state.

To prove that the two claims by the Republic of Slovenia have been correctly explained and rightly understood, relevant quotations from the Slovenian Memorandum dated April 7, 1993, have been included in this paper.

Giving sufficient arguments for the unacceptability of both Slovenian claims, the author finally suggests a solution consisting in the establishment, by bilateral agreement, of a new and very liberal regime in the zone of Croatia's territorial sea. This regime, without prejudice to the sovereignty of Croatia in its territorial sea, should ensure the freedom of navigation far beyond the regime of *innocent passage*. This regime has always been strictly observed by Croatia and is based on Art. 18 of the UN Convention on the Law of the Sea (1982) which reads:

”Subject to this Convention, ships of all States, whether coastal or land-locked, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea. “

V. HRVATSKA VANJSKA POLITIKA
I DIPLOMATSKA POVIJEST

O povijesnim izvorštima hrvatske diplomacije*

Organizator ovoga simpozija postavlja pred nas pitanje koje glasi: *O povijesnim izvorštima hrvatske diplomacije*. Ako na to pitanje treba odgovoriti tako da se bar aproksimativno navede vrijeme od kojega se dalje može i smije govoriti o hrvatskoj diplomaciji, tada se to vrijeme poklapa s početkom borbe za hrvatsku državnost, za samostalnu hrvatsku državu. No onih davnih dana, kada počinje borba za državnost, nesumnjivo i potpuno nedvojbeno počinje i diplomacija Hrvatske. Za stvaranje je države brahijalna snaga neophodna, ali ipak nedovoljna. Potrebna je i diplomatska akcija, potrebni su kontakti s drugim državnim tvorevinama, a ti se ne daju izbjeći. Nužno se moraju zauzimati stavovi u vanjskoj politici. To jedino ne bi bilo tako kada država koja nastaje ne bi imala susjeda, kada na velikoj udaljenosti od njezina područja ne bi bilo drugih teritorijalno-političkih tvorevina, kada bi ona nastajala u punoj izolaciji od ostaloga svijeta. A to, naravno, nije bio slučaj Hrvatske. Ona je nastajala na prostorima, za ono vrijeme, već prilično naseljenima, u kojima su se još u starome vijeku bila odigravala poznata povijesna zbivanja. Hrvati su došli u prostor znatnih turbulencija, bili su okruženi tuđim organiziranim snagama i - očigledno - ni nastanak, ni opstanak te vlastite države nije bio zamisliv, ni izvediv bez *diplomacije*.

Što su karakteristike toga razdoblja hrvatske diplomacije?

Prije svega, ni u srednjem vijeku još nema organizirane institucionalizirane diplomacije. Unutrašnja i vanjska politika se ne mogu - uostalom to nije moguće niti danas - razdvojiti jedna od druge, pogotovo ne s obzirom na osobe koje djeluju i odlučuju. Vojna i politička organizacija i odnosne strukture još su uvijek najčvršće srasle; nikakve se, ni površinske, pukotine ne mogu zamijetiti. U doba narodne dinastije glavnu ulogu svakako igra vladar, i, možda, vrlo uzak krug oko njega. Nema još ni traga nekoj profesionalizaciji u vanjskoj politici. Dakako, važnu ulogu svakako igra svećenstvo. Radi se o pismenosti i obrazovanosti. A ono je tu jače zastupano nego bilo koji drugi sloj. Što se može reći o toj diplomaciji? Čime je ona, uz već rečeno, karakterizirana? Odgovor je ovaj: susretom s različitim civilizacijama i narodima, susretom s romanskim, germanskim, bizantskim i ugarskim porecima i vojnim snagama, susretom s različitim mentalitetima i odatle proizlazećim raznovrsnim i različitim iskustvima. No osobitu važnost u tom razdoblju (ali i u kasnijima) treba pripisati blizini rimske kurije i blizini Venecije. Posebno su za hrvatsku diplomaciju važne veze i odno-

* *O povijesnim izvorštima hrvatske diplomacije*. /Prilog sa simpozija „Iskustva moderne hrvatske diplomacije“/. – u: Zbornik Diplomatske akademije, Zagreb, 1999., str. 65 – 67.

si s crkvenom organizacijom i crkvenom hijerarhijom. Samo primjera radi: za pape Agatona (to je pontifikat od 678. do 681.), ugovoren je mir s Hrvatima, a za pape Ivana VIII., to smo danas već nekoliko puta čuli, došlo je do jednog priznanja koje, mislim, da u tom razdoblju svakako spada među najvažnije diplomatske događaje srednjega vijeka u Hrvatskoj. O postojanju i djelovanju hrvatske diplomacije takve kakva ona jest i kakve su bile druge u to doba, prvi izvor saznanja i iskustva pada u to vrijeme, tj. u vrijeme srednjovjekovne hrvatske države. A kada 1102. Pacta Conventa Hrvatskoj nameću dinastiju Arpadovića, koja zatim, mislim oko 200 godina, vlada do Anžuvinaca, i kada Hrvatska ulazi u realnu uniju, u uniju s Ugarskom, uloga hrvatske diplomacije se svakako drastično smanjuje - no ne nestaje. Kako to? Kako to da ne nestaje? Ne nestaje, jer u tadašnjim prilikama, što se tiče naseljenosti, a pogotovo što se tiče komunikacija, veza i cesta, zaista nije bilo moguće iz Ugarske vladati Hrvatskom uvijek i u svakom pogledu. Razumljivo je da je hrvatsko plemstvo nastojalo i mimo mađarske dominacije očuvati i održati neke veze sa stranim silama. Jedna iako ograničenija i slabije vidljiva diplomatska aktivnost opravdava tvrdnju da određeni kontinuitet vanjske politike i diplomacije nije bio posve prekinut.

Kada turske agresije, osvajanja uz pljačkaške pohode počinju ugrožavati hrvatski teritorij, dešava se nešto što držim da i danas zaslužuje pažnju naše diplomacije. Treba, naime, da privuče pažnju činjenica da je hrvatska diplomacija, i to mislim dosta bezuspješno, pokušavala uvjeriti europske zapadne sile o potrebi organiziranoga zajedničkog otpora turskim invazijama. Ako usporedimo ponašanje tadašnjega skupa država s današnjom Međunarodnom zajednicom - možda to nije nekorisno! Ne mislim da s analogijama ne treba biti vrlo, vrlo suzdržan i oprezan, ali jedno uspoređivanje dakako nije neumjesno. Bilo bi interesantno znati što je sve tadanja naša diplomacija zaista bila poduzela. Tu se spominje i Marko Marulić - citiram sada iz članka profesora Tomasovića: „Posljednji latinski tekst koji je Marulić priopćio za života, poslanica je papi Hadrijanu VI., u kojoj ga dvije godine prije smrti u javnom pismu poziva da zajedno s Europom pritekne u pomoć napadnutoj i ugroženoj Hrvatskoj“ (Hrvatski leksikon, 1, str. 73).

Na ovaj se primjer smije nadovezati misao da nije potrebno ni korisno prema bilo kome, prema bilo kojim političkim faktorima iz prošlosti gajiti neke ressentimente, i na njima se zadržavati, ali da je nužno shvatiti kako u međunarodnim odnosima postoje neke zakonitosti ili - ako je to prejaka riječ - neke poluzakonitosti, neki trendovi, neke tendencije, koje se očituju i u sadašnjosti, i dijelom se ponavljaju. Takve spoznaje mogu olakšati realističnu spoznaju o nekim pojavama, tvorevinama, institucijama i njihovim svojstvima, npr. i u doba sadašnje Međunarodne zajednice. O Međunarodnoj zajednici bi trebalo i moglo bi se uvijek mnogo govoriti. To je jedna tema vrlo zahvalna i nezahvalna u isto

vrijeme: treba znati što je u toj zajednici svima zajedničko, a što nije, i nije li ta riječ zajednica malo prejaka, no mi se sada ne bavimo tom temom.

Iako bi vjerojatno bilo od izvjesnog interesa i za suvremenu vanjsku politiku i za diplomaciju Hrvatske detaljnije istraživati njezinu srednjovjekovnu diplomaciju, prioritet u istraživanjima i publiciranju radova treba, međutim, pripasti diplomaciji Dubrovačke Republike. Zašto? Razlozi za to su, držim, vrlo uvjerljivi. Jer tu se radi o daleko organiziranijoj, institucionaliziranijoj, tehnički razvijenijoj i, prije svega, o ne tako davnoj hrvatskoj diplomaciji. Ako se sjetimo da je dubrovačka diplomacija imala što da kaže još prvih godina XIX. stoljeća, a to je za povjesničare dosta nedavno doba, tada vidimo da je upravo to diplomacija kojom se moramo u prvom redu baviti. Istraživanjima i studiju dubrovačke diplomacije valja dati prioritet, i to stoga što bogatstvo arhiva koji leže u Sponzi i mogućnost da se otkriju i prouče dijagnoze o međunarodnim političkim odnosima do kojih je dolazio dubrovački Senat i danas mogu biti korisne. One će biti, naime te dijagnoze, barem djelomično realistične, trijezne, počivat će na onome što je moguće, a ne na nereálnim željama i očekivanjima, što je, uostalom, karakteristika dubrovačke politike uopće. Više o svemu tome smo upravo neki dan čuli prilikom predstavljanja Zbornika Diplomatske akademije, i mislim da u tom Zborniku na mnogim mjestima ima izravnih i neizravnih doticaja s ovom temom, pa mi to daje i priliku da skratim. Na svaki način, ono što dubrovački arhiv nudi, a dijelom je iskorišteno, to ni izdaleka nije dovoljno. Prema tomu, to je posao u prvom redu i mislim da bi se taj posao vrlo isplatio. Mene kao nepovjesničara, to moram naglašavati, ono malo što znam, silno impresionira tehnika i način rada diplomacije. Malo sam vidio, ali sam nešto vidio, naime na koji način Vijeće umoljenih odnosno Senat piše instrukciju za šefa misije, do kojih detalja ide, u kojoj mjeri je to dobro proučeno, a s tim stvar nije gotova, jer nakon nekog vremena dolazi izvješće, koje opet Senat studira duboko, i ja mislim da je to vrlo vrijedno. I da nije, ne spada u pradavnu prošlost. Dubrovačka iskustva, što se o njima može reći? Dubrovačka iskustva, kad se radi o neposrednim susjedima, njihovu mentalitetu i njihovim metodama, tada su ta dubrovačka iskustva vrlo važna za nas. Posebno ono što se dešavalo u Konavlima, to je bilo vrlo bolno i baš je zato vrlo dragocjeno.

Zaključno, vjerujem da se i iz samoga desetominutnog odgovora na postavljeno pitanje može steći barem prvi dojam o postojanju kontinuiteta hrvatske diplomacije i, što je još važnije, o praktičnoj vrijednosti onih spoznaja koje nam njezina prošlost može pružiti.

Summary

Historical Sources of Croatian Diplomacy

It is justified to search for evidence of the existence and activity of Croatian diplomacy, its beginnings and sources. This is, of course, related to the period of the creation and existence of the independent Croatian state. It is the necessary real historical basis which, however, disappeared already in 1102 (Pacta Conventa). There followed a period in which it is only possible to picture scarce and informal, sporadic attempts by individuals belonging to Croatian nobility.

It was only when Dubrovnik reached the status of an independent republic, with the rights and duties equal to those of other states, that a permanent, organised and successful Croatian diplomacy came into being, whose general views and working methods it is not only possible (abundant archives) but also necessary to study, analyse and use.

Rekonsideracija nekih temeljnih načela i faktora jugoslavenske vanjske politike*

Razmatrajući ovu temu neophodno je najprije što točnije utvrditi što je to što se želi preispitati, što se misli da bi trebalo nanovo razmotriti. Da ne bude sumnje, valja odmah reći da se ovdje ne izlaže vanjska politika Jugoslavije, povijest te politike, pa ni u najkraćim potezima. Čak kad bi se takav prikaz vremenski i ograničio, npr. na razdoblje nakon afere Informbiroa 1948. i izlaska Jugoslavije iz bloka koji je bio pod vodstvom Sovjetskog Saveza, ili ako bi se prikaz ograničio npr. samo na posljednjih 20, ili posljednjih 10 godina, bio bi to vrlo opsežan zadatak. Takav zadatak uključivao bi kronološko izlaganje, opisanje, tumačenje, komentiranje, i - bilo bi to logično očekivati - ocjenjivanje te politike. Svrha je redaka koji slijede, međutim, mnogo uže određena: želi se jedino ukazati na samo neka temeljna načela te politike, ona koja su faktor¹ (determinirajući faktor, determining factor, Bestimmungsfaktor) te politike, te koja su kao faktor-činilac određivala i usmjeravala tu politiku. Radi se o takvim faktorima koji su istodobno i načela jugoslavenske vanjske politike (osim kad u faktore ubrajamo i kadrove u vanjskoj politici). Ti su faktori determinirali, ili su bar trebali determinirati vanjsku politiku Jugoslavije. Od njih je ta politika uglavnom i polazila.

I. Osnovni faktori - temeljna načela

Možda je i nepotrebno kao prvi, krajnje uopćeni faktor koji oduvijek određuje vanjsku politiku svake države, pa - naravno - i Jugoslavije, utvrditi *interes* dotične države. Kao i svakoj drugoj državi, tako je i vanjskoj politici Jugoslavije u trajnom interesu da uspješno djeluje u pravcu očuvanja i osiguranja vlastitog teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti. To je velik i težak zadatak u svijetu u kojem se još uvijek vode ratovi i primjenjuje sila i prijetnja silom. Uz to u tom svijetu neprekidno raste *interdependencija* - a države još uvijek brane svoju *independenciju*.

* *Rekonsideracija nekih temeljnih načela i faktora jugoslavenske vanjske politike*. – u: Rad JAZU, Zagreb, knj. 451 = knj. 29 Razreda za društvene znanosti, 1990., str. 129 – 154.

¹ *Faktora* vanjske politike ima bezbroj. Mnogi su kratkotrajni. Ovdje spominjemo samo trajnije, i to samo neke. Među trajnije faktore koji se ovdje ne spominju, spadaju i geopolitičke danosti.

Koegzistencija, usklađivanje, harmonizacija interdependencije i independencije putem uspoređivanja i mjerenja važnosti interdependencije i independencije u svakom posebnom slučaju glavni su zadatak teorije i prakse međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava. Doziranje i uzajamno ograničavanje tih dviju krajnosti, međuzavisnosti (interdependencije) i nezavisnosti (independencije) - najveći je i najodsudniji izazov međunarodne politike sadašnjosti. No, to ne dovodi u pitanje činjenicu da *interes* države jest i ostaje načelo i faktor i u svijetu suvremenih međudržavnih odnosa.

U interes države spada i ostvarenje i očuvanje ekonomske stabilnosti i rasta gospodarskog blagostanja - sve to u poretku koji bi trebao najbolje odgovarati većini, a u idealnom slučaju ukupnom stanovništvu te zemlje. A ostvarenje tih interesa mora biti usklađeno s danas nesumnjivo ne samo najvažnijim interesom svih država svijeta, nego i s prvom i najvažnijom međunarodnopravnom *dužnošću*: djelovati uvijek tako da rat bude spriječen i mir očuvan.

Da vanjska politika u prvom redu treba djelovati u interesu vlastite zemlje, jasno je i nesporno.² Da interes mora biti legitiman, međunarodnim pravom dopušten, također je nesporno. Pritom je, međutim, često vrlo teško i zapleteno utvrditi i konkretizirati taj interes, odnosno te interese. Ne radi se samo o jednom interesu, nego o mnogima, a ti mogu međusobno, iako se radi o interesima jedne iste države, biti u sukobu. Ne samo da u politici neke - zapravo svake - države često postoje ozbiljni sporovi o tome što zaista jest, ili nije, u interesu države, i, konkretnije, u čijem je interesu određena vanjska politika (da li određenog društvenog sloja, određene etničke grupe, određene privredne grane, vojno-industrijskog kompleksa, itd.), te koji su prioriteti opravdani, nego se pri utvrđivanju vlastitih interesa, ako ih je uopće moguće sa sigurnošću utvrditi, države odmah susreću s potrebom predviđanja o tome, kako će druge države reagirati na ostvarivanja tih njihovih interesa. Odmah se, dakle, vanjska politika jedne države susreće i, često, sukobljava s vanjskim politikama drugih država. Vanjske politike država isprepleću se, prožimaju se u međusobnom suprotstavljanju, ali i u mogućoj istodobnoj suradnji. Rezultat je toga fenomen *međunarodne politike*.

² „Odlučujući činilac u odlučivanju i vođenju spoljne politike predstavlja nacionalni interes“ (S. Avramov, *Kontrola spoljne politike*, Naučna knjiga, Beograd, 1987., str. 71).

“Aussenpolitik ist die Gesamtheit aller über die eigenen Hoheitsgrenzen hinausgreifenden Aktivitäten, mit denen Staaten - oder andere im internationalen Kräftespiel handlungsfähige Organisationen - ihre Interessen wahren und ihre Ziele verfolgen, mit denen sie ihre territoriale Integrität und ihre politische Unabhängigkeit schützen, ihre wirtschaftliche Existenz sichern und ihren Wohlstand mehren, ihre Ideale und ihren geistigen und kulturellen Rang fördern“ (Grewe, *Aussenpolitik*, u: Staatslexikon - Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, in 5 Bänden, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Verlag Herder, Freiburg, Basel, Wien, 4. Band, 1988, str. 439).

Pitanje je treba li uopće ukazivati na interes kao jedan od faktora koji određuju vanjsku politiku države, budući da se i kod svakog drugog faktora vanjske politike također nikada ne može zaobići pitanje interesa. Uvijek se postavlja pitanje da li nešto jest ili nije u interesu dotične države. Pa budući da se pitanje interesa nikada ne bi smjelo zanemariti, to o njemu, možda, i nije potrebno raspravljati kao o jednom posebnom i samostalnom faktoru. Neprekidno vođenje računa o interesu - dakako ne očigledno kratkotrajnom interesu, nego o provjerenom dugoročnom interesu - trajni je zadatak vanjske politike.

Ovdje ipak interes kao izdvojen faktor, bez bližeg opisivanja i određivanja, ističemo stoga, što držimo da je u preispitivanju vanjske politike Jugoslavije (što slijedi pod II) potrebno ispitati da li je ta politika uopće dovoljno vodila računa o istinskim interesima zemlje. Jer briga o vlastitom interesu je, zapravo, istodobno preduvjet i sadržaj svake razumne politike. Interes valja držati svojevrsnim sveobuhvatnim i općim trajnim *nadfaktorom* vanjske politike. Iako se interesi mijenjaju, oni ne nestaju. Ideologije nestaju i mijenjaju se obično brže od interesa. Interesi su najčešće stalniji od ideologija.

Daljnje temeljne faktore vanjske politike Jugoslavije, koji se javljaju i kao *načela* te politike, nabrojao je sam ustavotvorac. On je konkretizirao odnosna *načela* i odredio za što se vanjska politika Jugoslavije prvenstveno treba da *zalaže* (izraz iz Ustava).

Zbog važnosti koju valja pridati Ustavom utvrđenim ciljevima vanjske politike Jugoslavije, upućujemo izravno na Ustav SFRJ.³

U uvodu tog Ustava iz 1974. godine, a pod naslovom *Osnovna načela*, podijeljenom rimskim brojkama u deset odsjeka (neki autori te odsjeke nazivaju *glavama*, a mi ih, jer stoje pod zajedničkim naslovom *Osnovna načela* nazivamo *načelima* i odsjecima), u *načelu*, odnosno odsjeku VII nalazi se tekst koji glasi:

„VII

Polazeći od uvjerenja da su miroljubiva koegzistencija i aktivna suradnja ravnopravnih država i naroda, bez obzira na razlike u njihovom društvenom uređenju, neophodan uvjet mira i društvenog napretka u svijetu, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija temelji svoje međunarodne odnose na načelima poštivanja nacionalne suverenosti i ravnopravnosti, nemiješanja u unutrašnje poslove drugih zemalja, socijalističkog internacionalizma i rješavanja međunarodnih sporova mirnim putem. U svojim međunarodnim odnosima Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija drži se načela Povelje Ujedinjenih naroda, ispunjava svoje međunarodne obveze i aktivno sudjeluje u djelatnosti međunarodnih organizacija kojima pripada.

³ SI. I. SFRJ, 9/1974, od 21. 2. 1974; tekst Ustava također u: *Ustav SFRJ*, Narodne novine, Zbirka pravnih propisa 296, Zagreb, 1989.

Radi ostvarivanja tih načela Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija zalaže se:

- za uspostavljanje i razvoj svih oblika međunarodne suradnje koji služe učvršćivanju mira, jačanju uzajamnog poštovanja, ravnopravnosti i prijateljstva naroda i država te njihovu zbližavanju, za najširu i što slobodniju razmjenu materijalnih i duhovnih dobara, za slobodu međusobnog obavještanja i za razvijanje drugih odnosa koji doprinose ostvarivanju zajedničkih privrednih, kulturnih i drugih interesa država, naroda i ljudi, a osobito razvoju demokratskih i socijalističkih odnosa u međunarodnoj suradnji, te društvenom napretku uopće, za prevladavanje blokovske podjele svijeta, za odbacivanje upotrebe sile ili prijetnje silom u međunarodnim odnosima te za ostvarivanje općeg i potpunog razoružanja;
- za pravo svakog naroda da slobodno određuje i izgrađuje svoje društveno i političko uređenje putovima i sredstvima što ih slobodno bira;
- za pravo naroda na samoodređenje i nacionalnu nezavisnost te za njegovo pravo da, radi postizanja tih ciljeva, vodi oslobodilačku borbu;
- za poštovanje prava nacionalnih manjina, uključujući prava dijelova naroda Jugoslavije koji žive u drugim zemljama kao nacionalne manjine;
- za međunarodnu potporu narodima koji vode pravednu borbu za svoju nacionalnu nezavisnost i oslobođenje od imperijalizma, kolonijalizma i svih drugih oblika nacionalnog ugnjetavanja i potčinjavanja;
- za razvijanje takve međunarodne suradnje koja osigurava ravnopravne ekonomske odnose u svijetu, suvereno raspolaganje nacionalnim prirodnim bogatstvima i stvaranje uvjeta za brži razvoj nedovoljno razvijenih zemalja;
- za poštovanje općeprihvaćenih normi međunarodnog prava.

Zalažući se za svestranu političku, ekonomsku, znanstvenu i kulturnu suradnju s drugim narodima i državama, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, kao socijalistička zajednica naroda, zastupa gledište da ta suradnja treba doprinositi stvaranju onih demokratskih oblika povezivanja država, naroda i ljudi koji odgovaraju interesima naroda i društvenom napretku, i u tom pogledu ona je otvorena zajednica.

Svi organi, organizacije i pojedinci dužni su u međunarodnim ekonomskim, političkim, kulturnim i drugim odnosima te u svojim odnosima s organima i organizacijama u inozemstvu držati se tih načela vanjske politike, i međunarodne aktivnosti Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i zalagati se za njihovo ostvarenje.“

Ovaj tekst, kao dio Ustava - iako ne spada u operativni njegov dio - nesumnjivo je obvezujući. U svakom slučaju se protiv sadržaja *načela* u odsjeku VII ne bi smjelo djelovati i raditi.

Valja pretpostaviti da su se sadržaja načela iz odsjeka *VIII* svi naši organi (Savezna skupština, Predsjedništvo SFRJ, Savezno izvršno vijeće, diplomatska i konzularna predstavništva, misije *ad hoc*, itd. - a dakako, u prvom redu Savezni sekretarijat za vanjske poslove) savjesno držali. Tu bi pretpostavku, naravno, bilo potrebno provjeriti. Jer time što su navedena načela i ciljevi proklamirani, nije još dokazano da su ih se mjerodavni organi uvijek i pridržavali. No, tim se provjeravanjem nećemo baviti. Dokazati kako se naša vanjska politika tih načela držala, ili nije držala, predstavljalo bi ogroman zadatak.

U načela vanjske politike spada i odredba čl. 238. Ustava SFRJ koja glasi:

„Čl. 238.

Nitko nema pravo priznati ili potpisati kapitulaciju ni prihvatiti ili priznati okupaciju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ili njezina pojedinog dijela. Nitko nema pravo spriječiti građane Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije da se bore protiv neprijatelja koji je napao zemlju. Takvi su akti protustavni i kažnjavaju se kao izdaja zemlje.

Izdaja zemlje najteži je zločin prema narodu i kažnjava se kao teško krivično djelo.“

Ta odredba našeg Ustava također zahtijeva razmatranje. U kojem je ona odnosu prema međunarodnom pravu, tj. da li se njome vrijeđaju međunarodnopravne obveze, ili se ona može s njima uskladiti? To se pitanje ne može odvojiti od vanjske politike Jugoslavije.

Pošto smo ukazali na naš Ustav kao na drugi po važnosti faktor poslije interesa kao vanjskoj politici svake države apsolutno inherentnog faktora, valja na trećem mjestu spomenuti Povelju Ujedinjenih naroda. To je opravdano stoga što je Povelja istodobno dvoje:

prvo, ona je osnivački akt i ustav do sada najuniverzalnije međunarodne organizacije - u kojoj je Jugoslavija iskonski član - a kojoj je prvi i najvažniji cilj očuvanje mira, što je i glavni zadatak suvremene međunarodne politike; preduvjet osiguranja trajnog mira je preuzimanje obveze svih država članica da međusobno surađuju;

drugo, ona je do danas najobuhvatniji međunarodni ugovor ne samo prema tome što veže veći broj država nego ijedan drugi međunarodni ugovor, nego zato što je sadržaj tog ugovora, Povelje, od veće važnosti nego ijedan drugi, jer se - uz ostalo - odnosi na najvažnije pitanje postojanja i opstanka međunarodne zajednice, na održanje mira i na načine na koje to treba ostvariti.⁴

⁴ Povelja Ujedinjenih naroda objavljena je u Sl. l. DF Jugoslavije, br. 6 od 11. 9. 1946; tekst Povelje s komentarima vidi u Zbirci pravnih propisa, broj 112 (Narodne novine), treće izdanje, Zagreb, 1976.

Osim načela i ciljeva vanjske politike Jugoslavije koji su sadržani u Ustavu 1974. i u Povelji UN postoji još jedna značajna i velika skupina (blok) neke vrste načela, ciljeva, obveza, obećanja, namjera, stavova, i sl., na koje se često i već dugo (a svakako od 1961.) poziva vanjska politika Jugoslavije, naglašavajući da se ona strogo drži tih načela, ciljeva, itd. Mislimo na sve ono što se javlja kao *politika nesvrstavanja*, odnosno kao pripadanje *pokretu nesvrstanošći*. Kako valja definirati nesvrstanošć, što je njezin sadržaj, koji su njezini stavovi i ciljevi, što proizlazi iz njezinih dokumenata, ovdje nije potrebno ponavljati. U našoj, ali i u stranoj publicistici, u radovima s izričito naglašenim nastojanjem da se što objektivnije, i metodama društvenih znanosti, definira i ocijeni nesvrstanošć, bilo je dovoljno serioznih prikaza i studija, te ovdje upućujemo na odnosnu građu i literaturu.⁵

⁵ Izbor iz literature i dokumenata koji se odnose na pokret nesvrstanošći:

- Bedjaoui, M., *Non-Aligned States*, u: R. Bernhardt [ed.], *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 9, 1986
- Bedjaoui, M., *Non-alignment et droit international*, RCADI, Vol. 151, 1976-III
- Baumann, G., *Die Blockfreie Bewegung*, 1982
- Birnbaum, K. E., Neuhold, H., [eds.], *Neutrality and Non-Alignment in Europe*, 1982
- Berg, E., *Non-alignment et nouvel ordre économique mondial*, 1980
- Colard, D., *Le mouvement des pays non-alignés*, 1981
- Ibler, V., *Nesvrstanošć i međunarodno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2-3/1980.
- Ibler, V., *Međunarodnopravni pogled na nesvrstanošć*, Međunarodni problemi, 3-4/1981.
- Jackson, R. L., *The Non-Aligned, the UN and the Super-Powers*, 1983
- Kardelj, E., *The Historical Roots of Non-alignment*, Socialist Thought and Practice, 10/1975
- Korany, B., *Afro-Asian Non-Alignment in the Contemporary International System: a Pre-Theory*, Thesis, University of Geneva, Institut universitaire des hautes études internationales, 1975
- Mates, L., *Neangažovanost, začeci, razvoj, perspektive*, Beograd, 1964.
- Mates, L., *Nesvrstanošć, teorija i savremena praksa*, 1970.
- Mates, L., *Non-Alignment, Theory and Current Practice*, 1972
- Misra, K. P., Narayanan, K. R. (eds.), *Non-Alignment in Contemporary International Relations*, 1983.
- Mojsov, L., *Nesvrstane zemlje u Ujedinjenim nacijama*, Nesvrstanošć u suvremenom svijetu, 1979.
- Nord, L., *The Movement of Nonalignment*, Snage i putovi rata i mira, 1978.
- Mujezinović, Dž., *Regionalizam u pokretu nesvrstanošći*, Međunarodni problemi, 3-4/1981.
- A. M. El-Naggar, *Non-Alignment*, 1965.
- Petković, R., *Le non-alignement et les grandes Puissances*, 1979
- Rubinstein, A., *Yugoslavia and the Nonaligned World*, 1970
- Singham, A. W., *The Non-Aligned Movement in World Politics*, 1978
- Šahović, M., *L'institutionnalisation des non-alignés*, Annuaire Francais de Droit International, vol. XXIII, 1978
- Tadić, B., *Istorijski razvoj politike nesvrstavanja*, 1968.
- Tadić, B., *Le non-alignement dans la théorie et la pratique des rapports internationaux*, 1976
- Tomac, V., *Nesvrstanošć*, Politička enciklopedija, 1975.
- Vratuša, A., *Profils du non-alignement*, 1979
- Vukadinović, R., *Les pays non-alignés et la détente*, 1979
- Willetts, P., *The Non-Aligned Movement - The Origins of a Third World Alliance*, 1978

Ideologija

Kao faktor vanjske politike može se još posebno spomenuti oficijelna vladajuća ideologija, iako je ona već i spomenuta indirektno i ugrađena u svaki drugi *faktor*. Najviše u Ustav 1974.

Ono što je u Ustavu, njegovom uvodnom dijelu pod *VII* rečeno i nema drugu svrhu nego da trajno ukazuje i podsjeća kako Jugoslavija - odnosno njen poredak - prihvaća jedan određeni nazor na svijet i kako se on očituje u Ustavu 74, kada on (*svjetonazor*) čini pravnu i političku nadgradnju tog poretka.

U čemu se sastoji taj nazor na svijet, ta ideologija, kada ona čini pravnu i političku nadgradnju, opisano je opširnije u svim odsjecima *Uvodnog dijela* Ustava 74. Taj razmjerno opširni tekst nije potrebno citirati, jer je on integralni dio Ustava 74, i svakome dostupan. No krajnje sažeto rečeno, radi se o ideologiji kojoj je cilj „... ostvariti načelo komunizma: *Svatko prema sposobnostima - svakome prema potrebama*“.⁶ Budući da je, dakle, očigledno da je jedna određena ideologija također jedan od faktora vanjske politike Jugoslavije, osvrnut ćemo se na nju pod II.

Kadrovi u resoru vanjskih službi, prvenstveno u SSSP-u

Kadrovi (osoblje, personal) u resoru vanjskih poslova moraju se također smatrati svojevrsnim *faktorom*, činiocem vanjske politike država. Svojstva osoba zaposlenih u tom resoru, njihov mentalitet, njihovo opće obrazovanje i njihova posebna podobnost za djelovanje u međudržavnim i međunarodnim odno-

Vratuša, A., *Le non-alignement aujourd'hui, Questions actuelles du Socialisme*

Köchler, H., [ed.], *The Principles of Non-Alignment, The Non-Aligned Countries in the Eighties, Results and Perspectives*, 1982

Nick, S., *Sporovi i sukobi među nesvrstanim zemljama i njihovo rešavanje mirnim putem*, disertacija na Pravnom fakultetu u Beogradu, Beograd, 1982.

Nesvrstanost u suvremenom svijetu, Zagreb, 1979.

Jankowitsch, O., Sauvant K. P., [eds.] *The Third World Without Superpowers: The Collected Documents of the Non-Aligned Countries*, 6 vols., 1978 (with bibliography)

Documents of the Gatherings of the Non-Aligned Countries 1956-1989 (izdanje Međunarodne politike i Instituta za međunarodnu politiku i privredu), Beograd, 1989

Neki od navedenih radova sadrže upute na literaturu koja ovdje nije navedena, pa se time omogućuje i olakšava dalje ulaženje u tu materiju. Što se tiče dokumenata nesvrstalog pokreta velik je dio objavljen u *Spoljnopolitičkoj dokumentaciji*, koju izdaje Institut za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.

⁶ Vidi *Ustav SFRJ*, X. izdanje (Narodne novine - Zbirka pravnih propisa 296), Zagreb, 1989., str. 22.

sima nužno moraju utjecati na način i kvalitetu vođenja vanjske politike⁷. Iako ti kadrovi nisu jedini faktor formiranja vanjske politike, jer se ona određuje i u drugim gremijima, tijelima i centrima moći u državi, oni svakako djeluju na vođenje i ostvarivanje vanjske politike, i to vrlo često isključivo i samo ti kadrovi - a u našem slučaju još i uz nedostatnu kontrolu⁸. Vanjska se politika ne može potpuno odijeliti od osoba koje ju ostvaruju te od njihovih pozitivnih i negativnih svojstava. To je razlog zbog kojeg ćemo pod II. dotaknuti i personalne probleme resora vanjske politike.

II. Preispitivanje osnovnih faktora

Pošto smo nabrojali neke od glavnih faktora naše vanjske politike, osvrnimo se na te iste faktore i njihovo djelovanje u našoj vanjskopolitičkoj praksi. Jugoslavenska se vanjska politika ne može kritizirati u cijelosti, paušalno, u svim njezinim stavovima, u svim potezima kroz mnogo proteklih godina. Ne može se negirati da je bilo dobrih poteza od 1948. godine dalje. No, potrebno je provjeravati praktičan odnos prema već navedenim faktorima i ispitivati da li se naša vanjska politika posljednjih desetljeća uvijek i u svemu vodila u interesu zemlje.

Interes kao faktor - općenito

Taj najvažniji, sveobuhvatni faktor, legitimni interes, zahtijeva vrlo obazrivo razmatranje. Često nije posve jasno što je u istinskom interesu države i to dugoročnijem. Dokazano je, također, da uspješna politika ne znači braniti kratkovidno i ograničeno neki, eventualno manji interes, na štetu nekog drugog, važnijeg interesa. Kod razmatranja interesa pojavljuje se sva kompliciranost politike uopće. Dakako, javlja se i potreba da se žrtvuje neki interes, jer je, navodno, baš to *u interesu* koji se ocjenjuje kao vredniji. Sve je to poznato u teoriji međudržavnih i međunarodnih odnosa⁹, te o tome svakodnevno vode računa

⁷ Harold Nicolson, *Diplomacy*, Second Edition (Oxford University Press), London, 1950, str. 104., i sl.; Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Vol. I, London, 1922, pass.; Jules Cambon, *The Diplomatist*.

⁸ U već spomenutom radu dr. Smilje Avramov (vidi bilj. 2) težište izlaganja a i njegova svrha su upravo ukazivanje na nedostatke kontrole vanjske politike Jugoslavije i ukazivanje na posljedice koje su time uzrokovane.

⁹ "The main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power. This concept provides the link between reason trying to understand international politics and the facts to be understood. It sets

sve iskusnije i uspješnije diplomacije. Ne inzistirajući na toj poznatoj problematici međunarodne politike, vratimo se konkretnim slučajevima.¹⁰

(1) U interesu jedne, drugim svjetskim ratom opustošene, zemlje bilo bi, svakako, pribavljanje svih dostupnih materijalnih sredstava da bi se zemlja i njezino stanovništvo što prije oslobodili neimaštine i nevolja svih vrsti (prehrambenih, zdravstvenih, stambenih, itd.) i da bi krenula putem svoje obnove. Takva sredstva su i ratne odštete. Jugoslavija je odredbama Mirovnog ugovora s Bugarskom, zaključenog u Parizu 10. veljače 1948.¹¹ stekla pravo na reparacije od Bugarske. Jugoslavija se tog prava velikodušno odrekla.

U protokolu o rješenjima koja su ostvarena na pregovorima između vlada Jugoslavije i Bugarske, koji je potpisan 1. kolovoza 1947., u točki 7. tog protokola piše:

„Da se objavi specijalna deklaracija o bratskom gestu kojim se vlada Federalne Narodne Republike Jugoslavije, nadahnuta već stvorenim bratstvom naroda Jugoslavije i bugarskog naroda isprobanim u borbi protiv zajedničkog neprijatelja, da bi olakšala privredni napredak bratske Republike Bugarske, imajući u vidu naročito tesnu privrednu saradnju i usklađivanje privrednih planova obeju zemalja - odriče, u ime naroda Jugoslavije, reparacija koje su joj određene, u iznosu od 25 miliona dolara, po mirovnom ugovoru s Bugarskom.“¹²

Je li ova odluka bila u interesu Jugoslavije? To je principijelno pitanje, neovisno o spomenutom nevelikom iznosu.

politics as an autonomous sphere of action and understanding apart from other spheres, such as economics (understood in terms of interest defined as wealth), ethics, aesthetics, or religion. Without such a concept a theory of politics, international or domestic, would be altogether impossible, for without it we could not distinguish between political and nonpolitical facts, nor could we bring at least a measure of systematic order to the political sphere.

We assume that statesmen think and act in terms of interest defined as power, and the evidence of history bears that assumption out ...“ (Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, Third Edition, New York, 1962, str. 5).

“In the very broadest sense, the term *international relations* embraces all intercourse among states and all movements of peoples, goods, and ideas across national frontiers. However, as a field of study its focus is on the processes by which states adjust their national interests to those of other states. In turn, national interests may be defined in terms of what states seek to protect or achieve vis-à-vis other states“ (Frederick Hartmann, *The Relations of Nations*, Second Edition, New York, 1962, str. 5).

¹⁰ Slučajeva, naravno, ima bezbroj. Ovdje su nasumce spomenuti samo neki za koje se čini da su poučni.

¹¹ V. Sl. I. FNRJ 73/47 od 28. 8. 1947.

¹² Taj je tekst prenijet iz: Slobodan Nešović, *Bledski sporazum Tito-Dimitrov (1947)*, Globus, Zagreb, 1979., str. 63.

Na ovo i slična pitanja može se odgovoriti da je *otpuštanje dugova*, pomaganje istomišljenika, i sl., također dio vanjske politike, te da je suviše uskogrudno, egoistično i kratkovidno ne *ulagati* u takve simpatične i humane poteze i geste. U vanjskoj je politici potrebno stjecati prijatelje, eventualno saveznike, i, napokon, zašto naša vanjska politika ne bi bila plemenita? Zar to nije također dio međunarodne suradnje, akt solidarnosti, itd.? To ne bi smjelo biti teško shvatljivo i sigurno se u međuljudskim odnosima, međugrupnim pa i međudržavnim i međunarodnim, vrlina međusobnog pomaganja mora shvatiti ne samo kao humana i prijateljska gesta, nego i kao *ulaganje* politički indicirano. Bilo bi naivno ne uvidjeti da se iz politike uopće, pa i vanjske, ne može i ne treba isključiti ona još opravdana i realistična mjera spekulativnosti i svjesne računice. Zato se ovdje i naglašava da se ne pledira za uskogrudno, škrto čuvanje vlastitih sredstava i za uskraćivanje svake vrste pomoći u vanjskoj politici, nego za preispitivanje učinjenoga, posebno sa stajališta posljedica, efekata koji su postignuti ili promašeni. Pritom efekti ne moraju biti samo materijalni gubici, nego i gubitak ugleda službe koja nedovoljno štiti interese vlastite države.

Ovo *odricanje u ime naroda Jugoslavije* ne treba suviše kritizirati. Zna se što se sve razumnog i istinitog može reći o vremenu i prilikama u kojima je do toga došlo. Riječi koje je povodom Bledskih sporazuma napisao Moša Pijade, naime - „Rezultat razgovora na Bledu je prosto veličanstven“¹³ također ne bi bilo opravdano ironizirati, iako one danas (stav Bugarske prema Makedoniji i makedonskoj manjini u Bugarskoj) djeluju smiješno. Ali ovaj slučaj vrijedno je zapamtiti kao školski primjer po tome, što je rijetko kada tako neobično brzo i krajnje temeljito oboreno sve što je između 30. srpnja i 1. kolovoza 1947., na Bledu rečeno i što je neposredno nakon toga napisano i ugovoreno, a posebno to vrijedi za *Ugovor o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći FNRJ i Narodne Republike Bugarske* od 27. studenog 1947.¹⁴

U vezi s režimom u Bugarskoj, naša se je vanjska politika vrlo brzo osvjedočila da *odricanjima* od svojih prava nije ništa ni postigla, ni stekla. Taj neuspjeh naše vanjske politike, uzevši u obzir tadašnje prilike i okolnosti, možda je razumljiv i ne suviše težak, jer se zaista nisu mogli predvidjeti događaji koji su uslijedili 1948. Međutim, ipak držimo da bi bilo korisno i poučno taj neuspjeh i naknadno priznati. Nesumnjivo su ti potezi jugoslavenske vanjske politike bili pogrešni. Bilo bi dobro našu poslijeratnu diplomatsku povijest obogatiti tim saznanjima. Do sada naša politika nije dovoljno pokazala želju da svoja iskustva ne zaboravi i da ih iskoristi. To je bilo i razumljivo, jer bi se time otvorilo i pitanje odgovornosti, možda čak i krivnje onih osoba, koje su u ono vrijeme donosile odluke. Neodgovornost je do sada bila važan sastavni element naše ukupne poli-

¹³ Slobodan Nešović, *op. cit.*, str. 91.

¹⁴ V. *Diplomatski arhiv DSIP*; čitav je tekst donijet također u S. Nešović, *op. cit.*, str. 150-153.

tike, pa i vanjske politike. Iskustva su dragocjena, posebno kad su skupo plaćena, dakako samo pod uvjetom da ne budu zaboravljena. A iznos od 25 miliona dolara zaista nije prevelik za poduku o tome da se interesi država ne unapređuju neumjesnim i nesuzdržanim gestama i patetičnim odricanjima.

(2) Drugi bi primjer mogao biti Marshallov plan¹⁵. Zašto se nismo koristili tom mogućnošću? Navodno stoga što je taj plan postavljao uvjete koji bi - ako bi se ispunili - ugrozili našu nezavisnost. Ima tvrdnji, međutim, da taj plan nije postavljao nikakve, ili samo prihvatljive, uvjete, te da samo zbog zahtjeva Sovjetskog Saveza tu mogućnost nismo koristili. Budući da su Sovjetski Savez i njegovi istočno-evropski saveznici u ljeto 1947. odbacili, i čak osudili, Marshallov plan za obnovu Evrope, nije ni Jugoslavija prihvatila mogućnost koja joj se pružila. Ako je to istina, tada je to i dokaz, prvo - da nismo vodili samostalnu i nezavisnu politiku, i drugo - da smo time povrijedili najosnovniji i prijeko potrebni faktor vanjske politike zemlje, tj. da smo zbog kratkotrajnog (zaista krajnje kratkotrajnog) efekta, naime izbjegavanje neslaganja sa Sovjetskim Savezom s kojim su u to vrijeme već postojala latentna neslaganja), zanemarili vlastite interese. Ukoliko ove tvrdnje nisu istinite, ostaje kao jedino obrazloženje iskreno uvjerenje naših mjerodavnih i odlučujućih partijskih i državnih vrhova, da bi u slučaju prihvaćanja Marshallovog plana bila naša nezavisnost u takvoj opasnosti, koju nikako ne bi mogli izbjeći - a to, čini se, ničim nije dokazano. Odbijanje te mogućnosti može se, dakle, protumačiti samo time da, ili nismo uopće u taj čas postupali kao nezavisna država, ili da smo se povodili ideološkim razlozima; vjerojatno je jedno i drugo istina.

Bilo bi zaista vrijedno truda utvrditi činjenice. Kao i u prvom slučaju (Bugarstva), tako i u ovom, valja pretpostaviti da su odluke bile u očima vladajućih foruma i pojedinaca ideološki opravdane. No, time se potvrđuje iskustvo (ali, čini se da to iskustvo ne koristimo) da odluke koje počivaju na ideologiji, a zanemaruju očigledne interese, često neće biti - a možda i nikada - uspješne. Ideologija je opasno opterećenje vanjske politike. Ako ideologija ipak treba igrati određenu ulogu, što se možda i ne može uvijek i potpuno izbjeći, onda samo vrlo promišljeno i oprezno. S tim u vezi držimo da bi se smjelo staviti barem u sumnju i podvrći ispitivanjima da li je naša vanjska politika bila ozbiljno promi-

¹⁵ Marshallov plan (European Recovery Program) je na početku bio „prvenstveno ekonomski instrument“, i to sve do „posle Korejskog rata“ (v. *Politička enciklopedija*, u: Savremena administracija, Beograd 1975., str. 541).

Marshallov plan su koristile Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Nizozemska, Irska, Island, Luksemburg, Norveška, Portugal, Švedska, Turska, Vel. Britanija, Zapadna Njemačka, Slobodni Teritorij Trsta.

Bilo bi vrijedno znati koliko je svaka od tih država, posebno npr. Danska, Francuska ili Švedska, izgubila na svojoj nezavisnosti koristeći se tom pomoći.

Marijan Hubeny u *Općoj enciklopediji*, 5, str. 342-343. tvrdi da su „evropske socijalističke zemlje odbile (američku pomoć) posle izvesnog kolebanja“. Vjerojatno je bilo razloga za *kolebanje*.

šljena. I nisu li ovi primjeri možda samo dokaz da smo, pogotovo prije afere Informbiroa, ali i poslije, bili i više nego *svrstani*. Dakako da bi ovakva rekonstrucija, koja bi zahtijevala precizno rekonstruiranje - i to svakako i na osnovi arhivske građe - pojedinih slučajeva, bila moguća samo uz ulaganje mnogo truda i vremena. No, za izgradnju naše vanjske politike, za utvrđivanje i korištenje naših iskustava, bilo bi to sigurno korisno.¹⁶

(3) Kao jedan daljnji primjer povrede interesa, tog temeljnog faktora vanjske politike uopće, spominjemo ovdje onaj na koji se vrlo kritično osvrće profesorica Pravnog fakulteta u Beogradu dr. Smilja Avramov u svojoj studiji *Kontrola spoljne politike*.¹⁷ Za taj slučaj nije bilo moguće pronaći odgovore na pitanja koja se nužno moraju postaviti (što, međutim, smatramo zadatkom koji svakako valja obaviti, makar i s ogromnim zakašnjenjem), pa stoga - radi informacije - prenosimo odnosno mjesto iz navedene studije:

„Na osnovi Sporazuma koga je Jugoslavija zaključila sa NSR Albanijom o vodoprivrednim pitanjima 5. decembra 1956., a koga je ratifikovao SIV, potpisan je 1962. Protokol od strane Mešovite jugoslavensko-albanske komisije, koji je također ratifikovalo SIV. Dve strane su se saglasile da albanska hidrocentrala „Fierza“ sa 2,6 milijardi m³ zapremnine akumulacije, podignuta na albanskoj strani reke Drima, potopi i deo jugoslovenske teritorije u dolini Belog Drima, nešto više od 30 km i to najplodnijeg dela zemlje ovog regiona. Pa ne samo to, Jugoslavija se obavezala da do kraja 1976. ekspropriše zemljište koje je pripadalo jugoslovenskim građanima, poruši objekte i postrojenja i izvrši sve druge radove kako bi Albaniji ostalo samo da pusti vodu i potopi taj deo. Da bi realizovali ceo projekat SIV, pod predsedništvom Džemala Bjedića, predložio je Veću republika i pokrajina usvajanje Zakona čiji Član 1. glasi: „Za finansiranje investicionih radova za pripremanje dela teritorije SFRJ u dolini Belog Drima za potapanje zbog izgradnje akumulacije za HE „Fierza“ u NR Albaniji, Federacija će u 1975. i 1976. godini obezbediti sredstva u ukupnom iznosu od 252.105.903 dinara“. Na predlog Skupštinskog odbora za finansije, pod predsedništvom Hamdije Pozderca, Zakon je usvojen i iz budžeta Federacije izdvojena su sredstva, više od 25 milijardi starih dinara za pokriće troškova. Kako ta svota nije bila dovoljna, to je naknadno iz budžeta Federacije izdvojena još jedna ogromna svota. Zakon je zatim proglašen Ukazom (PR Br. 434), koga je potpisao Predsednik Republike i Predsednik Skupštine.

Slučaj je višestruko interesantan, odnosno višestruko protupravan. Veće republika i pokrajina ovde se pojavljuje kao organ koji samo sprovodi spoljnu

¹⁶ U posljednje vrijeme se javljaju u dnevnom tisku takve kritike. No sve one ne odgovaraju uvijek strogim kriterijima koji su neophodni ako se želi iznositi samo ono što je zaista provjereno i iz čega je moguće povući istinsku korist.

¹⁷ Dr. Smilja Avramov, *op.cit.*, str. 118-119.

politiku koju kreira SIV, što je u flagrantnoj suprotnosti s Ustavom koji sadrži suprotan princip, tj. da Skupština utvrđuje spoljnu politiku, a SIV je samo sprovodi u delo. Drugo, u pitanju je materija koja dodiruje najosetljivije pitanje, strateško-vojno, zatim suverenitet zemlje, obezbeđenje njenih granica, što Ustav stavlja u nadležnost Skupštine a ne SIV-a. Ceo problem postavljen je kao „finansijski“, a on je u svojoj biti vojno-politički. Nepojmljivo je da je zemlja izdvojila milijarde za račun druge zemlje, koja je u to vreme sprovodila neprijateljsku politiku prema Jugoslaviji, a u samoj Jugoslaviji ekonomska kriza je već poprimila široke razmere. Sve republike i obe pokrajine olako su dale suglasnost za ovaj poduhvat. Treba, međutim, naglasiti da je jedino SR Hrvatska stavila prigovor, zahtevajući objašnjenje o pozadini i ekonomskoj računici sa stanovišta interesa Jugoslavije. Međutim, iz neobjašnjenih razloga i ona je povukla svoj prigovor. Nije teško dati pravnu kvalifikaciju ovog akta; ostaje da se ispita pozadina, zatim strateške posledice, posledice po sigurnost građana tog regiona u slučaju nesreće, itd.; na žalost dokumentacija je još uvek pod embargom. Postoje svi uslovi da se pokrene postupak za poništaj ovog ugovora, iako to nije nimalo lak posao, budući da je Albanija 1979. pustila u pogon dva agregata. Slučaj je, međutim, opisan da bi se ukazalo na imperativnu potrebu da se kroz ustavnu reformu oformi efikasan sistem kontrole spoljne politike. U prilog ovoga govori i činjenica da u našoj praksi odstupanja od platforme za pregovore, koji sačinu SIV i Skupština, ne povlači odgovornost, niti bilo kakve sankcije na što ukazuju drastični primeri iz nedavne prakse; ovo naročito kada delegaciju predvodi jedan član Predsedništva, jer on ne odgovara ni Skupštini, ni SIV-u. U drugim zemljama na Istoku i Zapadu, odstupanje od platforme povlači pad vlade, pa čak i monarha, a ponekad i krivičnu odgovornost.“

Tvrđenje koje iznosi profesorica S. Avramov, koliko smo mogli utvrditi, nisu do sada ni s koje strane osporene. Dok se to ne dogodi, dok te tvrdnje ne budu dokumentirano osporene, moraju se smatrati istinitima, pa mogu služiti kao primjer gotovo neshvatljivog zanemarivanja najvažnijeg načela i faktora svake vanjske politike, tj. čuvanja legitimnih interesa vlastite države.

Ustavne odredbe kao faktor

U vezi s onim faktorima naše vanjske politike koji su navedeni u Ustavu, držimo da načela iz odsjeka VII *Uvoda* trebaju biti podvrgnuta preispitivanju. Ako se analizira tekst, koji smo u cijelosti citirali, može se iz njega najprije odmah izdvojiti ono, što je posve suvišno. I to stoga što se radi o ponavljanju bezbroj puta utvrđenih i izrečenih normi sadržanih u općem običajnom međunarodnom pravu, a i u pisanom, ugovornom međunarodnom pravu, u prvom redu u Povelji UN (npr. obveza nemiješanja u unutrašnje poslove drugih zemalja, ob-

veza mirnog rješavanja sporova, obveza poštivanja tuđe suverenosti i ravnopravnosti, itd.). Bilo bi dovoljno - a i to možda nije neophodno - u budućem ustavu zadržati samo sadržaj i event. formulaciju „...poštivanje općeprihvaćenih normi međunarodnog prava“, ali na nekom drugom mjestu, budući da cijeli *Uvod - Načela* držimo nepotrebnim - jer to sada imaju i neki drugi ustavi i jer iz takve kratke formulacije slijedi da je država suverena samo u granicama svojih međunarodnopravnih obveza. Time se precizira što pod suverenošću valja razumjeti.¹⁸ No što se tiče ostalih *načela*, ona izlaze iz okvira onoga što spada u ustave. Treba li, i da li je opravdano i korisno, unositi načela i ciljeve vanjske politike u tekst ustava? Zašto je to potrebno? Općenito je u međunarodnom pravu prihvaćeno da suverena država sama vodi svoju politiku, kako to ona u svakoj prilici smatra korisnim i u skladu s međunarodnim pravom.

Mislimo na to da *načela* iz odsjeka VII sadrže i to, da će se Jugoslavija zalagati za razvoj *socijalističkih odnosa*, jer Jugoslavija je *socijalistička zajednica naroda*. Zar država ne može biti *socijalistička* ako to i ne odredi u svom ustavu? Zar nismo poučeni time da su države koje u svom imenu imaju i riječ *demokratska* najudaljenije od demokratskog poretka, a da su one koje su se demokratskom poretku najviše približile u tome uspjele i bez riječi *demokratska* u svom imenu?

Nadalje je rečeno da Jugoslavija svoje međunarodne odnose temelji na načelima *socijalističkog internacionalizma*. Iz toga onda proizlazi, razumije se, da će se ona zalagati za razvoj *socijalističkih odnosa* - što je samo po sebi razumljivo ako je Jugoslavija zaista *socijalistička zajednica naroda*. A na pitanje što je *socijalistički internacionalizam* nastojala je, prirodno, najprije odgovoriti sovjetska doktrina međunarodnog prava (Koževnikov, Tunkin). Prema toj doktrini *socijalistički internacionalizam* je opće načelo međunarodnog prava koje uređuje odnose između socijalističkih država, među kojima vlada *harmonija volja* i njima svojstvena identičnost interesa, itd. Ukratko, radi se o tome da su odnosi između socijalističkih država odnosi jednog *višeg reda* u usporedbi s odnosima koji vladaju između nesocijalističkih država. U interpretaciji, posebno u konkretnim slučajevima, Sovjetski Savez odlučuje o tome što jest i što nije *socijalistički internacionalizam*, jer on ima dulje iskustvo u izgradnji komunizma, a osim toga je jedini on među socijalističkim državama velika sila i vojno sposoban da

¹⁸ “Sovereignty is a legal status within but not above public international law. To rely on sovereignty does not exempt from international law either in the form of general international law or in the form of treaty obligations. Such obligations may, and frequently do, restrict a State's freedom of action and thereby the exercise of its sovereignty as a legal status.

Absolute sovereignty would mean the very denial of the idea of an international legal order of mankind, be it a society of juxtaposed States of equal status or a global State“ (Helmut Steinberger, *Sovereignty*, u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 10, 1987).

štiti sovjetski blok. *Socijalistički internacionalizam* očituje se u pomoći koja se pruža socijalističkim zemljama u njihovoj borbi protiv imperijalističkih sila i dovodi do izgradnje jednog progresivnijeg međunarodnog prava nego što je ono koje vrijedi između svih država. U realnosti *socijalistički internacionalizam* služi kao neuspjela izlika za nepoštovanje i kršenje prava država na nezavisnost i samoodređenje, te uz to nastoji opravdati i kršenje zabrane intervencije u prilike drugih država i zabranu upotrebe sile. Ukratko, doktrina socijalističkog internacionalizma, odnosno cijelo socijalističko međunarodno pravo treba da postupke hegemonu u sovjetskom bloku, postupke koji bi po općem međunarodnom pravu predstavljali kršenje tog prava, protumači i opravda kao legitimne i u skladu s međunarodnim pravom, dakako sa *socijalističkim* međunarodnim pravom. Budući da su događaji iz 1956. i 1968. i niz drugih iskustava, prethodili našem Ustavu iz 1974., opravdana je naša tvrdnja da se vanjska politika Jugoslavije nije nakon 1948., pa ni sve do sada, posve oslobodila ideološkog opterećenja. I to čak ni takvih, koja su neoborivo dokazana kao vrlo prozirna, neinteligentna i neuspjela politička manipulacija, koja se služi sasvim praznom retorikom. Sada se (posebno povodom Afganistana) ta doktrina napušta i u Sovjetskom Savezu.

Bez obzira na to da se ovdje ne zauzima stav prema pitanju treba li ili ne Jugoslavija biti *socijalistička zajednica naroda*, je li potrebno ili nije da se ona *zalaže* za razvoj *socijalističkih odnosa*, te da li je u interesu naroda koji žive u Jugoslaviji da njihova država temelji svoje međunarodne odnose na načelima *socijalističkog internacionalizma*, mora se posumnjati u potrebu i korist da se takvi izrazi (sada je u modi česta upotreba izraza *sintagma*) unose u tekst ustava. Bilo bi to, između ostaloga, teško i stoga, što su pojmovi koji se u Ustavu javljaju, npr. već spomenuti *socijalistički internacionalizam* i *pravedna borba za svoju nacionalnu nezavisnost*, takve prirode, da ih u praksi, a posebno u slučajevima međudržavnih sporova, neće svi jednako i na isti način tumačiti, nego će im pridavati različiti sadržaj i iz tih istih pojmova izvoditi divergentne stavove i zaključke.

Prema našem sudu jedna zaista suverena država nema potrebe proklamirati kakvu će vanjsku politiku voditi. To je njena stvar. Ako je nezavisna, mora se držati samo općeg međunarodnog prava i svojih međunarodnopravnih ugovornih obveza. Budući da nije dužna najavljivati kakvu će politiku voditi, čemu je potrebno da tu politiku objavljuje? Ne bi - držimo - bilo opravdano prihvatiti tvrdnju da navedeni dio načela iz odsjeka VII, ako ne koristi, ipak i ne škodi, pa stoga ne smeta što se nalazi u tekstu Ustava 1974. A to - između ostaloga - i stoga, što nipošto nije posve jasno i nesporno što je istinski sadržaj, pogotovo normativni, sintagmi koje smo spomenuli. Imaju li one uopće neki određeniji sadržaj, općeprihvaćen, koji ih izdiže iznad prazne retorike? A pogotovo je očito da te sintagme ne mogu kod običnog čitaoca (da ne upotrijebimo otrcanu frazu *pripadnik širokih narodnih slojeva*) stvoriti jednostavnu, jasnu i razumnu

predodžbu o čemu se radi. Zato iznosimo mišljenje da ustav treba posve osloboditi tog balasta.

Ne upuštamo se u razmatranje pitanja u kojoj su mjeri odredbe Ustava 1974. koje se odnose na vanjsku politiku i međunarodno pravo poštovane ili kršene. Nesumnjivo je bilo jednog i drugog, poštovanja i kršenja. Jedan je slučaj kršenja utoliko neugodniji što potiče iz Ustavnog suda Jugoslavije. Za svrhe detaljnijeg razmatranja tog pitanja navodimo ovdje tek slijedeće:

„Ova shvaćanja Ustavnog suda Jugoslavije čine nam se suprotnim tekstu iz točke VII uvoda u Ustav SFRJ gdje je izričito navedeno: „... U svojim međunarodnim odnosima Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija... ispunjava svoje međunarodne obaveze ...“, i zalaže se „... za poštovanje opće prihvaćenih normi međunarodnog prava.“ A temeljna norma međunarodnog prava je ona *pacta sunt servanda*.“¹⁹

Povelja UN kao faktor

Odnos Jugoslavije prema Ujedinjenim narodima i prema poštovanju Povelje jedan je od važnijih faktora njene vanjske politike. Stav Jugoslavije uvijek je nanovo bio deklariran.²⁰ Taj je stav podvlačio da Jugoslavija iskreno, marljivo i uporno sudjeluje u radu Ujedinjenih naroda, da daje inicijative i da savjesno izvršava odluke i preporuke organa Ujedinjenih naroda.

O tom načelno pozitivnom stavu prema Ujedinjenim narodima nema sumnje. Dakako, drugo je pitanje ocjenjivanja stavova Jugoslavije u svakom pojedinom slučaju. O tome mišljenja mogu da se razilaze. Može se, međutim, tvrditi da je sveukupno djelovanje bilo konstruktivno i da se - uglavnom, i u velikoj mjeri - slagalo i poklapalo sa stavovima koji su od strane Jugoslavije bili javno zauzimani. Poslije afere Informbiroa Jugoslavija je imala znatni oslonac u Ujedinjenim narodima. Ona je pogotovo u razdoblju 1948-1953.: „...vrlo jasno iskusila koristi od postojanja jedne organizirane međunarodne zajednice, svjet-

¹⁹ V. V. D. Degan, *Preuzimanje i izvršenje međunarodnih obveza u SFRJ*, u: Promene Ustava SFRJ i Ustava SR Srbije - referati za savetovanje - (naučno savetovanje održano u Beogradu 2-4. 3. 1988., str. 344); vidi također v. Đ. Degan, *Jugoslavensko pravosuđe i međunarodne konvencije o pravu čovjeka*, Odvjetnik, br. 7-12, Zagreb, 1989. i Antonio Cassese, *Modern Constitutions and International Law*, Recueil des Cours - Académie de Droit International, Tome 192, III, 1985.

²⁰ Ova se tvrdnja dokazuje ukupnim pisanjem našeg dnevnog tiska, a posebno i opširnije u periodicima s područja međunarodnih odnosa i međunarodnog prava (*Međunarodna politika*, *Međunarodni problemi*, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, publikacije (zbornici i sl.) fakulteta političkih znanosti i pravnih fakulteta). Prilikom obilježavanja Dana Ujedinjenih naroda - 24. listopada svake godine, iznosilo se u sredstvima javnog informiranja (tisak, radio, televizija) stav prema Ujedinjenim narodima. Objavljivale su se također izjave koje je tim povodom davao Predsjednik Republike.

skog foruma, prisutnosti širokog društva država, tj. Ujedinjenih naroda²¹. Također se izbor Jugoslavije u Vijeće sigurnosti 1950-51. mora ocijeniti kao uspjeh njene politike u Ujedinjenim narodima. A ako se pokuša, što je - dakako - vrlo teško, stav i ulogu Jugoslavije prema Ujedinjenim narodima izraziti obuhvaćajući čitavo razdoblje, dakle sada već više od četiri desetljeća, tada se može dati jedan samo vrlo uopćeni sud. Kao i na drugim sektorima vanjske politike, tako je i u organima Ujedinjenih naroda Jugoslavija vodila politiku obrane svoje nezavisnosti - ali ipak opterećenu ideologijom koje se djelomično jest, a djelomično nije mogla osloboditi u svojoj politici uopće.

Nesvrstanost kao faktor

U našoj je vanjskopolitičkoj praksi nesvrstanost jasno i snažno bezbroj puta bila isticana kao jedna od temeljnih i najvažnijih odrednica naše politike. To je razlog, ne samo dovoljan nego i takav koji obvezuje, da se pri izlaganju i preispitivanju naše vanjske politike svakako znatna pažnja pokloni nesvrstanosti. Ako je ona zaista tako važan element naše vanjske politike, tada zaslužuje ozbiljnu analizu svog sadržaja i objektivnu ocjenu svojih rezultata. Mnogo je radova različitog karaktera i različitog opsega do sada bilo posvećeno nesvrstanosti.²²

U skladu je s politikom nesvrstanosti snažno naglašavati nezavisnost. Iako svaka država za sebe tvrdi da je nezavisna, Jugoslavija je poslije raskida sa Sovjetskim Savezom i državama njegovog bloka 1948. godine s osobitim naglaskom i znatnom učestalošću inzistirala na svojoj nezavisnosti. Očigledna ugroženost njezine nezavisnosti stvorila je potrebu da se poduzmu sve moguće mjere njene zaštite. Potrebna pripravnost radi suzbijanja neprijateljskih koraka i mjera i na diplomatskom polju postala je jedan od glavnih, vjerojatno najglavniji, zadatak jugoslavenske vanjske politike. A jedna od razumljivih i opravdanih mjera bila je i ostala dosljedno ustrajanje na nezavisnosti, na normativnom sadržaju povelje UN, na odbijanju svakog pokušaja guranja Jugoslavije natrag u socijalistički *lager*. Trebalo je odbiti nastojanja Sovjetskog Saveza i njegovih satelita da prijetnjama djeluju na vanjsku politiku Jugoslavije. Inzistiranje na suverenosti, na oslanjanju na Ujedinjene narode i na međunarodno pravo, i pokazivanje odlučnosti da se nezavisnost brani - to su bila sredstva kojima se vanjska politi-

²¹ Ibler, *U povodu trećeg izdanja*, u: Povelja Ujedinjenih naroda (treće izdanje), Narodne novine, Zbirka pravnih propisa, Zagreb, 1976.

²² U bilj. 5 dan je dio literature i građe koji služe upoznavanju pokreta nesvrstanosti. To, dakako, nije dovoljno za ocjenu pokreta i politike nesvrstanosti sa stajališta naših interesa. Valjalo bi izvršiti vrlo savjesnu, prije svega ekonomsku, analizu posljedica te politike i što egzaktnije utvrditi koristi i štete koje njoj dugujemo.

ka Jugoslavije služila. A budući da nezavisnost država spada i u osnovna načela pokreta nesvrstanosti, bilo je logično i opravdano što je Jugoslavija u nastanku i u početnom djelovanju pokreta nesvrstanosti odigrala onu ulogu sukreatora, koja je opće poznata. Jedan je smisao pokreta nesvrstanosti u tome da se - ne stvarajući novi, *treći* blok - energično odupre svim eventualnim nastojanjima oba bloka, obiju super-sila, da Jugoslaviju „bilo jedna ili druga, uvuče u svoj *lager*“. Otpor pritiscima kojima je cilj da se bipolarnost dalje provodi i po mogućnosti kompletira, bio je na liniji politike Jugoslavije i njenih interesa. Zato je pripadanje nesvrstanim državama kao jedan od važnih faktora njene politike sasvim opravdan. Načelno, dakako. Drugo je pitanje da li su sva ostala načela te politike u skladu s interesima Jugoslavije, a posebno da li su ostvarivanje i praksa te politike unutar pokreta i između Jugoslavije i drugih nesvrstanih država bili uvijek u njenom interesu. Ideja i pokret nesvrstanosti odigrali su korisnu ulogu u međunarodnoj politici. Držimo da je pripadanje Jugoslavije nesvrstanoj pokretu u prošlosti dovelo do povoljnih rezultata, iako i to pripadanje i sudjelovanje nije potpuno oslobodilo vanjsku politiku Jugoslavije od ideoloških opterećenja. S vremenom i pokret nesvrstanosti doživljava svoje neuspjehe. Među najveće svakako spadaju ratovi između članova pokreta.²³

Smatramo razumljivim da u preispitivanje naše vanjske politike valja uključiti preispitivanje posljedica našeg pripadanja pokretu nesvrstanosti. Sada je upravo vrijeme da se nesvrstanost kao ideja i kao praksa podvrgne ponovnom razmatranju. Da li nesvrstanost nakon najnovijih faktičnih promjena u odnosima između lidera - zapravo hegemonu - dvaju blokova ima isto opravdanje, istu ulogu koju je do nedavno imala? Da li je moguće zamisliti i pretpostaviti da promjena odnosa između dviju super-sila ne bi zahtijevala ispitivanje nesvrstanosti, njezinog položaja u novoj međunarodnoj situaciji? Nužno se mora pomisliti da se promijenjeni odnosi između blokova moraju na bilo koji način odraziti na nesvrstanost. Postojanje je blokova i uzrokovalo pojavu i nastanak nesvrstanosti. Među mnogim stavovima i ciljevima nesvrstanih svakako je bio i taj, da se spriječi uvlačenje država bilo u jedan, bilo u drugi blok. Valja, dakle, ispitati postoji li još uvijek vjerojatnost takvog *svrstavanja* pod pritiskom jednog ili drugog bloka, ili je ta opasnost prošla - ili bar jenjala? Je li bipolarnost još uvi-

²³ „... za posljednje 44 godine među zemljama NATO i Varšavskog ugovora održao se mir, dok je u nesvrstanoj svetu, koji je izbegavao vojne saveze radi mira, bilo čak 135 sukoba, u koje su se uvek uključile i super-sile na suprotnim stranama“. „Hoće li se Deveti samit uhvatiti ukoštac sa tim žalosnim paradoksom, koji pogada u sami koren uvjerljivost mirovnih izjava nesvrstanih? Nijedan sukob u nesvrstanoj svetu nije se završio mirnim rešenjem, mada neki tinjaju u nesigurnim obustavama vatre. Nijedan od njih nije dosad pošao putem miroljubivog rešenja. Oni više vole da sukobi ostanu nerešeni, pretpostavljajući da će politička i vojna pomoć supersila trajati u beskraj“ (Ambasador Riki Džajpal, *Nesvrstanost na devetom samitu*, u: Međunarodna politika, 941, Beograd, 16. 6. 1989., str. 12).

jek jednako snažna? Jesu li blokovi još uvijek jednako koherentni, da li je kohezija između država unutar blokova jednako snažna kao u vrijeme kad se je nesvrstani pokret stvarao i stvorio?

Nesvrstanost možda zaista i dalje treba ostati jedan od temeljnih činilaca naše vanjske politike, te smatramo da ju ne treba olako i paušalno osuditi i napustiti. Ideja i pokret nesvrstanosti odigrali su korisnu ulogu u međunarodnoj politici. Držimo da je pripadanje Jugoslavije nesvrstanom pokretu u prošlosti dovodilo i do povoljnih rezultata, iako - već smo spomenuli - i to pripadanje i sudjelovanje nije potpuno oslobodilo Jugoslaviju od ideoloških opterećenja. Bilo bi svakako opravdano konfrontirati se s negativnim sudom o nesvrstanosti, sudom koji drži da taj pokret, odnosno ta politika nije - ili više nije - u skladu s interesima zemlje. Takva, javnosti dostupna, konfrontacija - koliko smo mogli utvrditi - do sada nije ozbiljnije poduzeta. U svakom slučaju ne na način kojim bi se ti problemi dovoljno jasno učinili pristupačnim široj javnosti. To zaslužuje kritiku. Dok prema jednom shvaćanju politika nesvrstanosti Jugoslavije nanosi nesumnjivu ekonomsku štetu²⁴, dotle drugi misle da je potrebno tek izvjesno prilagođavanje pokreta na nove prilike, određivanja prioriteta među zadacima pokreta, no nipošto njegovu likvidaciju ili samo naše istupanje.²⁵ Istina je da pokret nesvrstanosti ostvaruje i neekonomske ciljeve, pa treba dobro razmisliti da li radi eventualne ekonomske promašenosti treba naše sudjelovanje u pokretu negativno ocijeniti. U ovim se recima ne zauzima i ne može zauzeti stav niti u prilog, niti protiv nesvrstanosti i njene politike. Ovdje samo tvrdimo da demokratizacija naše vanjske politike zahtijeva uzimanje u obzir i stavova koji postoje

²⁴ „Jugoslavija je locirana između evropskog Zapada i evropskog Istoka i ima što tražiti u tim relacijama, ali ona nema što tražiti kao zemlja koja posreduje između Evrope, Azije, Afrike i Latinske Amerike. Mi za to nemamo, najkraće rečeno, na snage, ni daha... Iluzija je da ćemo ojačati svoju poziciju, ugled i utjecaj u svijetu time što ćemo biti na čelu pokreta nesvrstanosti... Nema-mo ni adekvatnih kadrova ni znanja da predvodimo pokret nesvrstanosti. Indija, recimo, pa i čitav niz arapskih zemalja, imaju kudikamo kvalificiranije kadrove da budu predvoditelji pokreta i ne vjerujem da im treba nekakva jugoslavenska intelektualna usluga, a najmanje ona na praznoj pričalačkoj razini... Jugoslavija bi mogla imati ulogu predvodnika pokreta nesvrstanosti uz cijenu žrtvovanja vlastitih interesa. Svaki puta kada je Jugoslavija nešto predvodila, svaki put je to predvođenje i platila. Jedna analiza troškova i energije ulaganja u pokret nesvrstanosti i efekata od njega bi zasigurno pokazala kako su ti efekti negativni. Sada, kada smo u krizi domaće provenijencije, i kada se koprcamo u sistemu koji je u svemu zakazao, naglašavanje suradnje sa zemljama u razvoju ne znači ništa drugo nego skretanje pozornosti od bitnog na sporedno, pokušaj bijega od stvarnosti. Imamo dovoljno briga u kući da se njima bavimo“ (dr. Ante Čičin-Šain, *Iluzije Jugoslavije o efektu nesvrstanosti*, Vjesnik od 22. 5. 1989., str. 5., prenosi iz *Nedjeljne Dalmacije*).

²⁵ Vidi npr. priloge objavljene u *Međunarodnoj politici* (Beograd): Jazić, Ž., *Nesvrstanost i revitalizacija UN* (broj 951. od 16. 11. 1989.); Abdel Megid, A. E., *Aktivnija uloga nesvrstanih* (broj 951. od 16. 11. 1989.); Singham A. W., *Presvrstavanje velikih sila i nesvrstanost na beogradskom samitu* (broj 952. od 1. 12. 1989.); Lukić, D., *Nesvrstani i ostvarivanje nezavisnosti Namibije* (broj 955. od 16. 1. 1990.).

i pored, i protiv oficijelne politike i njenih govornika. Toliko toga se je posljednjih mjeseci promijenilo vrlo temeljito na području ekonomskih i političkih okolnosti, da se čini opravdanim zahtijevati vrlo detaljno obavještanje o posljednjem summitu nesvrstanih (Beograd, jesen 1989.); nije li obavještanje i pisanje o rezultatima tog summita možda suviše apologetskog karaktera? Zastupamo gledište da treba ocijeniti kao negativno to što se naša Vanjska politika ne konfrontira otvoreno s kritikom koja postoji i koja dokazuje štetnost te politike, barem djelomično, za naše interese. Ignoriranje tih stavova nije konstruktivno.

Ako pored korisnih strana nesvrstanosti postoje makar i ekonomski ne pretjerani i podnosivi gubici, uzrokovani tom politikom, trebalo bi - s obzirom na sadašnju našu ekonomsku situaciju - barem savjesno ispitati suprotstavljene tvrdnje, i to uz sudjelovanje ekonomskih stručnjaka suprotnih mišljenju.²⁶ U protivnom bi se zaista moglo govoriti o privatizaciji, otuđenosti i sl. naše vanjske politike od njenih osnovnih zadataka i od svake kontrole. Valjalo bi utvrditi pozitivne i negativne strane našeg pripadanja pokretu nesvrstanosti bez velikih uopćavanja, koja su - nažalost - tako česta u našoj publicistici. (Mislimo tu i na *Međunarodnu politiku*). Mnogo toga je o nesvrstanosti napisano po receptu: „ima razloga za optimizam, iako neke pojave zabrinjavaju; procesi će se razvijati u povoljnom pravcu, osim ako ...; otvaraju se mogućnosti koje treba iskoristiti“; postignuta je „deklarativna suglasnost“, itd. Nisu li to lijepi primjeri za prazne fraze kojima se ništa ne govori?

Ali usprkos svemu tome tvrdi se od strane visokih i još aktivnih funkcionara SSVP-a da detant i slabljenje blokovske suprotnosti i unutarblokovskih veza ne čine nesvrstanost nepotrebnom. Tvrdi se da je upravo nesvrstanost doprinijela detantu, i da to i nadalje može činiti. Čak i nestanak i raspad blokova ne bi nesvrstanost - tvrdi se - učinilo nepotrebnom. Ako i dopustimo da bi to možda moglo biti i točno, ponovno tvrdim da je prijeko potrebno saslušati i diskutirati o svim kritikama upućenima pokretu nesvrstanosti.

Kad se radi o našim interesima uopće, a u vezi s nesvrstanošću, valja smatrati vjerojatnim da je naša politika griješila dvostruko. U prvom redu je dopustila da budemo ekonomski oštećeni; a u drugom redu je to umanjilo i ugled Jugoslavije. Koji su toj popustljivosti i nebrizi bili u svakom od slučajeva motivi, ili uzroci, teško je sada za svaki slučaj utvrditi. Čini se da su bili višestruki. Jedan je grandomanija, igranje uloge onoga koji može dati, pokloniti, jer je moćan i bogat, pa želi i uživati tuđe divljenje. Drugi bi mogao biti nesigurnost i nespretnost u odbijanju zahtjeva drugih vlada. Treći bi bio očekivanje da će darežljivi

²⁶ Bilo bi korisno da se mišljenja ekonomista suprotstave u izravnom dijalogu i da argumenti budu utemeljeni na provjerenim materijalnim podacima. Politička i pravna razmatranja, a pogotovo zaključci, nisu od praktične vrijednosti ako su nepoznati materijalni gubici i dobici. Ovdje se iznosi mišljenje da su informacije sadržane, npr. u *Međunarodnoj politici*, zaista nedostatne, suviše generalizirane, nedokazane i u odnosu na nesvrstanost apologetske.

postupci s naše strane biti uzvraćeni raznim mogućim protuuslugama. Napokon, jedno objašnjenje pogrešnih poteza naše vanjske politike bilo bi u tome što je naš sistem bio (da li je to prestao biti?) karakteriziran neodgovornošću i nepostojanjem kontrole naše vanjske politike. Čini se da se nitko nije morao bojati da bi mogao biti pozvan na odgovornost.

Zaključno se u vezi s nesvrstanošću kao *načelom* naše vanjske politike valja zapitati, da li su se ta načela zaista uvijek i poštovala, da li su se proklamirana načela ostvarivala u praksi. Prilično jasan negativan odgovor na to pitanje izrazio je šef diplomacije u razdoblju 1953-1965, Koča Popović. Ovdje ne bi trebalo prenositi ili prepričavati ona mjesta iz kojih proizlazi da je dosljedna politika nesvrstanošći bila i napuštena kada se to političkom i partijskom vrhu činilo opravdanim. Čini se da je na liniji čuvanja nezavisnosti nakon 1949., i nesvrstanošći koja je toj liniji - razumljivoj i legitimnoj - pružila dodatnu podršku, bio dosljedniji Savezni sekretarijat vanjskih poslova pod vodstvom Koče Popovića, nego vrhovno državno i partijsko vodstvo. Koča Popović izričito iznosi napadaje na njegovu osobu od strane Centralnog komiteta, a među otvorenim kritičarima SSSP-ove politike, dakle i samog Koče Popovića, navodi Dušana Kvedera, Aleksandra Rankovića, Jovana Veselinova. S onim što tvrdi Koča Popović slažu se i tvrdnje Veljka Mićunovića²⁷. Smatramo da su te i slične konstatacije dovoljno poznate. Ipak navodimo kraj onog dijela *Razgovora s Kočom*, koji se odnosi na nesvrstanošć, jer rečeno smatramo primjerom trijezne, razumne konstatacije, koja bi trebala biti shvaćena kao uvijek korisna pouka:

„Isključenjem ideološkog faktora stabilnost se povećava o čemu svedoči i historijsko iskustvo drugih, manjih evropskih zemalja. Ilustracije radi - između Sovjetskog Saveza i Danske nema niti je bilo ikakvih sudara i kolebanja. Zašto

²⁷ „Poboljšanje naših odnosa sa SSSR-om bilo bi jako degradirano, na našu štetu, ako bi to imalo za posljedicu pogoršanje naših odnosa sa Zapadom i SAD. Za Jugoslaviju su od bitnog i trajnog značaja dobri odnosi s obje strane, a ne poboljšavanje odnosa s jednom stranom na račun kvarenja odnosa s drugom. U tom slučaju naša zemlja bi ličila na čovjeka koji pokušava da se prikaže stabilnim stojeći samo na jednoj nozi. Država koja se u današnjem svijetu nalazi u sličnom položaju teško može govoriti o svojoj stabilnosti.

Sovjetsko rukovodstvo se sada priprema da učini sve što može da Jugoslaviju, kao samostalan socijalistički faktor u Evropi i u svijetu, potisne, kad već ne može da ga ukloni. Rusi i ne pomišljaju na to da opet posluže, kao što je to ispalo prošle godine, daljoj afirmaciji Jugoslavije, kao nezavisne socijalističke države. Svako sovjetsko učešće u daljoj afirmaciji nezavisne Jugoslavije u dosadašnjem pravcu samo bi povećalo teškoće Rusa u njihovim odnosima prema drugim socijalističkim zemljama, posebno u Evropi. Potvrđivati ravnopravnost i nezavisnost Jugoslavije i na ideološkom polju, a istovremeno nastaviti s odricanjem iste te ravnopravnosti i nezavisnosti zemljama lagerske, to dvoje teško može da ide zajedno i da kao politika potraje duže vremena“ (Veljko Mićunović, *Moskovske godine 1956/1958*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1977., str. 74).

Mićunovićeve riječi su zaista poučne. Citira ih i Nenadović, *op. cit.*, str. 28. No znamo da to nije bio općeprihvaćeni stav i da su u političkom i partijskom vrhu uvijek djelovale snage koje se nisu mogle osloboditi svoje pristranosti u korist Sovjetskog Saveza.

takva stabilnost ne bi i za nas bila uzorna? Odgovarala bi i nama i našim moskovskim partnerima.²⁸

Ideologija - doktrinarstvo

Iznad proklamiranih načela Ustava 74 i iznad stavova ugrađenih u pokret i politiku nesvrstanosti, bila je u našoj vanjskoj politici *ideologija* i *doktrina* s kojom je, kao vladajućom, Jugoslavija izišla iz Drugog svjetskog rata. Sve je trebalo uskladiti s onim općim nazorom da svijet koji je od strane vladajućih snaga komunističke partije bio usvojen, zastupan i branjen u ime *marksizma-lenjinizma*. U ime te iste vrijednosti - marksističkog pogleda na svijet - nastavila se voditi vanjska politika i nakon obrata iz 1948. godine. Puštajući sada po strani da li je svaki pojedini korak bio u skladu s *ispravno* shvaćenim marksizmom (tko je objektivni sudac o tom pitanju?), nesumnjivo je da su snage, krugovi, forumi- u stvari pojedinci koji su u zadnjoj instanci odlučivali -to činili u ime i pozivajući se na marksizam kao jedino ispravni, pošteni, pravedni, napredni pogled na svijet, s kojim valja uskladiti praktičnu politiku. Stoga je razumljivo da je naša vanjska politika morala biti jednim dijelom neelastična, nepragmatična, dakle i štetna za naše interese. Budući da je ona bila ideološki usmjerena, shvatljivo je da - pogotovo u crno-bijeloj tehnici primjene te politike, koja je često u praksi provedena od zaista neprikladnih, nepripremljenih i očigledno nekompetentnih osoba naše diplomatske službe - rezultati te politike često nisu mogli biti dobri. Razumljivo je da i vanjska politika zemlje ne smije biti posve neprincipijelna, nedosljedna, kolebljiva i bez usmjerenja na jasne i korisne ciljeve. Osnovni cilj vanjske politike uvijek ostaje sigurnost zemlje, zaštita i promicanje njezinih legitimnih interesa, zadobivanje prijatelja i naklonosti država radi što korisnije međunarodne suradnje, izbjegavanje sporova i svega što nepovoljno utječe na ugled i kredibilitet zemlje. Dakako da ideološke zapreke, pa zatim i izvjesna *svrstavanja*, npr. u *nesvrstane* i u *zemlje u razvoju* predstavljaju, možda, u nekoj neizbježnoj mjeri, ali ne i pretjeranoj, dio poteškoća koje prate vanjsku politiku i vanjsku službu uopće. To bi govorilo za to da se shvati kako su ideali - npr. potpuna nevezanost - nedostižni i u vanjskoj politici, i kako niti jedna vanjska politika ne može izbjeći protuslovlja unutar same sebe. No, u našem su slučaju neelastične šablone (npr. da u sukobu jedne *kapitalističke* države sa zemljom u razvoju, treba uvijek biti na strani ove posljednje, pa u tom slučaju začudo ne smeta što njena vojna hunta vlada terorom, što gazi pravo na samoodređenje naroda, što je njen režim totalitaran, koruptan, itd., ili što neki afrički ili azijski tiranin stvarno provodi rasističku i genocidnu praksu, pri čemu

²⁸ Nešović, *op. cit.*, str. 30.

ga mi nismo kritizirali, ali smo kritizirali Južnu Afriku, itd.), koje se ukazuju kao tobože neophodne, ali i nepravedne, pogoršane još i nestručnim i nesretno odabranim kadrovima, koji i suviše pokazuju razlike u sklonostima prema zemljama u razvoju i nesvrstanim samo zato jer spadaju u te kategorije, u usporedbi s *kapitalističkim* (što je zaista zastarjela kategorija) državama. Također je u našoj vanjskoj politici zanemaren onaj neophodni razumljivi i opravdani opseg i intenzitet obrambenog egoizma,²⁹ što smo već spomenuli, na koji se svaki međunarodnopravni subjekt nužno mora oslanjati. Uvjerljivo je kada Koča Popović kaže:

„Smatrao sam, na primjer, da smo nekim našim partnerima među nesvrstanimima, posebno arapskim vladama, pravili odveć velike ustupke na račun istinske nesvrstane (nezavisne) politike. ... Postajali smo u izvesnoj meri zarobljenici nekih od tih, ne samo arapskih partnera koji nikad nisu bili zadovoljni onim što smo za njih činili“.³⁰

Ili kad Smilja Avramov piše:

„Neadekvatna politika ekonomskih odnosa sa inostranstvom teško je pogodila jugoslavensku privredu.“³¹

Treba se u vanjskopolitičkoj suradnji s državama na elastičan, razuman, nedemonstrativan i umjeren način - tu se, dakako, traže sposobnosti kojima bi diplomata trebao raspolagati - vratiti na načelo *do ut des*. Moglo bi se naći dovoljno primjera da prijateljske države iz grupe 77 i grupe nesvrstanih traže raznovrsne pomoći i podrške, posebno u multilateranoj diplomaciji koje je naša vanjska politika i davala, ponekad na vlastitu štetu³¹, ali je - kada je sama tražila sličnu podršku, bila glatko odbijena. U punom razumijevanju za potrebu da se čine koncesije, pa da su se zato podnosile i žrtve (posebno kad se radilo o borbi za novi međunarodni ekonomski poredak), ugledu države ne doprinosi njezina popustljivost, svakako ne uvijek. Ne šteti državi i nije pogreška ako druge države vide i spoznaju da odnosna država nikada ne propušta savjesno voditi računa o svojim interesima.

²⁹ Kad je riječ o egoizmu, valja naglasiti da se ne misli na *sacro egoismo* kojim je predsjednik talijanske vlade Salandra 1914. godine opravdavao nesumnjivo i svjesno kršenje međunarodnopravnih obveza i međunarodnih ugovora, nego na egoizam koji se definira (vidi *Grand Larousse encyclopédique en dix volumes*, tome quatrième, Paris 1961, str. 391) kao skup instinkata kojima individue (odnosno u našem slučaju države, tj. vlade država) nastoje očuvati i obraniti svoje pravo na postojanje i osigurati nužni razvoj. A to nipošto nije isto što i kršiti međunarodno pravo i odbaciti moralnu i pravnu normu *pacta sunt servanda*. Ali to, dakako, zahtijeva da razumna vanjska politika ne dovodi do sklapanja ugovora koje ona nema namjeru poštovati ili koje i ne može poštovati.

³⁰ Nenadović, *op. cit.*, str. 125.

³¹ Avramov, *op. cit.*, str. 7.

Valja također podsjetiti da nipošto nije razuman cilj vanjske politike, pogotovo kad se radi o državi koja ne samo da ne spada među super-sile, nego ne spada ni u veće i bogatije razvijene države, da djeluje i radi u pravcu ostvarivanja nekih ideologija i doktrina kojima i onako dirigiraju i manipuliraju super-sile u svojim vlastitim interesima, pa i u interesima svojih dominacija. Činilo se kao da se ovaj prigovor vanjskoj politici Jugoslavije sve manje mogao s opravdanjem postavljati kako je odmicalo vrijeme nakon svršetka Drugog svjetskog rata, pogotovo nakon 1948. godine, ako se pritom misli na blokovsko i disciplinirano slijedenje sovjetske vanjske politike. Međutim to, nažalost, ne odgovara stvarnosti, jer i nakon loma sa Sovjetskim Savezom i njegovim blokom, Jugoslavija je još uporno, mada donekle samostalnije i nezavisnije, vodila politiku opterećenu ideološkim i doktrinarnim stavovima, zapravo predrasudama, zanemarujući i zapostavljajući vlastite interese. Primjere koji to dokazuju nije teško naći, te je takvu vanjsku politiku Jugoslavije potrebno podvrći kritici. To je - vjerojatno - korisno i onda kada se to čini *post festum*.

Držimo da je neophodan povratak na pragmatiku, napuštanje takve vanjske politike koja se navodno određuje - ali ne uvijek - faktorima neke ideologije u kojoj su vlastiti, sasvim konkretni, prvenstveno ekonomski interesi gurnuti u drugi red, a u prvom je redu, npr., pomoć narodnooslobodilačkoj borbi jednog naroda, i to bez obzira na činjenicu da se ta borba i ne vodi toliko u interesu tog naroda, koliko eventualno u interesu stvaranja, jačanja ili obrane borbe za interesne sfere jedne od velikih sila, i krajnje nedemokratskih, totalitarnih režima njihovih satelita i nesumnjivo primitivnih tirana koji vladaju u tim satelitskim tvorevinama. Moramo preispitati kako smo kategorizirali vojne hunte u Latinskoj Americi, kakvi su bili naši odnosi s policijskim režimom šaha u Iranu, itd. Razumije se da korektni diplomatski odnosi ne smiju ovisiti o povoljnoj ocjeni režima u odnosnoj državi i da se ne smije bez velike potrebe suditi o trećim državama i tuđim režimima. Ali tijesnu, naglašeno prijateljsku suradnju i pružanje pomoći ne bi se smjelo forsirati s državama kojima vladaju režimi koji evidentno, trajno i planski vrše genocid i gaze najosnovnija prava čovjeka. To sigurno ne doprinosi ugledu zemlje i njene vlade. U konfrontaciji takvih država s nekom od država zapadne Evrope (*kapitalističkih država*) ne smije se automatski stati na stranu države koja je nastala u toku dekolonizacije, i to samo zato što je bila kolonija, i samo zato što je *u razvoju* ili *nesvrstana*, te zato što je u sukobu s državom koja pripada *prvom svijetu* - i sve to neovisno o supstratu spora, odnosno sukoba. Budući da se u našoj diplomaciji moglo opaziti automatsko stavljanje na predodređenu stranu (uključivši tu i glasanje u raznim međunarodnim tijelima, stalnim i *ad hoc*), koje je bez rasuđivanja u svakom pojedinom slučaju svojom neobjektivnošću pokazivalo nepravedan i neprijateljski stav prema državama koje to nisu zasluživale - bar ne uvijek - potrebno bi sada bilo iz naše vanjske politike ukloniti očigledni automatizam stavljanja na stranu jedne for-

macije protiv druge, i poći težim putem savjesne analize prosuđivanja od slučaja do slučaja, bez robovanja mentalitetu čopora i bez vjernosti prema tzv. *glasачkim mašinama*, koje smo u prvim godinama poslije rata toliko kritizirali, a zatim se sami uključili u takvu *mašinu*. Svakako da takav zaista samostalan stav iziskuje veće napore, više rada i veću odgovornost. Ali, i u vanjskoj politici uspjesi ovise - uz ostalo - o radu i dosljednosti. Posebno u osuđivanju postupaka drugih država treba biti oprezan i suzdržan. Za dugoročnu politiku nije korisno ako se povrede međunarodnopravnih obveza osuđuju samo kad se radi o jednim državama, a nikada (ili samo vrlo tiho i sramežljivo, i to jednokratno) kad se radi o drugim državama. Naši masovni mediji su daleko marljivije bilježili progone, bezakonja, likvidiranja, apartheid, itd. u Južnoj Africi i Izraelu, a mnogo manje ili nimalo u Sjevernoj Koreji, Vijetnamu, Iranu. Posebno poglavlje čini neosuđivanje državnog terorizma, pružanje pomoći ili azila otmičarima zrakoplova, otmičarima osoba, držanje talaca - što su evidentno neke države prakticirale. Kako se naša vanjska politika u takvim prilikama držala? Ako smo šutjeli, kakvo značenje se tome moglo pridati? Politika sa dva aršina (double standard policy) osvećuje. Bilo bi dobro da *pro foro interno* ispitamo naše stavove u prošlosti, nedavnoj prošlosti i sadašnjosti, i da iz toga izvučemo korisna saznanja. I to i naše službene stavove i korake, te i izvještavanja i komentiranja naših sredstava priopćavanja, tiska i televizije. Utisak koji smo stekli prvim istraživanjima nije povoljan. Mediji su bili dugo i snažno dirigitirani u pravcu dvaju aršina. Dakako da, srećom, ima i izuzetaka, sada sve više i više.³²

Kadrovi kao faktor

Formiranje jugoslavenskog resora vanjskih poslova nakon drugog svjetskog rata nije bio lagan zadatak. Budući da je osoblje, diplomatsko u užem smislu riječi (diplomate) i administrativno (kancelarijsko osoblje, prevodioci, šifranti, itd.) stare Jugoslavije bilo, po naravi stvari i karakteru režima između dva rata, politički neprihvatljivo - uz sasvim rijetke izuzetke - jer bilo je vezano uz vladajući, povlašteni sloj u Kraljevini Jugoslaviji - a osim toga su narodi Jugoslavije u toj službi bili sasvim neproporcionalno zastupani - bilo je razumljivih personalnih poteškoća. Nije bilo moguće naći dovoljan broj osoba politički prihvatljivih i uz to kvalificiranih, tj. dovoljnog općeg obrazovanja, a pogotovo

³² „Avangarda je dosljedno smrtno ozbiljno i gotovo fanatično redovito kritizirala i napadala američku vladu i njezinu politiku, a vrlo rijetko, stidljivo i kao slučajno vlade i monopolističke stranke istočnoevropskih, afričkih i azijskih *Čaušvica*. Dirljivo je bila zabrinuta zbog nedostatka demokracije u Republici Koreji, položaja *gastarbajtera* u SR Njemačkoj i rasne segregacije u Južnoj Africi, ali ne zbog gušenja slobode u DDR-u, SSSR-u, NDR Koreji, na Kubi...“ (mr. Luciano Lukšić, *Dnevnik o Jugoslaviji*, Vjesnik, 31.1. 1990., str. 5).

školovanih za tu službu. Usprkos tome prvih se godina stvorio nukleus sposobnih, nadarenih i reprezentativnih osoba, naravno ne u dovoljnom broju. Međutim, situacija se u tom pogledu nije tokom godina popravljala, nego se - po svemu se čini - pogoršala. Sadašnje je stanje vrlo nezadovoljavajuće. Tome je, između ostaloga, mnogo doprinijela vrlo uspješna praksa negativne selekcije, kao i praksa *republičkih ključeva*. Poznato je da osobe bez ikakve predspreme, nedostavno školovane ili školovane u sasvim drugom pravcu, bez minimalnog poznavanja povijesti, diplomatske povijesti, ekonomije i drugih struka i znanja potrebnih u diplomatskoj službi, posebno bez poznavanja pravnih i političkih disciplina, dolaze na pozicije kojima nisu dorasli. Poznato je da su republike predlagale (i još uvijek to čine) kandidate za šefove diplomatskih misija, često bez ikakvog obzira na njihovu podobnost i sposobnost za odnosne pozicije, s takvim poznavanjem odnosno nepoznavanjem stranih jezika, da to nije ostavljalo povoljan utisak o razini našeg političkog i diplomatskog *establishmenta*. Najniža je točka našeg predstavljanja dostignuta u slučajevima u kojima su se republičke vlade (izvršna vijeća) rješavala njima politički ili inače nepoćudnih osoba time što su - koristeći *republički ključ* - tim osobama usrećivale diplomatske kadrove. Udaljavanje neželjenih osoba iz republičkih organa, na taj način, zaista degradira vanjsku politiku i diplomatsku službu. S tim bi valjalo odmah prestati. Bar neka su poboljšanja odmah moguća ako se odustane od te prakse, kao i od prakse traženje političke podobnosti. Ta praksa, koja je - uostalom - često preferirala vrlo nepodobne osobe, smanjuje broj onih osoba koje dolaze u obzir. Podobnost se - uglavnom - utvrđivala pripadanjem samo jednoj političkoj partiji. Koliko se time sužava baza za izbor kadrova i snizuje, naravno, njihova stručna razina, nije potrebno dokazivati.

Što se tiče lošeg morala, pretpostavljamo samo manjeg broja osoba,³³ zabilježene su neke afere krijumčarenja i drugih zloupotreba diplomatskog statusa. Ovdje se ne prezentira popis takvih slučajeva, jer to nije svrha ovog teksta. Ali, potrebno je ustvrditi da su te afere za ugled, pa zato i za uspješnost vanjske politike, vrlo štetne pojave. One se reflektiraju i na našu unutrašnju politiku, jer prodiru i u sredstva informiranja. Bilo bi vrlo štetno sve te nepovoljne pojave naprosto ignorirati.

³³ „No, dr. Smilja Avramov kaže da smo iza rata imali nekoliko velikih afera upravo iz područja zloupotrebe diplomatske pošte. Ambasador Barišić koji je Jugoslaviju predstavljao u Belgiji „Švercao je cigarete i prodavao ih na crnoj berzi.“ „Kad su ga Belgijanci uhvatili, protjeran je iz zemlje, a njegov šofer zaradio je dvanaest godina zatvora“. Drugi pak diplomat bavio se u Egiptu švercom droge. Izručen je Jugoslaviji i dobio neke tri godine zatvora, dok su njegovi diplomatski neimuni pomagači izručeni Iranu i osuđeni na smrt. Nimalom broju stručnjaka poznato je i to da iz diplomatske pošte ili prtljaga zaštićene diplomatskim pasošima može nestati ikona, a može se i naći neka druga koja granicu drugačije ne bi prošla“ (Maja Razović, *Političari multe kategorije*, Danas, broj 422, godina IX, 20. 3. 1990., str. 35-36).

III. Zaključak

Izlaz iz nezadovoljavajućeg stanja, s obzirom na vanjsku politiku Jugoslavije, nikako ne može biti brz i lagan. Mnoga se kritična i temeljita preispitivanja moraju prethodno obaviti. Ta su preispitivanja potrebna već i zbog opće međunarodne političke situacije (promjene u prostoru dviju njemačkih država, promjene unutar Sovjetskog Saveza, navodno smanjena opasnost nuklearnog sukoba, ozbiljni naponi za poboljšanje odnosa između Sjedinjenih Država i Sovjetskog Saveza, procesi unutar Varšavskog pakta, itd.) koja je toliko promijenjena, da je već i radi toga, a ne samo radi naše krize, prijeko potrebno preispitivanje dosadašnje vanjske politike Jugoslavije. S razlogom se govori o *novoj realnosti*, koja također mora biti uzeta u obzir. No, svakako valja biti svjestan da se sve slabosti vanjske politike i ne mogu rješavati na području samo te politike, ili na području samo onog resora koji je u prvom redu odgovoran za vanjsku politiku. Jasna je i nesporna nerazdvojnost vanjske politike od unutrašnje politike, od ukupnih političkih, ekonomskih, društvenih prilika u kojima se zemlja nalazi i kroz koje prolazi. Određene promjene nabolje u vanjskoj politici sigurno nije moguće ostvariti ako ne budu ostvarene reforme koje vode u poboljšanje političkog, ekonomskog, društvenog - a u prvom redu međunacionalnog - stanja u svakodnevnom životu. Uz naglašavanje općepoznate međuovisnosti unutrašnje i vanjske politike - pri čemu držimo da je u ovoj razvojnoj fazi naša vanjska politika u većoj ovisnosti od unutrašnje politike nego obratno - mislimo da je potrebno:

- *utvrditi* jesu li pravi i dugoročni interesi države do sada bili adekvatno zastupani, branjeni, da li se - eventualno - i u kojim područjima (pa i u kojim konkretnim slučajevima) nije vodila politika suprotna interesima zemlje;
- *utvrditi* sporazumom između republika i uz sudjelovanje kompetentnih institucija i pojedinaca, provjerene osnovne interese koji ubuduće treba da budu temelji vanjske politike Jugoslavije;
- *izostaviti* iz budućeg ustava sve što je u Ustavu 74, u njegovom Uvodu, u odsjeku VII, posve nepotrebno navedeno; iz odsjeka VII valja zadržati i prenijeti na odgovarajuće mjesto u budućem tekstu, izjavu o poštivanju svih obveza običajnog i ugovornog međunarodnog prava, te eventualno posebno navesti i Povelju Ujedinjenih naroda kao za Jugoslaviju prvenstveno obvezujući dokument (čl. 103);
- *ustrajati* na temeljito promišljenoj konstruktivnoj suradnji u Ujedinjenim narodima i u svim njihovim organima, kao i u svim univerzalnim međunarodnim organizacijama u kojima je Jugoslavija član;
- *analizirati* sve posljedice dosadašnjeg pripadanja pokretu nesvrstanosti, kao i raspraviti potrebu i oportunitet daljeg djelovanja u toj formaciji, i to u diskusiji u kojoj obvezno trebaju sudjelovati ekonomisti raznih i suprotnih nazora i ocjena; s tim povezano valja analizirati i ulogu koju Jugoslavija ima u grupi

zemalja u razvoju (Grupa 77), kao i posljedice koje za nju iz toga proizlaze ubuduće;

- *prihvatiti* dokazanom potrebu razmatranja svih nedostataka naše diplomatske i konzularne službe i svih štetnih posljedica nezadovoljavajućeg kadrovskog stanja (nedostatnost pouzdanosti, stručnosti, savjesnosti i odgovornosti) i još uvijek vrlo nezadovoljavajuće nacionalne zastupljenosti u resoru vanjskih poslova;
- *poduzeti* mjere (posebno u budućoj ustavnoj i zakonskoj legislativi) koje trebaju omogućiti i osigurati veću i efikasniju kontrolu predstavničkih tijela i javnosti nad utvrđivanjem osnovnih postavki i polazišta vanjske politike, kao i nad provođenjem te politike.

Summary

Reconsidering Some of the Basic Principles and Factors of Yugoslavia's Foreign Policy

Examining a number of existing cases and situations in connection with some principles of Yugoslavia's foreign policy (mainly specified in the introductory part of the 1974 Constitution), the author arrives at the conclusion that this country's foreign policy is at present not in a satisfactory condition. He does not believe in the possibility of a quick solution or true improvement. It would be necessary to critically reconsider Yugoslavia's foreign policy before some real improvement could be reached. Such reconsiderations are also needed with respect to the newest developments and changes that have occurred in the general international political situation and are characterized by partly unexpected new circumstances (changes in the German part of Europe, changes in the Soviet Union, the allegedly reduced probability of a nuclear war, processes inside the Warsaw pact, etc). In other words, not only do the internal changes in Yugoslavia create the necessity to reconsider its foreign policy, but also the fundamental changes in Europe and throughout the world have to be taken into consideration, especially since these standpoints have until now been considered the pillars of policy making.

One should also keep in mind that all the weaknesses and delusions of the Yugoslav foreign policy cannot be removed solely in the sphere of foreign policy itself. It is obvious that the interdependence and interaction between the internal and foreign policies make most of the necessary improvements regarding the principles and practice of Yugoslav foreign policy possible only if substan-

tial changes are to occur in the internal policy, including the constitutional changes and other fields of domestic law and practice. Regarding these assumptions it would be necessary to:

- Ascertain whether the genuine and long-term interests of the State have been adequately carried out and protected in the past or whether, in fact, a policy against the interests of the country has been practiced - at least to an extent;
- Ascertain, by agreement among the Republics and in collaboration with competent institutions and individuals, what are the verified basic interests which will be the basis of Yugoslavia's foreign policy in the future;
- Omit from the future Constitution the entire content of Section VII of the introductory Part as completely unnecessary; only the obligation specifying that the norms of customary Public International Law and all the treaty obligations will be strictly observed could remain in the new Constitution; one could also state in the Constitution that Yugoslavia considers the United Nations Charter as primarily binding;
- Insist on a constructive and thoroughly thought-through policy in the United Nations and in all its organs, as well as in all universal international organizations in which Yugoslavia is a member;
- Analyze all the effects of Yugoslavia's belonging to the non-aligned movement up to now, and to discuss the need and the usefulness of further activity in this movement; economists of different and opposite views and contradictory findings as to these questions should participate in these discussions; one should also analyze Yugoslavia's role among the developing countries and in the *Group of 77*, trying to foresee what the effects of a continued participation in this group of States could be;
- Accept, as stated, the need for analysing and reconsidering all the insufficiencies and deficiencies of Yugoslavia's diplomatic and consular services, as well as of all the harmful effects caused by the unsatisfactory state of affairs with respect to the suitability of personnel (lack of reliability, responsibility, expertise) and, moreover, with respect to unequal representation of some nationalities within these services;
- Undertake efficient measures (especially in the future legislation, including a new Constitution) to make possible adequate control by competent political bodies and through the public opinion on Yugoslavia's foreign policy principles and their realization.

Hrvatska vanjska politika*

Izlaganje pod gornjim naslovom - jedva da je to potrebno i reći - ne odnosi se na prošlost. Budući da se želi razmišljati i raspravljati o vanjskoj politici Hrvatske kao države koja posjeduje puni međunarodnopravni subjektivitet, a takve države Hrvatske i suviše dugo nije bilo, to prošlost nije u središtu naše pažnje.

Vanjska politika Hrvatske, u vrijeme dok rat protiv nje traje (1991-1992.) toliko je uvjetovana okrutnom i teškom, neizazvanom oružanom borbom srpskih regularnih snaga i drugih srpskih i crnogorskih oružanih formacija, u kojoj se borbi taj neprijatelj ne drži baš niti jedne norme ratnog prava¹, da je njezin zadatak u tom razdoblju pojednostavljen i ograničen. Njezin je glavni zadatak obrana Hrvatske, obrana njezina golog postojanja u prvom redu. Naše izlaganje ne obuhvaća tu vanjsku politiku koja djeluje u vrijeme dok taj rat traje.

Na ovim se stranicama nastoje izložiti osnovne postavke vanjske politike koju će Hrvatska voditi, odnosno koju bi po mišljenju autora trebala voditi, nakon što rat srpskog imperijalizma protiv Hrvatske bude okončan. Pokušat će se - dakako ne u pojedinostima - izložiti što bi trebao biti glavni i osnovni sadržaj te politike. Drugim riječima, izlaže se što bi to vanjska politika trebala poduzimati, što bi trebala ostvarivati, za što bi se trebala zalagati, a što u interesu Hrvatske ne bi trebala poduzimati i činiti. Moglo bi se ovo izlaganje, možda, shvatiti i kao pokušaj kratkog nacrt, kao prijedlog za aktivnosti na polju vanjske politike, ili kao nacrt jedne recepture ponašanja Hrvatske u međudržavnoj i međunarodnoj zajednici. Razumije se da su ta izlaganja samo mišljenje autora, koji bi

* *Hrvatska vanjska politika*. – u: Rad HAZU, Zagreb, knj. 461=knj. Razreda za društvene znanosti, 1992., str. 95-125.

¹ Ovim stranicama nije svrha dokazivati žalosnu istinu da se srpska strana nije držala i da se u svom zločinačkom oružanom napadu na Republiku Hrvatsku ne drži niti jedne jedine norme ratnog prava. Dokaza za istinitost te tvrdnje ima nebrojeno. Upućujemo ovdje na raspravu Božidara Bakotića *Primjena međunarodnog prava na oružani sukob u Hrvatskoj*, objavljenu u časopisu *Zakonitost* br. 11-12, 1991. koja - držimo - pruža vrlo utemeljene i pregnantno formulirane istine koje se odnose na tu temu.

Posebno našu tvrdnju potvrđuje i sljedeća njegova zaključna rečenica u engleskom sažetku navedene rasprave: “..... especially taking into consideration the fact that the armed forces which have invaded Croatia are systematically violating the laws of war to such an extent that it is almost impossible to mention those which are not being violated.”

Kako Bakotićeva rasprava obuhvaća samo razdoblje do 1. X. 1991, a rat (ako se svi kontinuirani zločini, posebno genocida, još mogu nazvati ratom) je nastavljen, to držimo da se je gaženje normi ratnog prava - ukoliko je to uopće još moguće - dalje intenziviralo.

Spomenuti broj *Zakonitosti* je posvećen pravnim aspektima oružanog sukoba u Hrvatskoj te sa drži i druge vrijedne prinose na tu temu. u prvom redu raspravu Vladimira Đure Degana, *Običajno međunarodno ratno pravo*.

iskreno želio svoja pogrešna mišljenja napustiti, odnosno ispraviti, prihvatiti svako drugo obrazloženo i uvjerljivo mišljenje, i u diskusiji i dijalogu pomoći u pronalaženju za Hrvatsku bolja i korisnija mišljenja koja bi mogla biti prihvaćena kao temeljna i polazna u vođenju i ostvarivanju hrvatske vanjske politike.

Činjenice iz prošlosti, povijest, nikako nije moguće zaobići. Za razumijevanje i vođenje vanjske politike neophodno je znanje o prošlosti, a ono nikada ne može biti posve zadovoljavajuće, nikada se ne zna sve što bi bilo potrebno znati, a često i ono, što se misli da se zna, nije dovoljno provjereno i utvrđeno kao istinito. U znanje ulazi i njime je obuhvaćeno vanjskopolitičko iskustvo stečeno i u onim razdobljima kada nije postojao vanjskopolitički subjektivitet, ali su ipak stjecana iskustva u odnosima s drugim narodima. Hrvatska je, npr. u vremenu revolucionarnih godina 1848/49. i pobjede *kontrarevolucije*, imala priliku barem naslutiti kako na nju i njezino postojanje gledaju susjedi, političke snage Austrije i Mađarske u prvom redu. I u nekim drugim razdobljima (npr. 1870/71.) moglo se steći neki uvid ne samo u razmišljanja i ponašanja snaga unutar, tada već Austro-Ugarske, nego i udaljenijih i važnih država (Francuska, Rusija) i tako se upoznavati s realnostima koje vladaju u međunarodnim političkim odnosima. Iskustva, koja su najčešće skupo plaćena, ne smiju pasti u zaborav. Vanjska politika, odnosno oni koji o njoj odlučuju i koji je sprovode, moraju imati saznanja o prošlosti (koja će se, možda, ponavljati, bar u nekoj mjeri). Neophodno je znati kako su se faktori međunarodnih političkih odnosa, države, političke stranke, dinastije, susjedni etniciteti, ponašali prema narodu, državi, interesima one države o čijoj se vanjskoj politici radi. Studij povijesti, posebno povijesti međunarodnih odnosa, dovodi do nekih općih saznanja, proširujući opće političko znanje i opću političku kulturu, ali on također upoznaje i s određenim konkretnim saznanjima vezanim uz uži prostor, s iskustvima stečenim u prošlosti sa susjednim državama i susjednim narodima. U slučaju Hrvatske radi se i o iskustvima stečenima unutar države u čijim se granicama Hrvatska nalazila. I nikakva teorija (npr. doktrina po kojoj glavnu ulogu igraju klase i borba klasa, a ne etniciteti, itd.), koliko god možda bila plod znanja i inteligencije njezinih protagonista, ne može obezvrijediti i nadomjestiti empiriju koja mora biti ugrađena u vanjsku politiku države. Time se nipošto ne tvrdi da su iskustva koja potječu iz jednog razdoblja uvijek primjenjiva u jednom kasnijem razdoblju. Ovdje valja oštro naglasiti kako je jasno da povijest i jest u promjenama: u politici uopće, pa dakako i u međunarodnoj politici, promjenama nema kraja, one ne prestaju. Sve se mijenja, države nastaju i nestaju, mijenjaju svoje granice, migracije mijenjaju etničku sliku, socijalno-ekonomski poreci se smjenjuju i mirno i nasilno. Venecija i Turska npr. u političkoj situaciji u našim prostorima, ili više ne igraju nikakvu ulogu, ili ne igraju ulogu iste važnosti kao u nekim prošlim razdobljima. Habsburške monarhije više nema. Mađarsko-hrvatski odnosi iz

doba *Nagodbe* se više ne mogu vratiti, itd. Ali i osim toga hrvatska vanjska politika ne može doseći zadovoljavajuću kvalitetu ako bi njezini kreatori djelovali u posvemašnjem nepoznavanju prošlosti ili u pogrešnom uvjerenju da i relativno recentniju povijest (recimo posljednjih 200 godina) nije potrebno poznavati i da spoznaje i iskustva iz tog razdoblja smiju biti zaboravljeni, jer da ta iskustva, navodno, ne mogu biti od bilo kakve praktične koristi za suvremenu vanjsku politiku Hrvatske. Povijest se neće doslovce ponavljati, ali iskustva iz prošlosti će vanjskoj politici Hrvatske biti uvijek potrebna. Korisna su i iskustva dalekih država i prošlih vremena, pa kako ne bi bila korisna iskustva vezana uz prostore kojih je dio hrvatsko etničko područje? U tom sklopu iskustava stečenih u prostoru tog našeg dijela Europe sadržane su i spoznaje koje se tiču geopolitike², a to znači da se radi o elementima nepromjenjivima ili gotovo nepromjenjivima, o geografskom smještaju i posljedicama zavisnima o činjenicama koje spadaju u fizičku geografiju i uvjetuju postojanje nekih političkih konstanti.

Neke pojave i ponašanja određenih stranih političkih faktora (političkih pokreta, stranaka) neće se moći razumjeti ako se ignorira povijest i saznanja koja ona pruža. Iako se ništa ne ponavlja (panta rhei, itd.) ipak izvjesne ideje, političke konstrukcije, psihologije određenih etniciteta, zakonitosti ljudskih reagiranja, mogu dovesti do sličnih - iako, naravno, ne identičnih - situacija poznatih iz prošlosti. Također mogu činjenice kojima su sadržaji uvjetovani vjerskim i civilizacijskim razlikama među susjednim narodima i državama, biti otporni na

² Pod *geopolitikom* treba razumijevati primjenu znanja i spoznaja s područja političke i ekonomske geografije na vanjsko-političke probleme države, posebno na pitanja snage te države (vojne, gospodarske i svake druge moći), na pitanja koja se postavljaju u vezi s njezinim državnim granicama, s mogućnošću eventualne ekspanzije i sl. (v. *The American College Dictionary*, New York 1959/ str. 957). U tom cilju se proučava i analizira utjecaj što ga geografske činjenice i prirodna bogatstva u određenim prostorima vrše na politiku odnosnih država. Razumna vanjska politika niti jedne države ne smije zanemariti zemljopisne činjenice i karakteristike svog državnog područja i područja susjednih država. Razumljivo je da veličina državnog područja predstavlja element od prvorazredne važnosti za opći položaj i sigurnost zemlje, ali su i mnoge druge činjenice vezane uz geografiju od velikog značaja u doba mira i rata.

The New Encyclopaedia Britannica, Volume 5, Micropaedia, 1986, str. 193. definira geopolitiku kao "... the analyzes of geographical influences on power relationships in international politics. Geopolitical theorists have sought to demonstrate the importance in the determination of national policy of such considerations as the acquisition of natural boundaries, access to important sea routes, and the control of strategically important land areas."

Može se smatrati dokazanim da neke od spomenutih činjenica, a posebno zemljopisna konfiguracija koja raspoređuje odnos kopnenih masa i mora, oblici u kojima more ulazi u kopno (duboki zaljevi), a kopno opkoljuje dijelove mora (inter fauces terrarum), te tjesnaci koji spajaju važne dijelove svjetskog mora - u nekoj mjeri predodređuju političke odnose tako, da su oni i u različitim povijesnim razdobljima slični usprkos velikih promjena do kojih dolazi na političkoj sceni. Primjer pruža *Istočno pitanje*, odnosi velikih sila, posebno Carske Rusije i Turske. Neki interesi i odgovarajuća politika Carske Rusije i Turske nastavili su svoje postojanje i djelovanje i poslije Oktobarske revolucije, pa sve do kraja postojanja Sovjetskog Saveza. Treba računati s tim da će i u budućim međudržavnim konstelacijama geopolitika djelovati u mnogome slično kao i do sada.

protek vremena, a mogu doživljavati i svoje preporode (islam), pa je i to razlog da znanja i iskustva koja se stječu i prenose poznavanjem povijesti predstavljaju preduvjet vođenju uspješne vanjske politike.

Već se iz do sada rečenoga može barem naslutiti - a to je ovdje ponovo naglašavano kao osobito važno - da u vanjskoj politici znatnu (veću ili manju s obzirom na državu o kojoj se radi) ulogu igraju snage i politika drugih, posebno velikih i moćnih država. Ova je spoznaja toliko važna da u svijesti onih faktora koji su odgovorni za planiranje i izvođenje vanjske politike mora uvijek biti prisutna. Kako će određeni politički procesi teći, što će iz njih rezultirati za države, za Republiku Hrvatsku, neće, naime, ovisiti samo o kvaliteti njezine vanjske politike, nego i o stranim faktorima, o drugim državama, odnosno vladama. Kod ove konstatacije je, međutim, potreban krajnji oprez. Konstatacija da vlastita vanjska politika, uzevši je usko kao cilj koji se hoće postići, nije jedini faktor koji djeluje na sudbinu, stanje, prilike itd. države, ne smije nikako voditi u fatalizam. Jer nije rečeno da se ti vanjski faktori između sebe uvijek slažu i da djeluju složno, a jasno je i to, da nisu svemoćni. Oni sami, bez države o kojoj se radi, neće uvijek moći odlučiti o njoj i njezinu položaju u međunarodnoj zajednici. Radi se o *interakciji*, pa niti jedan od faktora ne mora biti odlučujući. Uloga ispravnosti i kvalitete diplomatske vještine države o kojoj se radi nipošto nije prestala biti faktor u toj interakciji. Država ne odlučuje sama o svojoj sudbini, ona, dakako, nije sama *kovač svoje sreće*, kako bi to proizlazilo iz jedne izrazito optimističke maksime, ali njezina sposobnost i nesposobnost, njezina vlastita mudrost i njezine zablude ne prestaju biti faktor u procesima, zbivanjima i odlukama. Stoga je ovdje neophodno shvatiti da činjenica što niti jedna država, a pogotovo ne mala država, nije jedini faktor koji odlučuje o svojoj sudbini, čak ni onda ako je njezina vanjska politika najbolja i najpametnija, ne smije voditi u defetizam, fatalizam, napuštanje nastojanja i borbe - u prvom redu diplomatske - za zaštitu svojih interesa. Kao što to discipline *Međunarodni politički odnosi*³ i *Vanjska politika*⁴ tvrde, a u praksi se to

³ “The term international relations is used to denominate both an academic discipline and a subject matter...”

International relations as a subject-matter generally refer to world society or global society as a whole. Thus the term *international relations* may also be used as a synonym for world politics. Usually global society is conceptualized as a global system, i.e. the social system of the planet earth. Depending on the choice of the elements or units constituting the system, the overall framework of the global society appears differently in different world system concepts. In the most restricted and narrow sense, however, international relations refers to a global political system comprising interactions among sovereign nations as the dominant actors“ (Daniel Frei, *International Relations*, u R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 9, 1986, str. 207).

„Međunarodni odnosi - zbirni naziv za sve one odnose između država, naroda, pripadnika raznih država i naroda, između pojedinih grupa koje žive u dvije ili više država, itd. koji su politički

značajni. Prema tome, u takve odnose ubrajaju se raznovrsne situacije i procesi koji se zbog svoje prirode ne mogu razmatrati sa stajališta prava ili ne isključivo sa stajališta prava.

Naziv međunarodni odnosi još do danas nije dobio u većoj mjeri određeno značenje. Jedinstvena definicija međunarodnih odnosa za sada ne postoji. Neosporno je da međunarodni odnosi postoje kao vrlo složena i slojevita stvarnost te da ima, uz države, i mnogo drugih političkih snaga koje su nosioci (subjekti) međunarodnih odnosa. Poznavanje činjenica iz područja međunarodnih odnosa te otkrivanje zakonitosti koje u većoj ili manjoj mjeri vrijede u međunarodnim odnosima, kao i pravila ponašanja subjekata međunarodnih odnosa - ubrajalo bi se u tu razmjerno novu znanstvenu disciplinu koja se naziva *međunarodni odnosi*⁴ (Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb 1987., str. 160-161).

⁴ "Hohe Politik wird die äussere Politik genannt auf Grund der Ansicht, dass sie für die Gesamtpolitik des Staates massgebend sein müsse und die innere sich ihren Erfordernissen anzupassen habe. Die Theorie von dem Primat der äusseren Politik vor der inneren hat in Deutschland ihren bedeutendsten wissenschaftlichen Vertreter in Leopold Ranke gefunden, und es ist auch gewiss richtig, dass es für den Staat vor allem notwendig ist, sich im Kampfe ums Dasein zu behaupten, und dass, wenn dafür nicht genügend gesorgt wird, alles übrige auf schwankenden Boden steht. Das wird um so mehr zutreffen, je mehr die Interessen des Staates mit denen anderer verflochten sind bzw. mit ihnen kollidieren, und je vorsichtiger infolgedessen der Staat durch von aussen drohende, seien es Kriegs- oder wirtschaftliche Gefahren, hindurchgesteuert werden muss, in hohen Masse z.B. in der gegenwärtigen Lage des Deutschen Reiches. Die Verhältnisse können aber auch anders liegen. Ein Staat wie die nordamerikanische Union, der sich im Notfall selbst genügt und schwer angreifbar ist, braucht seine innere Politik von der äusseren nicht abhängig zu machen. Und es darf auch nicht vergessen werden, dass schwere Fehler der inneren Politik die Kraft des Staates so unterhöhlen können, dass auch die geschickteste Leitung der äusseren Politik die dadurch entstehende Schwächung der Machtstellung des Staates nicht auszugleichen ist. Ein wirklich grosser Staatsmann wird daher die innere Politik über der äusseren nicht vernachlässigen" (Wilhelm Koppelman, u *Politisches Handwörterbuch*, Erster Band, Leipzig, 1923, str. 796. - Verlag von K. F. Koehler).

"... *Aussenpolitik* - als die nach aussen gerichtete Aktivität der Nationalstaaten..." (Paul Noack, *Internationale Politik*, München, 1977, Deutscher Taschenbuch Verlag, str. 8).

"Damit verengt sich die Internationale Politik zur *Aussenpolitik*, die einzelnen Akteure, die Staaten, treten in den Vordergrund" (Paul Noack, *Was ist Politik?*, München - Zürich, 1973, 1976, str. 246).

"*Aussenpolitik* ist heute nicht mehr die Sache eines genialen einzelnen, sondern Angelegenheit eines hochkomplizierten Entscheidungsapparates, dessen Art und Funktionieren es dem Wissenschaftler oft später recht schwer macht die Verantwortlichen noch deutlich zu erkennen" (Paul Noack, *Was ist Politik?*, München - Zürich, 1973, 1976, str. 254.).

"For better or for worse, the national government must make up its mind and pursue one policy or another; it cannot pursue two *foreign policies* at once, and an attempt to do so (an attempt all too often made by the United States) can only lessen its ability to influence the behavior of other nations". "A nation's foreign policy should be stable and not shift with every change in domestic politics" (A.F.K. Organski, *World Politics*, New York, 1958, - Alfred A. Knopf, str. 164).

"*Aussenpolitik* ist die Gesamtheit aller über die eigenen Hoheitsgrenzen hinausgreifenden Aktivitäten, mit denen Staaten - oder andere in internationalen Kräftespiel handlungsfähige Organisationen - ihre Interessen wahren und ihre Ziele verfolgen, mit denen sie ihre territoriale Integrität und ihre politische Unabhängigkeit schützen, ihre wirtschaftliche Existenz sichern und ihren Wohlstand mehren, ihre Ideale und ihren geistigen und kulturellen Rang fördern" (Wilhelm G. Grewe, *Aussenpolitik*, u: Staatslexikon - Recht - Wirtschaft - Gesellschaft in 5 Bänden, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Erster Band (Verlag Herder), Freiburg - Basel - Wien, 1985, str. 439).

potvrđuje, rezultati vanjske politike u realnosti gotovo nikada nisu ni potpuna pobjeda, ni potpuni poraz. Zato naponi na polju vanjske politike država ne smiju nikada biti napušteni. Dok u povijesti ratovanja ima dokaza da su predaja i obustava borbe, priznanje da je neprijatelj pobijedio vojnički i da je država o kojoj se radi poražena, mogli biti razumni i opravdani, jer su spriječili dalja krvoprolića i razaranja, pogotovo na štetu one strane koja više nije mogla spriječiti svoj vojnički poraz, dotle u diplomatskoj aktivnosti najčešće nema definitivnog poraza i daljnji naponi su stoga opravdani, jer oni mogu smanjiti cijenu poraza.

Konstanta vanjske politike Hrvatske mora, dakle, biti svijest o tome da je uloga vlastite vanjske politike ograničena, ali da ta vlastita uloga ipak nije praktično nikada svedena na nulu. Iz toga slijedi spoznaja, koja također treba da spada u konstante vanjske politike, da se borbu za visoku kvalitetu vanjske politike, a to znači i za njezine što povoljnije rezultate, ne smije nikada napustiti.

Nastojanje da se vodi razumna i uspješna vanjska politika uključuje svjesnu borbu koju odgovorni za tu politiku moraju voditi protiv utjecaja predrasuda, neznanja, zabluda svake vrste, protiv mitova, klišeja i stereotipa. To, dakako, uključuje i borbu protiv lijenosti općenito, a posebno u resoru vanjskih poslova i u diplomatskim i konzularnim predstavništvima, kao i protiv ustrajanja na suviše *općim mjestima* (common places, Gemeinplätze). Ako takva *opća mjesta* i s razlogom i opravdanjem postoje, moraju se ipak uvijek nanovo preispitivati i provjeravati. Njihova se korisnost i istinitost ne smije pretpostavljati u svakom slučaju. Ovu će tvrdnju vjerojatno malo tko osporiti. Osim možda u toliko, što se ona može smatrati jeftinim savjetom, istinom koja je sama po sebi razumljiva (truizam), ali teško primjenjiva pa ju nije potrebno isticati. Na to se može odgovoriti riječima Talleyranda. Ako se, naime, nešto samo po sebi razumije, još se bolje razumije kada se to i kaže⁵. Zato je takve spoznaje potrebno uvrstiti, odnosno ugraditi u osnovna polazišta vanjske politike, uvrstiti ih u neku vrstu kataloga kojeg trajno trebaju da imaju pred očima svi koji djeluju na polju vanjske politike.

“Affaires étrangères. Ensemble des affaires relatives aux rapports d'un Etat avec les Etats étrangers ou les organisations internationales, telles que les relations avec les agents diplomatiques étrangers, la correspondance avec les agents diplomatiques et consuls de l'Etat à l'étranger, la conduite de négociations avec les Etats étrangers, le contrôle de l'exécution des traités, d'une manière générale la défense des intérêts de l'Etat et la protection de ses ressortissants dans ses rapports avec les Puissances étrangères. - Syn. Relations extérieures“ (J. Basdevant, *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, Paris, 1960, str. 26).

⁵ Na prigovor što ga je predstavnik Pruske na Bečkom kongresu uputio Talleyrandu, naime da se ono što je on rekao razumije samo po sebi (*cela va sans dire*), Talleyrand je odgovorio da ukoliko se nešto razumije samo po sebi, još se bolje razumije kad se to kaže (“... ci cela allait bien sans le dire, cela irait encore mieux en le disant“, u: Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, Tome premier, Paris, 1931, str. 30).

Općenito, vanjska je politika definirana često i na lako pristupačnim mjestima, u općim djelima, monografijama, enciklopedijama, raspravama itd. (v. bilješku 4).

Sve zaista nezavisne države (misli se, naravno, na nezavisnost kakva je moguća u svijetu međuzavisnosti, a koja je dovoljna da bi se odnosnu državu moglo držati međunarodnopravnim subjektom) nužno vode svoju vanjsku politiku, više ili manje samostalno i više ili manje uspješno ili neuspješno. Stoga, prije nego se upitamo kakva bi trebala biti hrvatska vanjska politika, treba se, bar vrlo sažeto, zaustaviti na pojmu vanjske politike uopće. Očigledno, ono što bi se moglo reći o vanjskoj politici uopće, treba držati na umu i onda kada se razmišlja o vanjskoj politici Hrvatske. Danas se više ne bi trebalo upuštati u diskusiju o tome, da li je za dobrobit države važnija, i, eventualno, odsudnija njezina vanjska ili njezina unutrašnja politika. S jedne strane bi bilo teško poricati istinitost tvrdnje da je u borbi za opstanak države (a ta borba, nesumnjivo, ne prestaje) važna uspješnost njezine vanjske politike. Ako bi ona - a to posebno vrijedi za manje i male države - bila neuspješna, tada i njezina unutrašnja, inače, pretpostavimo uspješna politika, neće moći osigurati nezavisno postojanje te države. Postojanju i nezavisnosti države - i opet treba naglasiti da to više vrijedi za prostorno male, siromašnije, vojnički slabije, države u nepovoljnom geopolitičkom i geostrateškom položaju - često, a možda i neprestano, prijete različite opasnosti. A otklanjanje tih opasnosti spada u zadatak vanjske politike države. No, s druge strane, ne može se poreći ni to da zablude, pogreške, grijesi sadržani u unutrašnjoj politici države, slabe njezinu snagu, a u ekstremnim slučajevima (bivša Jugoslavija, bivši Sovjetski Savez) toliko su tu snagu umanjile, da niti najpametnija i najbolja vanjska politika ne bi bila mogla spriječiti katastrofu. Stoga je pitanje, da li je važnija unutrašnja ili vanjska politika, ovako općenito postavljeno, bez neophodnih pojedinosti i izvan konkretnih okolnosti, promašeno. Posebno je danas sve očiglednije da se te dvije politike prožimaju, da se radi, u konačnom efektu i posljedicama, zapravo o jednoj politici, time da je dio nje usmjeren na političke, socijalne, gospodarske, međuetničke, itd. prilike unutar države (unutar njezinih granica), a dio da se brine o odnosima prema drugim državama, prema međunarodnim organizacijama, prema prilikama, okolnostima, procesima koji postoje i koji se odvijaju izvan njezina državnog područja. Posljedica toga jest, uz ostalo i to, da u realnosti političkog života nije moguće naći zaista značajnog državnika (a ne samo *političara*, pogotovo ne *politikanta*) koji bi svoj interes i svoju aktivnost ograničio bilo samo na unutrašnju, bilo samo na vanjsku politiku.

S apsolutno svim svojim susjedima Hrvatska je u prošlosti imala daleko više loših i žalosnih iskustava nego dobrih susjedskih odnosa. Više ili manje svi su susjedi bili neprijatelji Hrvata i hrvatske samostalnosti i državnosti. Niti je-

dan dio Hrvatske nije bio pošteđen od nasilnih, grubih i dijelom, nažalost, uspješnih nastojanja romanizacije, germanizacije, mađarizacije, srbizacije - i uvijek se je radilo o odnarođivanju, asimilaciji, nametanju jezika, civilizacije, običaja - a ekonomski, razumije se, interesi Hrvata i Hrvatske bili su u gotovo svim prošlim razdobljima ne samo na posljednjem mjestu, nego se je radilo o grubom izrabljivanju u mjeri u kojoj si je hegemon to mogao dozvoliti. Što je slijedilo svršetku Prvog svjetskog rata, dovoljno je poznato. A da razdoblje nakon Drugog svjetskog rata nije Hrvatskoj donijelo političku i gospodarsku ravnopravnost i suviše je blaga konstatacija.

Što se iz rečenoga treba izvesti, što se iz prošlosti odnosa Hrvatske s njezinim susjedima treba zaključiti?

To je jedno osobito osjetljivo pitanje. A odgovor na to pitanje može biti sudbonosan za interese Hrvatske. Hrvatska vanjska politika si ne smije dozvoliti da to pitanje mimoide. To pitanje nikako ne smije ostati bez odgovora. Ono spada u osnovna pitanja koja treba raščistiti, jer je to neophodno za vođenje jedne dosljedne i koherentne vanjske politike Hrvatske. Jači - brojčano, vojno, ekonomski, itd. - susjedi su hrvatsku državnost sprečavali i onemogućivali svjesno i planski, pa bi bilo posve nerazumno da hrvatska vanjska politika ta iskustva zaboravi. Ona ih nipošto ne smije zaboraviti, jer svaki narod koji svoje pravo na samoodređenje hoće ostvariti i sačuvati, mora svoju vanjsku politiku graditi, između ostaloga, i na iskustvima prošlosti. Važno je, međutim, da prošla neprijateljstva - a svi, apsolutno svi susjedi bez ijedne iznimke, bili su u nekom razdoblju neprijatelji Hrvatske, dakako jedni opasniji, drugi manje opasni - ne prenesemo automatski u sadašnjost i da ih, naprosto, pretpostavimo kao trajne i nepromjenjive činjenice. Bila bi to sudbonosna pogreška.

Iako povijest pozna tvrdokorne, naizgled nepromjenjive činjenice, trajna stanja i usmjerenja, posebno ona koja se temelje na geopolitičkim datostima, ništa se iz prošlosti ne smije nekritički prenijeti u sadašnjost. Osim što, dakako, poznavanje prošlosti i prošlih iskustava ne smije utnuti. Na *ressentimanima* se ne smije bez daljnjega graditi vanjska politika, ali iskustva moraju služiti oprezu. Čemu iskustva, ako se njima ne služimo? A imati realne i razumne predodžbe o prošlosti nije za osudu, nije povreda miroljubivosti, nije napuštanje volje za suradnjom i za solidarnošću, za poštivanjem međunarodnog prava i međunarodnih obveza, i pravnih, i političkih. Kako stvarati i izgrađivati ispravnu, tj. uspješnu dugoročnu vanjsku politiku, kako stvarati korisnu tradiciju, ako se jednom doživljeno, iskušano i spoznano, zaboravi?

Na pitanje kako se vanjska politika treba služiti iskustvima, odgovor nije u neprihvatanju suradnje, u trajnom sumnjičenju susjednih i ostalih država, nego samo u velikoj opreznosti, u izbjegavanju brzopletih i lakomislenih stavova i odluka, lakom davanju obećanja, olakom preuzimanju obveza. A takva svojstva vanjske politike nipošto nisu za osudu, i niti jedna se država takvim

svojstvima vanjske politike druge države ne smije osjećati pogođenom. Opreznost i promišljenost vanjske politike nisu u suprotnosti s političkim *fair play*-om. Uostalom su promišljenost, oprez, ispitivanje vlastitih legitimnih interesa i zadatak unutrašnjeg uređenja demokratskih država. Unutarnja ustavna ratifikacija (privola, pristanak nadležnog tijela, parlamenta) međunarodnih ugovora, tj. međunarodnih ugovornih obveza, također služi tom cilju. Prilike se u svijetu brzo mijenjaju, pogotovo u međudržavnim i međunarodnim odnosima, trajni ili trajniji elementi međunarodnih odnosa i međunarodne politike isprepliću se s prolaznijim pojavama, pa ta promjenljivost i nestalnost treba da bude jedna od neophodnih spoznaja svih onih osoba koje djeluju u oblikovanju i izvršenju vanjske politike. U svjetlu te spoznaje treba ispitivati i suvremenu vrijednost prošlih iskustava.

Iz do sada rečenoga slijedi da je u skladu s uspješnom vanjskom politikom stav po kojem se niti jednu državu ne smije držati trajnim neprijateljem, neizmjenjivim, predodređenim neprijateljem vlastite države. Čak i onda kada ne samo iskustva prošlosti, nego i najnovija, tekuća iskustva svjedoče o evidentnom neprijateljstvu jedne države, potrebno je, uz poduzimanje svih vanjsko-političkih mjera opreza i obrane, dopustiti makar i malu mogućnost promjene te politike. Ta će se politika možda promijeniti jer će se, također samo *možda* promijeniti vlada u dotičnoj državi, ili zato što će doći do promjena u općoj međunarodnoj situaciji, koja će tu državu prisiliti na promjene u njezinoj vanjskoj politici i sl. Biti pripravan na iznenađenja i nagle promjene, i s tim povezani oprez, nije nužno u suprotnosti s nastojanjima vođenja politike suradnje i miroljubivosti. Konačno, ne treba zaboraviti da je jedan od nespornih zadataka vanjske politike i diplomacije svake države stvaranje prijatelja - pa i od neprijatelja. To je, možda, vezano uz jedno i suviše optimističko očekivanje, i to je, očigledno, idealizirani cilj (a ideali su *ex definitione* nedostiživi i neostvarivi), ali je zato ništa manje, uz potrebni oprez, dobar princip vanjske politike. Na povoljne promjene ne treba računati, ali ih se ne smije unaprijed isključiti i svojim postupcima spriječiti ili otežati mogućnost njihova uklapanja u vlastitu vanjsku politiku. Taj princip čuva državu od pogreške da sama sebi stvara neprijatelja od one države koja to ne bi u svakom slučaju i baš pod svim uvjetima morala biti. A protiv ovog principa vanjske politike često se je griješilo, i to ne samo u slučajevima kada su vanjsku politiku vodile osobe (ili grupe) kod kojih su se u njihovom vanjskopolitičkom izjašnjavanju i njihovoj retorici javljali slogani poput *mehr Feinde mehr Ehre, against all flags* i sl., nego i u slučajevima kada se je bez čvrste nakane da se stvaraju neprijatelji, kao posljedica loše politike, nepažnje, netaktičnosti i agresivnosti koja možda i nije imala namjeru da uvijek ide do oružanog sukoba, ipak stvaralo dugotrajna neprijateljstva. *Vječita neprijateljstva* (s jedne i druge strane Rajne) trajala su duže nego *vječita prijateljstva* (posebno na Balkanu).

Na sljedećim stranicama nabrajamo neke daljnje, po našem sudu potrebne konstante hrvatske vanjske politike. Radi se svakako o konstantama, a ne o mnogim neizbježnim vanjskopolitičkim potezima koji su vrlo promjenljivi u svom sadržaju i obliku. Kako neki autori ispravno uočavaju, dobar dio vanjske politike država sastoji se samo u reakcijama na poteze drugih država, poteze koji im prethode. To znači da inicijativa u igri odnosa između država (a ta je igra često igra snaga, *Kräftepiel*) dolazi *izvana*. Vlastita je vanjska politika, dakle, često samo odgovor na tuđi potez vrlo različitog sadržaja, na neki prijedlog, zahtjev, protest itd. i zato je svako uopćavanje teško moguće i svodilo bi se na krajnje apstraktne savjete diplomaciji i diplomatama uopće, u stilu J. Cambona, H. Nicolsona⁶ i drugih.

Miroljubivost

Vanjska politika Republike Hrvatske svakako treba da kao svoju konstantu sadrži istinsku i dosljednu *miroljubivost*. To se ovdje ističe ne samo stoga, što je to u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda uopće, a posebno je istaknuto u čl. 4 Povelje⁷, nego i stoga, što bi u slučaju svakog odstupanja od izričito miroljubive politike, pa i malog i ograničenog značaja, to za Republiku Hrvatsku bilo pogubno, pogubnije nego za većinu drugih država.

Dokazujući istinitost i opravdanost gornje tvrdnje mogla bi se očekivati primjedba, da je ta tvrdnja lišena svakog praktičnog sadržaja, i kao takva, nepotrebna. I to zato, što se općenito smije zaključiti da odstupanje od miroljubivosti nije razumno niti za jednu državu, pa niti za velike države, te da spominjanje *miroljubivosti* nije više nego očita floskula koja se umeće u sve, ili skoro sve, pravne i političke akte, i to jednako često od strane vlada koje zaista vode jednu više ili manje *miroljubivu* vanjsku politiku, kao i od strane onih vlada koje vode izričito agresivnu i osvajačku politiku. Riječi *miroljubiv* i *miroljubiva politika* su očigledno devalvirane (deprecijirane) te spadaju, o tome nema zaista nikakve sumnje, u zamornu i ispraznu međunarodnu političku i diplomatsku retoriku. Iako je to točno, ne bi bio opravdan prigovor da je nepotrebno *miroljubivost* isticati u ovom nacrtu smjernica za vanjsku politiku Hrvatske. Za Republiku Hrvatsku je *miroljubivost* više od neophodnog spominjanja i uvjeravanja da je njezina politika *miroljubiva*. Za Hrvatsku je miroljubiva politika jedino moguća

⁶ Harold Nicolson, *Diplomacy*, Second Edition, London, 1958; Jules Cambon, *Le Diplomate*, Paris, 1926.

⁷

„Članak 4.

Članovima Ujedinjenih naroda mogu postati sve ostale miroljubive države koje prihvate obveze sadržane u ovoj Povelji i koje su po ocjeni Organizacije sposobne i voljne izvršavati te obveze.“

razumna politika. Radi se, naime, o tome, da velike - a pogotovo one najveće države - (u jednom razdoblju zvane *velike sile*, a zatim i *super-sile*) - kada skrenu s puta miroljubivosti i na putu te pogrešne politike dožive slom (poraz nacističke Njemačke, ratobornog Japana, sada slom bivšeg Sovjetskog Saveza), ipak zadržavaju bar svoju državnost, svoj međunarodnopravni subjektivitet, a kada to i nije slučaj, uskoro - zbog veličine teritorije, zbog brojnosti stanovništva, zbog razvijenosti, zbog geopolitičkog položaja - opet stječu svoju državnost (Njemačka poslije Drugog svjetskog rata, također Japan). Iako ne-miroljubiva politika predstavlja nesumnjivu opasnost za svaku, pa i veću državu, ona za malu, prostorno malu i brojčano također malu, predstavlja daleko veću opasnost. Osim što ju je moguće u cijelosti okupirati i njome zavladatai, može se i sastav njezina stanovništva lakše mijenjati. Pogubni demografski *inženjering* se lakše ostvaruje. Sve mjere uništavanja identiteta, kulture, jezika, vlasništva tla i proizvodnih sredstava, prisilno iseljavanje, itd. lakše je ostvariti prema malim državama. Očigledno je da male države, upuštajući se u ne-miroljubivu politiku svake vrste, dakle ne samo izravne vojne intervencije, nego i u politiku prijetnji (iza kojih prijetnji ne stoji potrebna snaga), prekida odnosa (diplomatskih i privrednih), otežavanja prometnih veza, pokušaja izoliranja druge države, subverzije i sl. ulaze u veći rizik nego velike i najveće države. Da je Hrvatska mala država, i da će to i ostati, valja smatrati činjenicom. *Miroljubivost*, dakle, nije za Hrvatsku samo pristajanje uz usvojeni i deklarirani poredak (Povelja UN i ostali dokumenti) i uz jednu određenu političku etiku i jedan određeni politički moral, nego je ona za Hrvatsku jedino moguća vanjska politika. Ako je to točno, ako je to jedina moguća politika, tada je svako skretanje s tog puta pogrešna politika. Ta se tvrdnja ovdje prezentira kao apsolutno prva i najvažnija konstanta hrvatske vanjske politike.

Appeasement

Sljedeća konstanta vanjske politike Hrvatske, što je lako razumljivo i slijedi iz ispravne interpretacije prve i osnovne konstante, jest odbacivanje politike *appeasementa*.⁸ Riječ i pojam *miroljubivost* ne kaže dovoljno o vanjskoj politici

⁸ Pod engleskim izrazom *appeasement*, koji se kao široko prihvaćen termin upotrebljava i u drugim jezicima, razumijeva se politika smirivanja, stišavanja političke napetosti, pa i ratne opasnosti, vojnog dezangažiranja u prostorima koji za obranu neke države navodno nisu potrebni. Odmah nakon Drugog svjetskog rata su primjer *appeasement*-politike pružale Sjedinjene Države u njihovom odnosu sa Sovjetskim Savezom. Ta politika je bila neuspješna. Sovjetski ju je Savez shvatio kao slabost ili kao naivnu politiku Sjedinjenih Država. Ekspanzionistička politika Sovjetskog Saveza dovela je do toga da su Sjedinjene Države *appeasement*-politiku zamijenile *containment*-politikom. Ta se politika najčešće definira kao čvrsto, nepopustljivo branjenje demarkacione linije

uopće, pa ni o vanjskoj politici Republike Hrvatske kakvu smatramo neophodnom u njezinu interesu. Riječi *miroljubiva vanjska politika* daju, istina, osnovni sadržaj, ideju i pravac te politike, ali nedovoljno. Potrebno je politiku miroljubivosti dalje objašnjavati.

Svakako bi bilo pogrešno kada bi se pod miroljubivošću razumijevala politika appeasementa, tj. trajnog popuštanja tuđim zahtjevima, politika uzmicanja, popuštanja pritiscima. *Miroljubivost* se nikako ne smije tumačiti kao napuštanje suverenosti, neovisnosti, sklapanje neravnopravnih međunarodnih ugovora, i sl. Sadržaj miroljubivosti se sastoji u tome da se prema svim drugim državama (a posebno su važne, naravno, susjedne države) demonstrira krajnje poštivanje njihove suverenosti i njihovih legitimnih interesa, da se prema njima ne goje nikakve namjere koje bi prelazile dopušteno i korektno, kontrolirano i po mogućnosti sporazumima regulirano natjecanje na svim poljima ljudskih aktivnosti (privreda uopće, opseg proizvodnje, kvaliteta proizvoda, kultura i umjetnička, znanstvena i tehnička dostignuća, sadržaji eventualne suradnje, itd.). U suvremenim procesima integracija, posebno ekonomskih, treba lojalno sudjelovati, ali i zahtijevati poštivanje međunarodnog prava, običajnog i ugovornog.

Obrana vlastitih legitimnih interesa, posebno onih koji su utvrđeni u sporazumima na snazi, nije u suprotnosti s politikom miroljubivosti. Posebno je potrebna svijest o tome da politika miroljubivosti nije i ne smije biti izjednačavana s politikom popuštanja neopravdanim zahtjevima drugih država. Upravo obratno. Popuštanja koja postaju trajnija pojava, i koja su u dramatičnijim situacijama, kada se radi i o oružanim prijetnjama, dobila i svoj posebni naziv, naime politika *appeasement*-a (Neville Chamberlaina - Münchenski sporazum, 1938.), ocijenjena je upravo kao opasna i suprotna interesima mira, kao politika koja stimulira, ohrabruje i potiče politiku agresije i vodi u rat.⁹

do koje se prostire *slobodni svijet*, pred komunističkom ekspanzijom i agresijom Sovjetskog Saveza. Ona se strogo ograničuje na odlučno - ako je potrebno i vojnom silom - nepopuštanje i na čuvanje postojećeg stanja. *Status quo* će se braniti, ali i ništa više od toga (u skladu s takvom politikom bilo je i nemiješanje Sjedinjenih Država u krvavo ugušenje ustanka u Mađarskoj 1956/59.). Prekoračenje *containment*-politike, dakle, nastojanje da se Sovjetski Savez, njegovi sateliti i ekspanzija komunizma uopće ne samo onemogućiti u daljem proširenju, nego da mu se oduzmu već zaposjednuti prostori (uključivši satelitske države), nazvano je *rolling-back* -politikom.

⁹... to placate expansionist nations and empires through unilateral concessions are viewed by aggressors as a sign of weakness rather than of good faith and good will“ (Donald Brandon, *American Foreign Policy - Beyond Utopianism & Realism*, New York, 1966; str. 272).

”... Surely, we have learned over the past three decades that the acceptance of aggression leads only to a sure catastrophe“ (Dean Rusk - *Address to the American Society of International Law*, April 1965).

Vojska

Upravo rečeno dovodi do sljedeće konstante hrvatske vanjske politike. Ona je u tome, da i osim miroljubive politike koju treba da vodi, Hrvatska *mora* posjedovati odgovarajuće oružane snage. *Hrvatska mora imati vlastitu vojsku*. Iako mala država, Hrvatska je daleko od tzv. mini-država koje nemaju vojsku, ili od Islanda, koji nije mini-država, ali također nema vojsku. Hrvatska vanjska politika mora se odlučno oduprijeti svim eventualnim prijedlozima, preporukama, zahtjevima - bilo vanjskih, bilo unutrašnjih političkih faktora - koji bi bili usmjereni na postizanje stanja u kojem Hrvatska ne bi imala vojsku, ili bi imala samo potpuno nedostatne snage. To treba da bude neophodna konstanta vanjske politike, od koje se ni u kojem slučaju ne smije odstupiti.

Ovaj stav, dakako, zahtijeva da se objasni, da se opiše i utvrdi kakvu vojsku Republika Hrvatska, koja ne smije biti militaristička država, zapravo treba imati. Ulaženje u pojedinosti, pogotovo one koje su određene količinski, brojčano, tehničkim, stručnim podacima (broj ljudi pod oružjem, vrste oružja), organizacijskim strukturama, zahtjevima obrazovanja kadrova, itd., ovdje nikako nije moguće. Međutim, neophodna je potreba vanjske politike Hrvatske da se mjerodavni i za to pozvani državni organi tim pitanjem ne samo najsavjesnije i *trajno* bave, nego i da se donose i ostvaruju potrebne odluke. Hrvatska vojska mora imati što je moguće izraženije i vidljive karakteristike jedne vojske koja će služiti isključivo obrani od napadaja, bilo napadaja samo iz zraka ili napadaja samo s mora, bilo od potpunog rata s ciljem osvajanja teritorija Hrvatske. Ovdje nije moguće ući u pitanje, da li se tom zahtjevu uopće može udovoljiti. Često se čuje, da to nije stručno-vojnički moguće, bar ne potpuno, jer se ne može odvajati napadaj od obrane („Najbolja obrana je napadaj“), da iste vrste oružja služe i agresiji, i obrani, itd. Zato se ovdje ne može drugo nego apelirati na mjerodavne i nadležne faktore, da se to pitanje neprekidno i sa stručne strane smatra trajnim zadatkom, jer to traži uspješna vanjska politika Hrvatske. Uz pretpostavku da su - što se može zamisliti - potpuno zadovoljavajuća rješenja nemoguća, potrebno je učiniti toliko koliko god više je moguće. Čini nam se da je ipak - bar donekle - drugačija organizacija i naoružanje vojske koja se ne sprema za agresiju, nego samo i isključivo za obranu. U tom pogledu je vjerojatno nužno studirati vojne organizacije europskih država za koje se mora pretpostaviti da ni sada, ni u budućnosti, ne pomišljaju na agresije, na uvećanje svojih državnih područja na račun susjeda, npr. Švicarska, Austrija, Švedska, Danska, Norveška. Sa stajališta vanjske politike Hrvatske od važnosti je da se ona uvijek, na što uvjerljiviji način - a to je zadatak njezine vanjske politike i njezina informiranja svjetske javnosti i pobijanja dezinformacija - može pozivati na karakteristike svojih oružanih snaga i uspješno dokazivati da one nipošto nisu u suprotnosti s trajnim stavom Hrvatske, koja se drži - i uvijek će se držati - strogo miroljubive politi-

ke, i koja će najdosljednije slijediti sadržaj Briand-Kelloggova pakta iz 1928. godine, te, dakako. Povelje Ujedinjenih naroda, Finalnog akta iz Helsinkija iz 1975. (KESS), i svih ostalih dokumenata koji slijede navedenima, ali da će istodobno slijediti politiku svog prava na samoobranu. I zato smatramo opravdanim u ovom tekstu doslovce citirati čl. 51. Povelje:

„Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju napadaja na kojega člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlaštenje i dužnost Vijeća sigurnosti da na osnovi ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti.“

Hrvatska vanjska politika mora jasno izražavati svoju svijest o tome da je njezino pravo na samoobranu nesumnjivo, te da je također nesumnjivo njezino pravo da poduzme potrebno kako bi uspjeh njezine samoobrane bio osiguran.

No do sada rečeno ne znači da su sila, moć i naoružanje sve što treba i što se može učiniti da se spasi mir i sloboda. Ne smije se biti razoružan i bespomoćan, ali se, također, ne smiju zanemariti politička i diplomatska sredstva osiguranja mira. A tu svakako spada iskreno nastojanje na polju razvoja, suradnje, sporazumnog ograničenja naoružanja, uporno nastojanje za unapređenjem sredstava kojima se unapređuje uzajamno povjerenje (*mesures destinées à renforcer la confiance, confidence building measures, vertrauensbildende Massnahmen*).

S jedne strane, dakle, pružanje svih mogućih dokaza o vlastitoj miroljubivosti, a s druge i vojna pripravnost da se obrani svoje postojanje i svoja nezavisnost: dobra volja, ali i odsutnost slabosti. Taj je recept svakako bliže stvarnosti od ideje da se cilj osiguranja mira postigne vlastitom neofanzivnošću. Radi se u praksi, međutim, o pitanju mjere: u kojem omjeru će stajati nastojanje da se bude vojno spreman, prema nastojanju da se političkim, nevojnim, diplomatskim sredstvima udalji rat, umanje suprotnosti, razbiju osjećaji neprijateljstva (*umanjiti Feindbild*), omogućiti suradnja. U tom smislu su se javile kritike koje su, npr. u određenim razdobljima američke vanjske politike, tvrdile da se Sjedinjene Države suviše oslanjaju na vojnu silu (u doba hladnog rata), ili, obratno, da se premalo oslanjaju na vojnu silu i da previše očekuju od svojih dobrih namjera, svog uvjerenja da Sjedinjene Države neće, svakako ne prve, oružano ugroziti Sovjetski Savez, Kinu, itd.

Hrvatska vanjska politika mora spojiti svoju najdosljedniju miroljubivost s odlučnošću obraniti svoje pravo na državnost, nezavisnost i teritorijalnu cjelovitost.

Savezi i druge formacije

Daljnji sadržaj hrvatske vanjske politike, koji bi trebao biti njezina konstanta, odnosi se na sklapanje saveza različitih sadržaja. Nije moguće u pitanju sklapanja saveza utvrditi vrlo preciznu politiku, koja bi vrijedila u svakom slučaju, i u svakom razdoblju. Ali je moguće, bar za neke kategorije saveza, utvrditi da konstanta beziznimno mora biti otklanjanje sklapanja *tajnih* saveza i to bez obzira na njihov sadržaj. Ne treba zaboraviti da prva točka među Wilsonovih četrnaest točaka glasi:

“Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understanding of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.”¹⁰

No vrlo općenito - uz mogućnost samo dobro promišljenih iznimaka - može se za hrvatsku vanjsku politiku smatrati kao indicirano, ne sklapati takve međunarodne ugovore, koje bi se s razlogom moglo držati *savezima*. Također bi trebalo biti vrlo oprezan i kod sklapanja ugovora koji nisu *savezi*, ali mogu izazvati nepovjerenje i sumnjičavost drugih država. Pogotovo bi to vrijedilo za ugovore o *vječnom prijateljstvu*, kakvih je na Balkanu znalo biti. Bez obzira na to da su ti ugovori obično bili kraćeg trajanja od ugovora koji nisu govorili o vječnosti, oni nisu bili korisni. Nije suviše ponoviti da je kod sklapanja svih međunarodnih ugovora potreban krajnji oprez. Svaki međunarodni ugovor kojim je država vezana, smanjuje njezinu slobodu odlučivanja, ograničuje njezinu i onako ograničenu suverenost, što je normalno i neizbježno. Ugovori se, naravno, moraju sklapati, i bila bi nezamisliva država koja ne sklapa ugovore s drugim državama. No sklapanju ugovora obavezno mora prethoditi savjesno ispitivanje njegove potrebe, kao i ispitivanje svih učinaka i posljedica (političkih i financijskih) njegova stupanja na snagu. To je važan zadatak vanjske, ali i unutrašnje politike države. Iako svaka zaista nezavisna država mora voditi svoju vanjsku politiku, jer dvije države teško mogu imati u svemu potpuno identične interese, ipak država veličine, važnosti i snage Republike Hrvatske može, na primjerima srednjih i manjih država Europe, proučavati korisnost i štetnost raznih stavova i poteza vanjske politike. Vezanošću uz samo jednu jedinu moćnu državu ona je opterećena opasnošću umanjivanja i sakaćenja svoje nezavisnosti i svog pretvaranja u satelita. Sve su države danas, u najboljem slučaju, uzajamno međuzavisne (interdependencija), no opasna je *zavisnost* koja nije *međuzavisnost*, nego je samo *ovisnost*. Razumije se da su i u međuzavisnosti države nejednako jedna o drugoj zavisne i da potpune simetričnosti ili ravnoteže u međudržavnoj praksi gotovo nisu moguće. No zadatak je vanjske politike nastojati

¹⁰ *Wilson's Fourteen Points*, u Hartmann (ed.), *Basic documents of International Relations*, New York, 1951, str. 43.

u tom pravcu i truditi se da razlike ne budu i suviše velike. Konstanta vanjske politike Hrvatske, dakle, mora biti nastojanje da se koliko god je moguće, održi *ravnoteža ovisnosti*.

Stav nepristupanja savezima uopće, posebno savezima koji su izričito vojni - dakako obrambeni - nije po svima prihvaćen. Tako je upravo u jeku predizborne borbe (srpanj 1992) istaknuta potreba da se Hrvatska priključi NATO-paktu. Vjerojatno takvo shvaćanje interesa Hrvatske pretpostavlja da bi Hrvatska time bila zaštićena od ponovljene agresije Srbije i Crne Gore i da bi u takvom velikom i moćnom savezu bila ne samo sigurna, nego da bi otpala potreba teških gospodarskih žrtava koje bi Hrvatska morala podnijeti sama se pripremajući i naoružavajući radi opasnosti koja trajno prijete od onih političkih snaga, koje se - što se već može smatrati dokazanim povijesnim iskustvom - ne mogu pomiriti čak ni samo s golim postojanjem Hrvatske kao subjektom međudržavnih odnosa i međunarodnog prava, pa ni onda kada ona i ne obuhvaća ukupno hrvatsko etničko područje. Hrvatska ne može biti teritorijalno toliko malena da bi se velikosrpska politika mogla pomiriti s njezinim postojanjem. Stav u prilog pristupanju vojnom savezu koji bi predstavljao pojačanu sigurnost Hrvatske, *kišobran* koji bi je štutio, može se razumjeti. Ostaju ipak sve one primjedbe i poduke koje povijest pruža. I unutar saveza mogu postojati hegemonističke sklonosti i tome odgovarajuće namjere važnijih članova tog saveza. Savez je obrana od opasnosti *izvana*, - a da li i od opasnosti *iznutra*? Kakve su garancije da ta opasnost ne postoji, odnosno da neće djelovati? Mnogo - ili čak i sve - ovisi o karakteru saveza i njegovih članova. A uz to postoji uvijek i realna opasnost da se taj karakter promijeni. Zato u ovom izlaganju ostajemo skloni tvrdnji da je određeno nepovjerenje, ili bar veliki oprez prema vojnim savezima, u interesu Hrvatske. Ako bi se u određenim vanjskopolitičkim konstelacijama takav stav smatralo pogrešnim i štetnim za interese Hrvatske, tada bi revizija i promjena tog općeg stava morala, držimo, biti izvršena uz vrlo temeljito ispitivanje svih okolnosti i uz suradnju i sporazumno odluku izvršne i zakonodavne vlasti, Vlade i Sabora.

Sličan oprez poput onoga koji smo upravo spomenuli u vezi sa sklapanjem ugovora o savezima ne smije biti zanemaren ni onda kada se radi o eventualnom uključivanju u različite pokrete i grupacije, više ili manje institucionalizirane. Iskustva bivše Jugoslavije s pokretom nesvrstanosti ne treba zaboraviti. Oprez i savjesna analiza svih koristi i šteta koje proizlaze iz pripadanja takvim grupacijama su neophodni. U slučaju pokreta nesvrstanosti bivša Jugoslavija je učinila i tu pogrešku što je htjela - i u tome čak u stanovitoj mjeri i u nekom razdoblju i uspjela - igrati ulogu *leadera*. To ju je stajalo velikog uloga - posebno materijalnog - a nije lako dokazati da je od toga imala znatne koristi. Mnoge su se vlade u pokretu ponašale izričito egoistično, i to preko one mjere koja mora biti prihvatljiva, uvijek samo zahtijevajući, a odričući svoju pomoć (npr. u Ujedinjenim narodima) kad je bila zatražena.

Mnogi poslovi u tim zemljama (npr. građevinski) bili su za bivšu Jugoslaviju gospodarski štetni. Da li su, možda, i koliko, ipak bili politički korisni, vrlo je problematično. Svakako se mora iskoristiti pouka da je pristajanje uz pokrete, formacije i grupacije ponekad neizbježno i potrebno, ali da konstanta hrvatske vanjske politike treba da bude svjesno suzdržana i oprezna politika, te da ona, ako do pristupanja i sudjelovanja i dođe, treba da bude opravdana, između ostalog, i povoljnom ekonomskom računicom, a nipošto doktrinarnim simpatijama prema vladama koje su u odnosno vrijeme na vlasti. Najčešće se može braniti teza da je pristupanje i sudjelovanje u grupacijama, suradnjama i integracijama više indicirana kad se radi o regijama u koje spadamo i kada za to postoje nesumnjivi preduvjeti (npr. Alpe-Jadran), nego kad se na drugim kontinentima žele steći političke simpatije (u Indiji je bivša Jugoslavija bila pripravna ustupiti toj državi neke mogućnosti na štetu hrvatskog brodarstva). Što su zemlje udaljenije, pogotovo one na drugim kontinentima, to više odnosi s njima treba da budu temeljeni i na gospodarstvenim razlozima u prvom redu. Ovakav stav, dakako, može biti tumačen na način koji nije dobronamjeran. Jer stav kojim se ovdje naglašava gospodarska komponenta i gospodarska računica u međudržavnim odnosima nipošto ne znači da se kao konstanta odbacuje otvorenost prema cijelom svijetu i želja i pripravnost na suradnju i uzajamnu solidarnost. Naprotiv. Ali briga o vlastitim interesima je uvijek opravdana. Nikakvi doktrinarni razlozi i nikakve političke simpatije ne opravdavaju politiku koja nanosi štetu vlastitoj državi. A primjera da je to moguće ima dovoljno.

Ravnoteža snaga

Ravnoteža snaga (Balance of Power, l'équilibre, Gleichgewicht) jedan je od tipova (uzoraka, patterns) odnosa između država, definiran najkraće kao jednakost (izjednačenost) snaga (jednaka težina) između država i grupacija država; ta bi ravnoteža trebala onemogućiti dominaciju i hegemoniju jedne sile nad ostalim silama i služiti održanju mira unutar prostora o kojem se radi. Idealnu, potpunu ravnotežu je, međutim, nemoguće ostvariti. A i onu i onakvu ravnotežu snaga koju je u stvarnosti uspjelo ostvariti, nastoje sile koje su tom ravnotežom nezadovoljne, narušiti. Jednom ostvarena moguća ravnoteža nije zadovoljavajuće jamstvo očuvanja mira, jer ta ravnoteža nikako ne može biti neranjiva; ona će prije ili kasnije biti narušena i postat će nedjelotvorna. Neprekidno djeluju snage koje nastoje narušiti postojeću ravnotežu snaga.

Ravnoteža snaga kao koncepcija, kao model međudržavnih odnosa, do sada nije uspjela spasiti svijet od nasilja i ratova. No kritike na račun te koncepcije, ako one uključuju potpuno odbacivanje ravnoteže snaga kao jednog od mogućih vrijednijih nastojanja na očuvanju stabilnosti međudržavnih odnosa, držimo da

se ne mogu prihvatiti. Jer te bi kritike, umjesto jedne neuspješne i nezadovoljavajuće koncepcije, trebale ukazati na neko bolje sredstvo očuvanja mira nego što je ravnoteža snaga. A to one ne čine, pogotovo ne na uvjerljiv način. Uslijed toga i jedna lako ranjiva koncepcija zadržava svoju relativnu vrijednost. Prilično je uvjerljivo, a iz međudržavne prakse vidljivo, da dezekvilibrirani, nepostojanje ravnoteže snaga, ugrožava mir. Neravnoteža snaga predstavlja trajnu opasnost i vodi u rat ili u hegemoniju, a ta i opet destabilizira, ako ne odmah, a ono u perspektivi, međudržavne odnose i međunarodni mir.

Ako se predviđa da Hrvatska može biti izvrgnuta hegemonističkim politikama, tj. nastojanjima nekih država da joj nametnu svoju volju i da je u većoj ili manjoj mjeri podvrgnu teretima ostvarivanja svojih nelegitimnih interesa na štetu Hrvatske - a takvo predviđanje je dopušteno i svaka država s punim međunarodnopravnim subjektivitetom ima pravo razmatrati takvu mogućnost i razmišljati kako da se od te opasnosti obrani ako do nje dođe - tada stav hrvatske vanjske politike prema koncepciji ravnoteže snaga mora biti pozitivan. Ili, u najmanju ruku, tu koncepciju valja smatrati još uvijek praktično mogućom, a pod određenim uvjetima i korisnom, naime ako ona nije koncipirana na štetu Hrvatske. Istina je, dakako, da koncepcija ravnoteže snaga ne pruža zadovoljavajuća jamstva vlastite sigurnosti. Točno je, također, da neprekidno djeluju snage koje tu ravnotežu nastoje narušiti i koje od tog narušenja očekuju za sebe povoljne promjene (povećanje državnog područja, promjenu na bolje svog općeg političkog i gospodarskog položaja). Stoga hrvatska politika mora polaziti od spoznaje da ravnoteža snaga nije idealno ostvariva, i da ona ne pruža punu i dugotrajnu sigurnost, no da je još uvijek jedna od koncepcija očuvanja mira. Svakako vanjska politika ne smije biti zatečena narušenjem postojeće ravnoteže snaga; vanjska politika mora imati naprijed pripremljene stavove za slučajeve narušene ravnoteže.

U praktičnoj vanjskoj politici postavlja se pitanje da li postoje druge, bolje i sigurnije koncepcije? Suprotnost ravnoteži snaga bili bi razni sadržaji i oblici dominacije (Pax Romana, Pax Britannica, Pax Americana, Pax Sovietica) u danom razdoblju najmoćnijih sila. Također bi *Svjetska Vlada* (Weltstaat, World Government, World State, Central-Global Government) bila koncepcija uslijed koje, ako se ona ostvari, ravnoteža snaga postaje, navodno, bespredmetna i nepotrebna. Kako su u ovom stoljeću nastojanja za dominacijom, čak kad su ipak bila ograničena i nisu ozbiljno mislila da će zavladatai baš čitavim svijetom, bez ostatka, (nacistička Njemačka, Sovjetski Savez) doživjela poraz, a prije toga su uzrokovale neizmjerne nesreće i patnje, čije posljedice još traju, a ideja *Svjetske Vlade* je do sada ostala neostvarena, a od vrlo znatnog dijela doktrine, a pogotovo prakse, ocijenjena je kao utopija, to vanjska politika država mora ravnotežu snaga uzeti kao realnu mogućnost. Ta je mogućnost nezadovoljavajući međudržavni odnos, ali je ona - i to se ne može dovoljno naglasiti - za sada bez jasnog,

boljeg alternativnog rješenja. A to znači da hrvatska vanjska politika mora trajno motriti i analizirati postojeću ravnotežu snaga te prema njoj izgrađivati svoj stav. Analizirajući neprekidno postojeću ravnotežu snaga u europskim, ali i u svjetskim okvirima, hrvatska vanjska politika mora otkriti i stalno provjeravati što jest a što nije u interesu Hrvatske, da li očuvanje postojeće ravnoteže snaga, ili promjena te ravnoteže. Iako taj stav prema ravnoteži snaga svakako treba da postoji, on, možda, mora ostati nedeklariran. Ocjena vrijednosti postojeće ravnoteže snaga mora se temeljiti na posve konkretnoj situaciji međudržavnih, a pogotovo međususjedskih odnosa. Ti su odnosi izvrgnuti trajnim, često i vrlo brzim promjenama. Zato će ta ocjena u interesu vlastite vanjske politike, najčešće spadati u one ocjene koje nisu pogodne za unošenje u deklaracije o vanjskoj politici države. Kada vlade, odnosno odgovorni za vanjsku politiku tu politiku opisuju, najčešće izjavljuju da je ona miroљjubiva, da strogo poštuju tuđu suverenost i tuđi teritorijalni integritet, da se zalažu za međunarodnu suradnju i međudržavnu solidarnost, a prije svega za održanje mira i rješavanje sporova mirnim sredstvima. To je retorika koja u sebi ne krije opasnosti. Za izravno izjašnjavanje o vrijednosti postojeće ravnoteže snaga se to ne bi moglo uvijek reći. Zato se od takvog izjašnjavanja najbolje suzdržati.

Pokušaj da se važnost ravnoteže snaga porekne, da se ona više ne smatra koncepcijom kojom se treba baviti, pripisuje se Wilsonu i onima koji su pristajali uz njegove ideje. Obrazlagalo se takav stav time što je rat stavljen izvan dopustivih sredstava politike, što je stvorena Liga naroda, a poslije Drugog svjetskog rata Ujedinjeni narodi. Sustav kolektivne sigurnosti i kolektivne samoobrane trebao bi koncepciju ravnoteže snaga učiniti bespredmetnom. No realnost je te argumente znatno obezvrijedila. Iako je borba za ostvarenje kolektivne sigurnosti opravdana i nema alternative, valja uvidjeti da ona do danas nije ostvarena, da se tom koncepcijom nije uspjelo spriječiti izbijanje ratova ni nakon Drugog svjetskog rata, te da ravnoteža snaga, kao odnosa između država, nije uklonjena iz suvremene strukture međudržavnih odnosa. Nastojanja za ravnotežom nisu nestala ni iz Povelje UN, iako se ta sintagma u tekstu Povelje ne nalazi, ni iz života Ujedinjenih naroda. Svakako su pojam i riječ *ravnoteža* ostali u upotrebi, kako u doktrini, tako i u praksi međudržavne politike (ravnoteža straha, ravnoteža terora). Multilateralna struktura suvremenog svijeta - uz opravdanu kritiku upućenu na nedostatnost ravnoteže snaga - ipak ravnotežu snaga, kao jednu realnu mogućnost vremenski ograničenog očuvanja mira, ne može isključiti iz analiziranja, planiranja i djelovanja praktične vanjske politike.

Suradnja između država

Suradnja između država treba u vanjskoj politici Hrvatske igrati vrlo značajnu ulogu konstante. Ne smije se zaboraviti da čl. 1. Povelje UN glasi:

„Ciljevi su Ujedinjenih naroda:

1 ...

2 ...

3. ostvarivati međunarodnu suradnju rješavanjem međunarodnih problema gospodarske, socijalne, kulturne i humanitarne prirode i razvijanjem i poticanjem poštovanja prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve bez razlike rase, spola, jezika i vjere.

4. Služiti kao središte za usklađivanje djelovanja naroda na postizavanju tih zajedničkih svrha.“

Misli se, dakako, na suradnju u međunarodnim organizacijama u prvom redu. Suradnja je u suvremenom svijetu organizirana u gotovo nepreglednom broju međunarodnih organizacija. Broj međunarodnih vladinih (o nevladinim organizacijama da se i ne govori) organizacija ne samo da je velik, nego on i dalje raste. Suradnja, osim koristi koja se od nje očekuje, traži i prilična sredstva. Države moraju pridonositi za održavanje organizacije u kojoj su članice, za njezine aktivnosti, za mirovine njezinih službenika, itd. Uz tzv. univerzalne organizacije (Ujedinjeni narodi u prvom redu, te *obitelj* organizacija koje svoju aktivnost ugovorima vežu uz Ujedinjene narode) djeluju i mnoge regionalne organizacije. Jedna i druga mreža međunarodnih organizacija sada je već toliko gusta da bi suradnja sa svima bez razlike predstavljala ne samo vrlo ozbiljni financijski teret, nego zahtijevala i priličan broj funkcionara koji u toj suradnji djeluju. Stoga će vanjska politika Hrvatske morati biti vrlo promišljena i selektivna, vodeći pri tom izboru strogo računa o svojim interesima. Poučeni iskustvom npr. UNESCO-a kojemu je jedno nepodobno i vrlo politizirano vodstvo (ta je faza sretno prebrođena i sada opet u UNESCO-u treba surađivati), trošeći sredstva nerazumno i neracionalno, ali također suprotno interesima država koje su davale najveće doprinose, dovelo do toga da su Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija istupile iz te specijalizirane organizacije. Hrvatska politika treba da bude vrlo promišljena i oprezna. Hrvatska treba savjesno ispitati u kojim organizacijama je za nju materijalno korisno sudjelovati. No uz to će morati eventualno sudjelovati - na liniji međunarodne solidarnosti - i u nekim organizacijama u kojima se ne može očekivati izravna materijalna korist. Nikako ne smije sudjelovati u organizacijama koje djeluju protivno interesima Hrvatske, a ne pružaju ni mogućnost djelovanja u pravcu da se nepovoljno stanje popravi. Nije moguće dati preciznije savjete, te se mora ostati na konstataciji da se u nekim organizacijama mora biti član i uz eventualne znatnije žrtve (UN, WHO, UNEP, UNESCO, UPU, World Bank, IMF, IMO, GATT itd.) dok je to u nekim

drugima manje važno. Na svaki način je neophodno izbjeći pogrešku da se u za Hrvatsku važnijim organizacijama ne bude, a da se bude u manje važnim. Sve to vrijedi pogotovo i za regionalne organizacije. Razumna i korisna, selektivna i donekle suzdržana politika pristupanja i učlanjenja u međunarodne organizacije svjedoči o zrelosti vanjske politike, ali traži prethodno savjesno ispitivanje ciljeva i djelovanja svake od njih - što je također jedna od nužnih konstanti vanjske politike.

Podvlačimo da u Međunarodnoj Zajednici treba lojalno surađivati, pod pretpostavkom da je ta suradnja ravnopravna, ili bar nije očigledno nametnuta i vidljivo neravnopravna. Može se smatrati dokazanim da nastojanja za ostvarenjem većeg ugleda, udjela i uloge (sada je moderno govoriti o *ratingu*) države, što je razumljivo i opravdano nastojanje, imaju više uspjeha kada se postizavaju najstrožim ispunjavanjem vlastitih obveza, pa i obećanja (koje ne valja olako davati), nego napuštanjem vlastitih prava i nepotrebnim poklonima stranim vladama i državicima (što je bila jedna od mana režima bivše Jugoslavije, posebno Tita), jer je rezultat takve prakse dovodio do opravdane ocjene da je režim koji tako postupava skorojevički, megalomanski i neodgovoran prema vlastitom narodu.

Izolacionizam, autarkija i sl.

Izolacionizam kao jedan od uzoraka (patterns) vanjske politike (*eine Erscheinungsform der Aussenpolitik*) definira se kao politika koja se, što je moguće dosljednije, uzdržava od uplitanja vlastite države u događaje, zbivanja, probleme i sukobe što se odigravaju izvan njezina državnog područja. *Uplitanje*, djelovanje, zauzimanje stavova i sve što iz toga može da slijedi, može dovesti i do neželjenih *zapletaja*. A to je upravo ono od čega se izolacionizam nastoji očuvati - izolirati. Razumije se da je izolacionizam pojam i praksa koja se javlja u vrlo različitim intenzitetima, te stoga, naravno, nije moguće izolacionizmu niti bezrezervno odobravati, niti besprizivno ga osuđivati, općenito i paušalno, i to u svim povijesnim razdobljima. Pogotovo se ne smije - ali se to događa - izolacionizam konfundirati s pojmovima *neutralnost*, *neutralizam*, *autarkija*, *ksenofobija*. Do tog konfundiranja dolazi, međutim, stoga, što zaista postoje bar neke dodirne točke između tih pojmova. Ekstremni se neutralizam dodiruje i donekle poklapa s izolacionizmom. Oni koji su se zalagali protiv ulaženja Sjedinjenih Država u Ligu naroda bili su istodobno ili/i izmjenično pristalice izolacionizma i ekstremnog neutralizma.

Kako god se definiralo izolacionizam, ne može se poreći da su danas apsolutno sve države svijeta odgovorne za mir, sigurnost i stabilnost u svijetu, dajako u različitim, čak krajnje različitim, mjerama. No odgovornost tereti sve, pa i

najmanje države, odnosno njihove vlade. Očigledno je da se danas izolacionizam mora osuditi. Pogotovo od kada je *suradnja* među državama postala nesumnjiva međunarodnopravna obveza. Suradnja više ne ovisi o dobroj volji države da surađuje s ovom ili onom državom, nego je to postala njezina na pravu utemeljena obveza:

„Svi se članovi obvezuju da zajednički i pojedinačno djeluju u suradnji s Organizacijom na postizavanju ciljeva izloženih u članku 55“ (Povelja UN, čl. 56).

U doba kada je međunarodna suradnja, posebno u UN, postala međunarodnopravna obveza, izolacionizam više nije politika koju bi neka država mogla voditi i biti i ostati u skladu s međunarodnim pravom.

Što se hrvatske vanjske politike tiče, *izolacionizam* je za nju potpuno neprihvatljiv. Za malu evropsku državu krajem dvadesetog stoljeća je i nemoguće voditi izolacionističku politiku, pa bi se stoga možda činilo da je to ovdje nepotrebno istaknuti. Međutim, to je prilika da se taknu i neki drugi pojmovi.

*Autarkija*¹¹ također spada u grupu neprihvatljive političke prakse.

Neke ideje koje su nekad imale svoje vanjskopolitičke efekte, a danas su, praktično, zaboravljene (nas se je bio dotaknuo panslavizam), mogle bi, iako nije vjerojatno, opet oživjeti. Svi *pan*-pokreti (Panbewegungen), dakle panara-

¹¹ *Autarkija* - kad se pod tim nazivom razumijeva potpuna *samodostatnost*, *samodovoljnost*, u prvom redu gospodarska - danas više ni za najveće sile nije ostvariva. Velike države koje na velikim prostorima raspolažu gotovo svim prirodnim bogatstvima, mogle bi se u velikoj mjeri približiti prehrambenoj autarkiji. Također i velike integracije, npr. Europska Zajednica, mogla bi se, kao cjelina, vrlo približiti prehrambenoj autarkiji. Međutim, u doba očiglednog porasta interdependencije, težiti punoj autarkiji u svakom pogledu, valja držati posve pogrešnom vanjskom politikom. Stav po kojem bi država mogla biti zaista suverena samo ako je u svakom pogledu posve neovisna o svim ostalim državama i njihovim gospodarstvima, danas je neprihvatljiv. Pogrešnost tog stava proizlazi i iz pogrešnog shvaćanja pojma *suverenost*. Tzv. *apsolutna suverenost*, ničim ograničena suverenost, je pojam kojim barataju i kojim se služe nedovoljno pravno obrazovane osobe. Pojam *suverenost* koji se, međutim, u pravnoj doktrini i pravnoj praksi, u politologiji, pa i u međunarodnim političkim odnosima nalazi kao stručni termin, pojam je koji je ograničen pravom samog subjekta o kojem je riječ - a to je pravo uvijek ograničeno - kao i pravom drugih subjekata.

”The old theory of absolute sovereignty may have fitted in with the actual conditions of prior centuries, but it is totally incompatible with the present-day interdependence and solidarity of states, peoples and individuals. Sovereignty must be mitigated by the exigencies of interdependence. It can no longer mean unlimited discretion or freedom from international law” (Luzius Wildhaber, *Sovereignty and International Law*, u: Macdonald - Johnston (editors), *The Structure and Process of International Law*, The Hague, 1983, str. 425-452).

Za današnji, u teoriji i praksi prihvaćeni, pojam suverenosti nije nipošto potrebno da država bude sama sebi dostatna i da se njezin gospodarski i politički položaj može utvrditi kao ostvarena autarkija. Opravdano težiti za što povoljnijom vanjsko-trgovačkom razmjenom, za vlastitom proizvodnjom svega što je gospodarski moguće proizvesti, ne znači težiti autarkiji. No država koja želi i treba izvoziti (prodavati), teško da će to moći ostvariti ako joj je cilj ništa ne uvoziti (kupovati). Zato autarkija ne smije biti cilj hrvatske vanjske politike.

bizam, panislamizam, panturizam, panazijatizam, dovode do hegemonijalnih zahtjeva. Prema takvim pokretima nesumnjivo treba držati distancu, no to nije isto što i izolacionizam.

Iako je to i na drugom mjestu rečeno, nikada se ne može dovoljno naglasiti: treba se čuvati svake ksenofobije, svakog sadržaja i oblika mržnje na strance, ali - isto tako - sva prijateljstva, a ona su poželjna, ne smiju prijeći iz prijateljstva u *prenaglašeno prijateljstvo*, u germanofilstvo, anglofilstvo, frankofilstvo, rusofilstvo. Za razliku od fil-helenizma u prošlom stoljeću, koje je također bilo i egzaltirano u veličanju suvremene Grčke, ono je počivalo na razumljivom i plemenitom oduševljavanju jednom starom kulturom, što nikako nije uključivalo mogućnost da Grčka u tadašnjim uvjetima postane velika sila s imperijalističkim namjerama i zato nije predstavljalo opasnost. Frankofilstvo, germanofilstvo, anglofilstvo i rusofilstvo, međutim, lako dovode do zauzimanja političkih stavova u praksi s obzirom na pojave koje su usmjerene na dominacije u nekim dijelovima svijeta. Na taj se način onda možda i ne mogu izbjeći nepotrebni antagonizmi. Hrvatska vanjska politika ne bi smjela pokazivati znakove bilo kojeg od *-izama*, nego bi trebala razvijati što razgranatiju i efikasniju suradnju na gospodarskom, kulturnom i svakom drugom području sa svim državama koje su voljne i sposobne da ravnopravno surađuju u obostranom interesu.

Stoga se ne može drugo nego upozoriti na važnost prave mjere i osjećaj takta. Ne smije se stajati posve izvan međunarodnih zbivanja i od njih se kruto izolirati, a ne smije se ni igrati ulogu iznad svojih potreba i mogućnosti. Zato je Satow s razlogom u svoju definiciju diplomacije unio pojam takta ("... the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the government of independent states...").

Međuzavisnost unutrašnje i vanjske politike

O međuzavisnostima (interdependenciji) država je do sada već mnogo objavljeno. Da ona postoji, da je važan faktor međudržavnih odnosa, nije sporno. To je tema o kojoj se posebno i u izravnoj svezi s hrvatskom vanjskom politikom ne mora ovdje raspravljati. Važnija je za hrvatsku vanjsku politiku jedna druga međuzavisnost, naime ona hrvatske *unutrašnje* i *vanjske* politike. Uvijek postoji međuzavisnost između unutrašnje i vanjske politike, u svakoj državi bez razlike. Međutim, u slučaju Hrvatske, ona je od posebne važnosti. I to stoga što naša država, nažalost, nije imala prilike da u praksi izgradi svijest o toj međuzavisnosti i o tome kako pogrešna unutrašnja politika može ozbiljno ugroziti njezinu vanjsku politiku i dovesti u veliku opasnost njezine interese, sve do golog postojanja. Stoga konstanta hrvatske politike uopće, vanjske i unutrašnje, mora biti razvijanje svijesti o rečenoj međuzavisnosti, posebno pri svakoj važnijoj

odluci. I u granicama same unutrašnje politike često se čuje i govori o problemima koordinacije različitih aktivnosti, ne samo unutar političkih stranaka, sindikata i raznih stručnih i profesionalnih organizacija, nego i između dijelova državne administracije. Regionalni interesi također mogu doći u sukob. U pluralističkom društvu, u višestranačkom uređenju, u borbi različitih interesa, ta pojava ne začeđuje i ne mora nužno biti znak lošeg stanja i opasnih socijalno-gospodarskih neprilika u zemlji. Loše i opasno bi, međutim, bilo kada najviši politički faktori toga ne bi bili uvijek svjesni i kada ne bi poduzimali potrebne mjere za uklanjanje ili bar umanjeње nesklada između unutrašnje i vanjske politike. Budući da to neće uvijek biti moguće, jer se neće moći ukloniti suprotnosti interesa, npr. između potreba vojne sigurnosti s jedne, i nekih proizvodnih grana, s druge strane, između zahtjeva međunarodnih faktora za određenim ekološkim mjerama, i potrebe da se bude konkurentno sposoban na inozemnom tržištu, itd., to ovo pitanje rađa potrebom da se utvrde prioriteta određenih interesa, između ostaloga i s obzirom na vanjskopolitički položaj države i zadatke njene vanjske politike. Utvrđenje tih prioriteta i njihovo trajno preispitivanje treba da bude jedna od konstanti hrvatske vanjske politike.

Jedno od centralnih mjesta u navedenim nastojanjima treba da zauzme pojava negativnog utjecaja međustranačkih borbi i međusobnog optuživanja. Naročito grubi, primitivni način optuživanja - odmah sumnjivati za ništa manje nego izdaju - šteti ugledu države, a eventualno stvara prostore i povećava mogućnosti za miješanje u hrvatske prilike svih faktora izvan Hrvatske koji su joj neskloni.

Ako se, naime, iz unutrašnjih sukoba može zaključiti na loše odnose čak i u represivnom aparatu, u policiji i vojsci, tada to djeluje na strane neprijateljske faktore kao poticaj za umješavanje svake vrste, uključujući i subverziju. Posebno politički vrlo neobrazovane sredine, kod kojih emocije igraju glavnu ulogu, a trijeznom razmišljanju nema mjesta, koje nisu u stanju kontrolirati svoje vlastite akcije i svoje ponašanje, naginju klevetanju vlastitih režima i davanju izjava i inozemnom tisku i medijima priopćavanja, koje štete ugledu zemlje. Stanovništvo slabog, zapravo nikakvog društvenog i političkog odgoja i znanja, pogodno je da bude manipulirano. Briga je unutrašnje politike da se suprotstavi spomenutim negativnim pojavama, koje otežavaju vođenje uspješne vanjske politike. To, naravno, ne znači da treba spriječiti kritiku režima, nego upozorenje da ta kritika treba da bude poštena, da počiva na istini - dakle da tvrdnje budu provjerene - da se ograniči na činjenice, da bude suzdržljiva u komentiranju činjenica, da - ukratko - bude konstruktivna. Svi faktori unutrašnje politike moraju uvijek biti svjesni toga da njihovi stavovi, njihove aktivnosti, akcije i propusti nisu bez posljedica u vanjskoj politici države.

Neraskidivost veze između vanjske i unutrašnje politike se osobito očituje i u njezinoj vanjskoj trgovini. Tu države stoje pred zadatkom - a to nije isključivo u domeni njihovih vanjskih politika - da u svojoj vanjskoj trgovini ne budu ovisne

samo, ili gotovo samo, o određenoj monokulturi (banane, kakao), da po mogućnosti ne izvoze i ne uvoze samo iz jedne države, i sl. Zadatak je izgraditi što više uravnoteženu industrijsku i agrarnu proizvodnju, imati što povoljniju vanjskotrgovinsku bilancu, i mnogo toga drugoga. U to se ovdje nije moguće upuštati. Dovoljno je spoznati neraskidivu vezu vanjske i unutrašnje politike i prvorazrednu - ali ne i jedinu - ulogu gospodarskih faktora u politici uopće, pa, dakako i u vanjskoj politici.

Položaj Hrvatske tu neće biti lagan i njezina će ekonomska i financijska politika morati biti naročito savjesno, temeljito i pametno zamišljena i provedena. A to će biti zadatak vanjske i unutrašnje politike u njihovu zajedničkom naporu. A posebno će diplomatska i konzularna predstavništva Hrvatske morati gospodarskim pitanjima, poteškoćama i traženjima rješenja, posvetiti najveću pažnju. Svako zanemarivanje gospodarskih pitanja i ograničavanje rada hrvatskih predstavništava u inozemstvu na *politiku u užem smislu* bit će vrlo štetno. Uz brigu za opstanak i obranu Hrvatske i za učvršćenje njezina položaja i kredibiliteta u međudržavnoj zajednici, ekonomska pitanja se nalaze u prvom planu zadataka vanjske politike. Otuda još jedna konstanta te politike: najuža i efikasna suradnja s ekonomskim resorima.

Praksu međusobnog utjecaja *unutrašnje i vanjske politike* treba što bolje izgraditi. Hrvatska ne može voditi uspješnu vanjsku politiku, ako njezin unutrašnji poredak bude autoritativan. Mala, slabo razvijena i ne bogata država u međunarodnim odnosima, kao autoritativna država, imala bi posebno otežan položaj i njezina vanjska politika teško da bi mogla dovoljno uspješno promicati njezine interese. Ta konstatacija u pojačanoj mjeri vrijedi za male države. Jedna od povijesnih nepravdi je i ta - i s njom se male države moraju pomiriti, jer im drugo i ne preostaje - da mane, propusti, slabosti i sve što se maloj državi uopće može predbaciti i što otežava njen položaj, teže pogađa male i slabe države nego veće, pogotovo one najveće i najmoćnije. Od vodstva male i slabije države, da bi ona opstala, a pogotovo da bi osigurala zadovoljavajući položaj u međudržavnoj zajednici, zahtijeva se više znanja i političkih sposobnosti nego od velikih država. Velikim državama njihove pogreške štete manje nego malim državama. Unutrašnja politika može ozbiljno otežati i ugroziti vođenje vanjske politike, pogotovo ako se tu malu državu može optužiti da ne poštuje prava čovjeka, prava manjina, poštivanje preuzetih međunarodnopravnih obveza, demokratskih sloboda, itd. Lažne su optužbe uvijek moguće. Njih je lakše uputiti malim nego velikim državama. A velikima se je lakše braniti nego malima. Opravdan - ali, nažalost, i neopravdan-prigovor međunarodne zajednice da određena država nije *pravna država* opterećuje njezinu vanjsku politiku, i to - opet ponavljamo - više manju nego veću, više slabiju, a manje jaču državu.

O pravima čovjeka, o pravima i zaštiti prava manjina, o uvjetima koje treba zadovoljiti da bi neka država bila smatrana pravnom državom, toliko je toga rečeno i objavljeno i kod nas, posebno u posljednje vrijeme, da sve to ponavljati

ovdje ne bi imalo svrhe. Na ovim stranicama se ne raspravlja o pravima čovjeka i manjina, nego se tvrdi, i to se hoće posebno podvući, da poštivanje tih prava nužno mora predstavljati jednu od najvažnijih konstanti hrvatske vanjske politike. To, zapravo, ne bi bilo, čini se, potrebno uopće i isticati. Jer radi se o međunarodnopravnim obvezama države. Zar bi bilo potrebno kao konstantu bilo koje države posebno isticati da bi ona morala rigorozno ispunjavati svoje međunarodnopravno preuzete obveze? Držimo da se poštivanje obveza samo sobom razumije. Država će, - dakako pravna i demokratska država - sve svoje obveze poštivati i onda ako joj se to i ne kaže od strane doktrine. Ili - ako se ne radi o pravnoj državi - ona to neće činiti niti onda, ako joj se to neprekidno ponavlja. Na ponašanje države neće u normalnom slučaju mnogo utjecati stavovi doktrine, publicista, dakle faktora koji ne raspolazu vlašću. Države se ponašaju onako kako im u danom trenutku određuje karakter vladajućih snaga, njihovi interesi (eventualno samo prividni), njihova samovolja, ukratko svojstva njihovih režima. Ako se radi o državi koja ima režim izričito nedemokratski, ako država izričito nije *pravna država*, ako u njoj vlada voluntarizam jednog Pol Pota, Bokase, Idi Amina i sličnih vlastodržaca, tada nema mnogo smisla davati savjet poštivanja međunarodnopravnih obveza. A ako se radi o državi za koju se s razlogom mora držati da je *pravna država*, tada i opet nema razloga, čak je možda i uvredljivo, odnosni režim pozivati da se drži svojih obveza, između ostaloga obaveza na poštivanje prava čovjeka i prava manjina.

Republika Hrvatska, međutim, mora svjesno i na način svima vidljiv i podvrgnut lakom provjeravanju, poštivanje prava međunarodnopravnih obveza uključivši naravno i poštivanje prava čovjeka i prava narodnih i drugih manjina, isticati i prakticirati kao konstantu svoje vanjske (dakako, i unutrašnje) politike. Za to u našem slučaju postoje uvjerljivi razlozi. Jedan od njih se osniva na činjenici nejednakosti država. Države su u sustavu međunarodnog prava sve, pred tim pravom, jednake. Povelja utvrđuje da su u međunarodnoj organizaciji, koja je dobila ime Ujedinjeni narodi, svi njezini članovi - a to su države - jednaki („Organizacija se temelji na načelu suverene jednakosti“, čl. 2, t. 2. Povelje). O tome kako se ta jednakost očituje ne treba govoriti. Radi se o tome da ta jednakost, koju nikako ne treba podcjenjivati, jest jednakost pred pravom, *pravna jednakost*. No države su, međutim, osim u svojim pravima i dužnostima po međunarodnom pravu, krajnje nejednake. Njihova nejednakost u veličini, brojnosti stanovništva, vojnoj snazi, bogatstvu, prošlosti, industriji, trgovini, obrazovanju, životnom standardu, itd., zapravo u svemu, očigledna je i sudbonosna. U svojim povijestima, u svojim životnim putovima, ratovima, pobjedama, porazima, gladima, epidemijama, geografskom smještaju, plodnim i neplodnim područjima, sušama i poplavama, itd. narodi - a s njima i njihove teritorijalno-političke organizacije, pa i države - morali su podnijeti vrlo različite sudbine. Ukratko, vrlo su različiti bili i napori i žrtve koje su narodi morali podnijeti da bi došli u položaj

u kojem se u jednom času, recimo u današnjosti, nalaze. I u sadašnjosti njihov je položaj nejednak. Povijesti se zaista ne može pripisati pravednost. Sudbine su naroda nesumnjivo vrlo različite. Da bi dva naroda postigla donekle slične standarde, uložili su vrlo različite napore i žrtve. Paralelno s tom općom nepravednošću povijesti (ako si dozvolimo da joj pripišemo ljudska svojstva) prati je i nepravednost koju narodi - pa i države - prakticiraju u svojim međusobnim odnosima. I tu leži razlog naše tvrdnje da je u našem slučaju opravdano najrigoroznije poštivanje prava čovjeka, prava manjina i uopće svih međunarodnih obveza utvrditi kao konstantu hrvatske vanjske politike. Jer nejednakost među državama, *povijesna nepravednost* koju narodi i države moraju podnositi, dovodi do toga da se narodi i države za isti cilj moraju boriti nejednakim ulogom napora, pameti, znanja, strpljenja i da se protiv takve svoje sudbine ne mogu žaliti, niti mogu očekivati promjenu svoje situacije na bolje, do koje bi došlo - ali u stvari ne dolazi - uvidavnošću faktora izvan njih. U slučaju političke, posebno vanjskopolitičke situacije Hrvatske, međunarodna zajednica od nje zahtijeva mnogo toga što od drugih, većih i razvijenijih država ne zahtijeva. I to u prvom redu na sada tako aktuelnom i bolnom području prava čovjeka i manjinskih prava. Ponavlja se, donekle, slična situacija onoj poslije Prvog svjetskog rata, u doba sklapanja mirovnih ugovora, Versailleskog u prvom redu, kada je Kraljevina SHS morala pružiti, obećati, izvršiti sve što se od nje zahtijevalo na polju zaštite manjinskih prava Talijana, ali Italija nije morala pružiti ni približno iste garancije zaštite za slovenske i hrvatske manjine u Italiji. Nakon toga se u razdoblju između dva rata - pokazalo da su slovenska i hrvatska manjina bile izvrgnute daleko većim progonima i zatiranju manjinskih prava, nego što je bila talijanska manjina u SHS. Takav sličan nepravedan stav - samo još znatno očitiji - primijenjen je sada na Hrvatsku, koja je bila prisiljena prihvatiti dokumente koji ustanovljuju dužnosti Hrvatske, a da Hrvatima izvan Hrvatske - u prvom redu u Srbiji i po Srbiji i Crnoj Gori okupiranim područjima - nisu na isti način zajamčena prava, koja Hrvatska mora jamčiti Srbima u Hrvatskoj. Ova nejednakost, politika *dva aršina* (double standard) je nepravda koja pogađa Hrvatsku. Jedini način borbe protiv te nejednakosti - dakako uz traženje prava za Hrvate izvan Hrvatske - jest najrigoroznije poštivanje prava čovjeka i manjinskih prava. Hrvatska vanjska politika bi, tvrdimo, radila izričito protiv svojih interesa, kada ne bi slijedila politiku strogog poštivanja preuzetih obveza. Ništa Hrvatska ne bi mogla učiniti u svoju korist neizvršavanjem svojih obveza, kao ni mjerama represalija. Potrebno je dizati najveći i najglasniji alarm u međunarodnoj zajednici, u Ujedinjenim narodima, u Europskoj zajednici, u KESS-u, itd. ukazivati na sva tuđa kršenja pravnih obveza, ali se ne smije pasti u zamku slijeđenja genocidne politike Srbije i Crne Gore. Takva bi politika vrlo odgovarala željama i nastojanjima srpske i crnogorske agresije, jer ta agresivna politika priželjkuje da se njezine žrtve s njom izjednače u metodama, u moralu, u kršenju međunarodnog

prava i svakoj zločinačkoj praksi koju oni upotrebljavaju. Upravo rečeno, međutim, upereno je i protiv eventualnog vlastitog kršenja međunarodnog prava i protiv kršenja čak i onih obveza koje su nepravedne i neopravdano Hrvatskoj nametnute, ali su pravne obveze. No pravilo reciprociteta, gdje je moguće i gdje se time ne krše nesumnjivo preuzete obveze, treba poštivati i primijeniti. Tako držimo da će u mnogim imovinskim pitanjima, npr. konfiskaciji imovine privrednih poduzeća, raznih protupravnih zapljena i slično biti moguće primijeniti načela jednakog postupanja bez povrede prava čovjeka i prava manjina.

Iako se ne treba zavaravati i očekivati da će strogo poštivanje obveza od strane Hrvatske brzo donijeti za Hrvatsku povoljne posljedice, jer bi takva očekivanja dokazivala da hrvatska politika boluje od iluzija kojima u politici nema mjesta, treba ipak uvidjeti - i to je tvrdnja na kojoj ovdje insistiramo - da takvom ponašanju nema alternative. Zato je neophodno da među konstantama hrvatske vanjske politike bude i najstrože poštivanje prava čovjeka i manjinskih prava, ali i uopće poštivanje svih međunarodnopravnih obveza Hrvatske.

Striktno poštivanje prava čovjeka, prava manjina, svih institucija i sadržaja pravne države i preuzetih međunarodnopravnih obveza uopće, danas se ističe, ponavlja i tumači u jednom dugom nizu međunarodnih ugovora, međunarodnih akata koji nemaju karakter ugovora (Helsinški finalni akt, Pariška povelja), te u gotovo svakodnevnim rezolucijama, izjavama mjerodavnih i odgovornih faktora u masovnim sredstvima obavještavanja, itd.

Razumije se da resor inozemnih poslova mora raspolagati pisanim izvorima svih tih obveza, a one nisu malobrojne. Bez lakog, brzog i pouzdanog uvida u sve međunarodnopravne obveze, koje obuhvaćaju i mnoge pravno-tehničke pojedinosti, nije te obveze moguće rigorozno poštivati.

Učestalost pozivanja na odnosne pravne i moralne norme, uvjeravanje vlada da se one svih tih normi pridržavaju, njihovo međusobno optuživanje, postojanje institucionaliziranih međunarodnih tijela nadzora, pa i sudskih foruma, nevladinih međunarodnih organizacija, nacionalnih organizacija - kojima je svima svrha i cilj navedena prava ostvariti i zajamčiti - bilježe za sada vrlo skromne uspjehe.

Gaženje ljudskih prava, prava manjina, diskriminacije, očigledni genocidi najvećih razmjera, itd. neporeciva su stvarnost.

Hrvatska vanjska politika - a dakako i unutrašnja - mora neovisno i bez obzira na to tko sve krši gornja prava i obveze, pa i na štetu Hrvatske i Hrvata, najstriktnije i najdosljednije poštivati sve materijalnopravne i proceduralne obveze preuzete u svezi s poštivanjem odnosnih normi.

Nužnost informiranja građana

Briga o tome da većina državljana vanjskoj politici Hrvatske trajno pruža podršku neophodna je iz najmanje dva razloga.

Prvi je u vezi s uspješnom unutrašnjom politikom države. Demokratski se poredak ne bi mogao pomiriti s činjenicom da se pred širokim slojevima stanovništva skriva ili čak i taji politika koju vlada vodi na području međudržavnih odnosa i vanjske politike. Svakako se u suvremenom svijetu smatra da bi onaj dio stanovništva, koji čine birači, morao imati priliku i mogućnost da se upozna bar s najvažnijim konstantama vanjske politike svoje države i da mu osim toga, ugovorne obveze njegove zemlje ne budu sakrivene. No treba svakako upozoriti da tu unutar zadataka vanjske politike treba vrlo suptilno razlikovati između poštivanja velikih, naprednih načela demokratskih poredaka (npr. već spomenute prve točke Wilsonovih četrnaest točaka koju ponavljamo: "Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understanding of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view."), i tekućih osjetljivih pregovora koji još nisu doveli do zadovoljavajućih rezultata. Radi se o osjetljivim distinkcijama, no ostaje netaknuta generalno nesporna konstanta u vanjskoj politici svake zaista pravne države, koje nema niti u jednom tipu totalitarizma ili bilo koje vrste diktature, naime da se ne taje ni temeljne smjernice vlastite vanjske politike, ni preuzete međunarodno-pravne obveze, što bi, uostalom, predstavljalo i povredu Ustava.

Drugi razlog je onaj koji je u praktično najtješnjoj vezi s ostvarivanjem ciljeva vanjske politike. Teško je zamisliti da bi vanjska politika mogla biti uspješna - pa i onda kada su njezini ciljevi u svakom pogledu opravdani - ako su građani te države, a prije svega njezini birači, odlučni protivnici te vanjske politike koju vlada vodi. Da je vanjskoj politici potrebna podrška u vlastitoj zemlji, nepotrebno je tumačiti. Ako postoji otpor vanjskoj politici vlastite države, onda je to dakako, i problem unutrašnje politike i dokaz o međuzavisnosti unutrašnje i vanjske politike. Na međunarodnoj pozornici uspješno nastupati nikada nije lagan zadatak, ali uz otpor u vlastitoj zemlji on postaje i suviše težak ("... the country cannot properly fulfil its task on the world scene unless it exhibits a greater mastery of its domestic problems...", u: Donald Brandon, *American Foreign Policy*, str. 11).

Razumije se da podršku većine državljana vanjskoj politici vlastite države neće uvijek biti lako ostvariti. Ispravno razumijevanje stavova i poteza vanjske politike ne smije se kod svih državljana jednostavno pretpostaviti. Poznato je da su i u povijesti najdemokratskijih država široki slojevi najkasnije upoznavani s problemima vanjske politike. Još i danas se prosječni građanin u prvom redu zanima za gospodarsku, socijalnu, kulturnu i svaku drugu situaciju u unutrašnjoj politici, jer mu se čini da ga se ona u prvom redu dotiče. Vanjski su poslovi du-

Ije od ostalih državnih aktivnosti ostali rezervati jedne često vrlo ograničene skupine osoba, koje su tu aktivnost vodile uz malu ili gotovo nikakvu kontrolu široke javnosti, pa čak i mimo parlamenata. To je razlog da je politička zrelost i obrazovanost, koja je i inače nezadovoljavajuća, posebno nedostatna na polju vanjske politike. Dok je s jedne strane podrška državljana potrebna uspješnoj vanjskoj politici, s druge strane je očito da je razina poznavanja međunarodnih odnosa, ciljeva i mogućnosti kod državljana nedostatna. Stoga hrvatska vanjska politika mora biti zainteresirana za dizanje razine znanja i razumijevanja vanjske politike raspoloživim sredstvima masovnih medija, obrazovanja, stvaranja društava koja promiču znanje na tom polju, kurseva i javne diskusije, i sl. Srž problema je u tome, da je potpora i podrška vanjske politike potrebna, a ona nije moguća bez njezina razumijevanja raširenog i u širokim slojevima. Iz rečenoga se vidi da je jedna od konstanti vanjske politike njezina briga okrenuta - što ne bi smjelo začuditi - prema, zapravo, unutrašnjim problemima, prema nastojanju da se omogući i osposobljavanje građana za razumijevanje vanjsko-političkih činjenica i međuzavisnosti. U suvremenom svijetu niti u jednoj državi ne vlada - ju u tom pogledu zadovoljavajuće prilike. Što se Hrvatske tiče, ona je zbog toga što nije posjedovala vanjskopolički i međunarodnopravni subjektivitet, bila u posebno nepovoljnom položaju. Protuhrvatski su režimi posebno brinuli o tome da Hrvati budu u što većoj mogućoj mjeri udaljeni od dodira s vanjskom politikom, da na tom području ne osposobljavaju svoje stručnjake i poznavaoce na polju vanjske politike. I to je, dakako, jedan daljnji razlog da je jedna od neophodnih konstanti hrvatske vanjske politike ne samo neprekidna briga za stvaranje politički i stručno osposobljenog osoblja za službu u ministarstvu vanjskih poslova, nego i briga na dizanju razine znanja na tom polju građana uopće, a birača posebno.

Neke zabrane

U izlaganju općih postavki vanjske politike Hrvatske moglo bi se - a možda i moralo - postaviti jedan katalog onih stavova, mjera i koraka - ukratko one politike - koje bi se trebalo čuvati, koju treba uvijek izbjegavati. Ako bi se u konkretnom slučaju smatralo da takve *zabrane* treba prekršiti, morali bi ti prekršaji biti savjesno proučeni i posebno po svim mjerodavnim i odgovornim faktorima vanjske politike odobreni. Evo nekih od tih *zabrana*:

Hrvatska vanjska politika ne bi nikada smjela interese Hrvatske dovesti u ovisnost od samo jednog faktora, nikada sve staviti samo na jednu kartu. Praktično to znači da se ne smije imati samo jednog prijatelja-saveznika, oslanjati se samo na jednu državu ili samo na jednu formaciju država. Pogotovo ako je ta formacija jedan čvrsti, gotovo hermetični blok (kao što je bio Varšavski pakt i

nešto elastičniji Comecon) ili pokret. Ako se to ipak u danim realnim okolnostima, na koje se ne može djelovati, ukazuje potrebnim, tada je poželjno da veza-nosti i ovisnosti u takvim formacijama budu što manje i da se i uz opasnost kritike koja bi dolazila od strane tzv. *čvrste jezgre* takve formacije, odlučno sačuva što više neovisnosti i slobode. Obično je manje opasno izazvati neraspoloženja određenih faktora takve formacije, a koje neraspoloženje će najčešće biti prolazno, nego biti trajnije ograničen u slobodi vlastitih poteza i odluka u vanjskoj politici. No u doba integracijskih procesa i rastuće interdependencije ne smije se ovaj stav suzdržanosti, izražen ovdje sasvim apstraktno i uopćeno (jer drugačije nije moguće) nekritički primjenjivati. Sve ovisi o konkretnim okolnostima. Ovaj tekst uopće, dakle, i u svim drugim pokušajima pronalaženja *konstanti* vanjske politike, ne smije se shvatiti kao sakrosanktan. Ali se navedene konstante ne bi smjele povrijediti i zaobići bez vrlo jakih razloga.

Iako Hrvatska niti treba, niti će možda moći, u svemu oponašati vanjsku politiku, npr. Švicarske, trebala bi ona u granicama mogućega slijediti ideju njezine nesvrstanosti. Ali to nije ona poznata nam *nesvrstanost*, koja je pak zahtijevala stanovitu *svrstanost* i odgovarajuću disciplinu. Nedavna je prošlost pokazala da ulaženje u razne *blokove*, od onih koji su bili vrlo rigidni i zapravo poništavali suverenost države (Brežnjevljeva doktrina), pa do onih koji su bili manje ograničavajući, nije pravi put zaštite vlastitih interesa. Motrenje i analiziranje vanjske politike država dovodi do spoznaje da je najčešće dobro ne ograničavati vlastitu vanjsku politiku bilo kakvom i bilo kojom doktrinom. Hrvatska vanjska politika ne bi smjela polaziti ni od kakvih doktrina i uz te doktrine vezanih postulata. Neophodno je neprekidno i kontinuirano ispitivati u kojem su odnosu postulati i realnosti. Realnost uopće, a posebno realnosti ekonomske, ne smiju biti zanemarene. Negativan primjer je svakako bivša Jugoslavija, koja je iz političkih motiva (a možda i osobnih taština) prema nizu azijskih i afričkih država vodila politiku jednostranog pomaganja. Političke protuusluge su, uglavnom, izostale, a ekonomski poslovi su dovodili do one aktive bivše Jugoslavije, koja je velikim dijelom ostala neostvareno potraživanje. Hrvatska si nipošto ne bi smjela dozvoliti nepovoljne poslove u jalovoj nadi da time kupuje političku sklonost i pomoć. Time se, naprotiv, šteti ugledu države i izaziva prezir i nipoštaštavanje njezine politike. Dakako da se time ne negira važnost demonstriranja u praksi volje za suradnjom, pod uvjetom da je ona ravnopravna, i sudjelovanje u akcijama koje svjedoče o prihvaćanju ideje međunarodne solidarnosti i ostvarivanja te solidarnosti. Postupanje s pojmom i fenomenom *egoizam* je osobito delikatan zadatak vanjske politike. Dok je, s jedne strane, državni egoizam kad prijede neku mjeru (koju je - međutim - teško utvrditi) štetan za interese i ugled države, dotle je, s druge strane, prava mjera državnog egoizma neophodna. Države, što je nesporno, imaju svoje interese. (Churchill: „Države nemaju prijatelje, države imaju interese.“). Te interese treba da štiti i promiče vanjska politika.

Bez potrebnog državnog egoizma to, međutim, nije ostvarivo. Koji oblici, sadržaji i intenziteti državnog egoizma nisu indicirani zato što su politički štetni, a koja mjera egoizma je neophodna i potrebna, pitanje je na koje se ne može odgovoriti nekom generalnom formulom. Ne može se, izlažući ovdje jedan uopćeni prikaz i prijedlog (neka vrste *načertanija* i programa) vanjske politike Hrvatske kakva bi ona - neovisno o konkretizaciji kad se radi o određenim državama - trebala biti, odgovoriti na pitanje o tome koji je državni egoizam indiciran, a koji to nije. Moguće je jedino upozoriti na neophodno analiziranje svakoga konkretnog slučaja i pri tome biti svjestan da se pitanje ispravne doze egoizma ne može izbjeći. Rješenje tog pitanja je prvenstveno neizbježna odgovornost Vlade svake države.

U katalog onog što se ne smije činiti (ili smije samo iznimno i nakon savjesnog i kompetentnog razmatranja konkretnog slučaja) spadaju i sve vrste *prekida*, dakle prekida diplomatskih odnosa vlastitom odlukom, prekida svih vrsta pregovora koji su tekli - pogotovo onih kojima je cilj mirno rješenje spora - prekida (suspenzije) raznih suradnji koje su u toku, itd. Ako bi se odlučilo da je ipak prekid nužan, tada samo nakon prethodnog razmatranja sigurnih, ali i samo mogućih posljedica odnosnog *prekida*. Ta analiza ne smije obuhvatiti samo ponašanje druge strane (one s kojom se *prekida*), nego i reakciju cijele Međunarodne zajednice, niza država koje taj prekid neće ocijeniti kao irelevantan. Također treba razmisliti i o reakciji međunarodnih organizacija, pogotovo onih univerzalnih. U vezi s rečenim, treba spomenuti potrebu izbjegavanja odnosno vrlo oprezne primjene *ultimatuma* u međudržavnim odnosima. I to ne samo ultimatumu u pravom pravno-tehničkom smislu (ratno pravo, uvjetna objava rata) nego i *ultimativnog* stila u notama i diplomatskoj korespondenciji. Poželjno je da se u vanjsko-političkoj praksi, usmenim i pismenim izjavama, izbjegnju ultimatum i ultimativni načini izražavanja. To, dakako, ne znači da se vanjska politika treba odreći nedvoumno jasnih formulacija svojih stavova, pogotovo onih kojima se brani od tuđih presizanja i stavlja do znanja što ona nikako ne može prihvatiti, na što nikako ne pristaje, s čime se ne može pomiriti, od čega se ne može odustati. No i ti energični stavovi moraju biti osobito pažljivo formulirani i ne smiju sadržavati ni traga ultimativnih elemenata, prijetnji i apsolutne nepomirljivosti. Oboje, ne samo sadržaj, nego i forma - pa i neke na prvi pogled nepotrebne suptilnosti - mogu eventualno odigrati ulogu - povoljnu ili nepovoljnu - ako u tom predmetu dođe do sudovanja ili arbitraže, odnosno do svake procedure u kojoj će se pojaviti *treća*, neutralna strana (forum). Općenito je iskustvo, političko i diplomatsko, da je kod dileme *biegen oder brechen* (savijati ili prelomiti) prva mogućnost - ako ne i uvijek - najčešće daleko povoljnija.

Gornji su stavovi, držimo, posebno vrijedni razmatranja i zaslužuju pažnju kad se radi o novoj državi i o ograničenom iskustvu njezine vanjske politike i njezine diplomacije.

Napokon, vođenje razumne i uspješne vanjske politike treba u svakom slučaju polaziti od svijesti da Hrvatska već mnoga stoljeća ne raspolaže tradicijom samostalnog i u vlastitom interesu, vođenja vanjske politike kao i politike države, subjekta međunarodnog prava. To je nepobitna činjenica, pa bi bilo pogrešno ne voditi o njoj računa. Hrvatska se vanjska politika ne može oslanjati na vlastita iskustva i njima se koristiti. Njih, jednostavno, nema. Valja tek stvarati vlastita diplomatska iskustva i provjeravati vlastite stavove. Ne samo da nema tradicije, nego nema - što je razumljivo - ni dovoljni broj stručno i profesionalno kvalificiranih osoba potrebnih za uspješno planiranje i ostvarivanje vanjske politike Hrvatske. Treba tražiti načine i putove da se opasnosti koje iz toga proizlaze što više smanje. U ostvarenju tog cilja je neophodno ulaganje dobro promišljenog, savjesnog i požrtvovnog rada vrlo oprezno i posve neprotekcionistički odabranog osoblja u resoru inozemnih poslova.

Personalna politika u resoru vanjskih poslova

Kad se traže konstante kojih bi se hrvatska vanjska politika trebala držati, tj. kad se traže smjernice kojih bi se ona trebala - osim ako u konkretnom slučaju ne postoje vrlo jasni i dokazivi razlozi da se od njih odstupi - trajno i prema svim državama i akterima držati, tada se mora taknuti i pitanje personalne politike u resoru vanjskih poslova. Jasno je da direktive, smjernice, postupci u praksi bivaju izvođeni i ostvarivani po zato određenim osobama, funkcionarima resora vanjskih poslova. Znatno dio uspjeha i neuspjeha vanjske politike - iako je od nesumnjive važnosti politika sama, tj. usvojeni stavovi o kojima je ovdje i riječ - ovisi ipak i o sposobnostima i značajkama osoba koje djeluju na polju vanjske politike. Njihov osobni ugled, vjerodostojnost i način ophođenja, pregovaranja i argumentiranja nipošto nije zanemariv element u vanjskoj politici i u njezinim uspjesima i neuspjesima. No što se tih osobnih svojstava i potrebne kvalificiranosti tiče, teško je ovdje bilo što reći što ne bi bilo toliko uopćeno da bi bilo i neupotrebivo. Jedno su savjeti i recepti, a nešto posve drugo i različito su njihovo provođenje i ostvarivanje. Konkretno mjere, koraci i riječi kojima će se diplomati poslužiti ne mogu se uvijek unaprijed planirati. Tu je stoga nemoguće dati općenite savjete. Sve ovisi o posve konkretnim okolnostima. Ulazi se tu u sferu takta, inteligencije, snalaženja, pa i instinkta, u pitanje mjere, pa se tu više i ne radi toliko o konstantama usvojene politike, koliko o svojstvima osobe koja djeluje. Tu prestaje uloga pisane riječi. Tu treba znati čitati knjigu života, posebno proniknuti osobna svojstva one osobe koja predstavlja drugu stranu i druge, suprotstavljene interese. U tom se pitanju ne može drugo nego opetovano ukazivati na ogromnu važnost izbora osoba. Pogrešno izabrana osoba diplomata može upropastiti i najbolju i najpametniju politiku.

I to je sve što se može reći, pa će sve i ovisiti o personalnoj politici. Iz toga slijedi da je neophodno jasno utvrditi tko je odgovoran za personalnu politiku u resoru inozemnih poslova. Nije dovoljno navesti neku određenu organizacijsku jedinicu, neki gremij, i sl., nego se u svakom razdoblju moraju poimenično znati osobe koje nose odgovornost za personalnu politiku. Svakako bi bilo pogrešno nastaviti s onim metodama koje nastoje onemogućiti uvid u osobne odgovornosti, sakriti onoga koji donosi personalne odluke. Uspješno organizirana neodgovornost bila je jedna od važnih karakteristika tzv. *realnog socijalizma*. Dakako da je zadatak odabrati u svakom pogledu kvalificirane osobe vrlo težak i nezahvalan. No usprkos tome mora se za svakog funkcionara u resoru znati tko je odgovoran za njegov izbor i postavljanje. *Culpa in eligendo* mora teretiti - ako se pitanje odgovornosti bude postavilo - točno određenu osobu, odnosno osobe koje se mogu imenovati.

Ovdje se ne ulazi u pitanje metoda koje bi trebalo upotrijebiti pri izboru osoba za službu u resoru inozemnih poslova. Pretpostavlja se da će odgovorni htjeti i znati naći pravi put. Budući da je sigurno da je dio neuspjeha u vanjskoj politici država bio uzrokovan i neadekvatnim osobnim kvalitetama diplomata, to se ovdje podsjeća na činjenice koje su često kroz povijest dovodile do pogrešnih i štetnih izbora i postavljanja. Na prvom mjestu se tu, dakako, nalazi protekcionizam svih sadržaja i oblika. Nepotizam je pojava koja se vuče kroz stoljeća.

Također je vrlo štetan običaj nagrađivanja za usluge (postavljanje ambasadorima onih koji su pomogli novčano i inače u predizbornoj borbi kandidatu koji je pobijedio - češći slučaj u Sjedinjenim Državama), udaljšavanje osoba neugodnih vladajućima u unutrašnjoj politici (Molotov ambasador u Ulan Batoru, Dubček u Ankari), upotreba *ključa* u bivšoj Jugoslaviji, itd.

A što se svojstava uspješnih diplomata tiče, o tome smo iz samih njihovih redova dobili zanimljiva i korisna svjedočanstva (Jules Cambon, Harold Nicolson i drugi, v. bilj. 6). Jedan pokušaj krajnje sažetog prikaza tih svojstava prenosimo u bilješci¹².

¹² „Svi drže da ne treba gubiti suvišnih riječi o svojstvima koja se sama po sebi razumiju kao ona, koja bi morala biti prijeko potrebna (inteligencija, obrazovanost, ugodno ponašanje i sl.). Korisnije je utvrđivati koja su to svojstva, povrh tih općih i spomenutih, osobito potrebna upravo u toj profesiji. Pri tome, ta svojstva ne moraju biti i izričite vrline. Među tim svojstvima na prvom se mjestu uvijek navodi sposobnost vladanja samim sobom. Dalje se posebno ističe nepokazivanje vlastitih osjećaja i raspoloženja. Diplomata bi trebao imati najveće moguće strpljenje, morao bi izbjegavati teške riječi, ekstremne formulacije i radikalna stajališta. Više od svega morao bi u svim situacijama zadržati savršeni mir, a i inače bi u svako društvo, skup, razgovor, diskusiju itd. morao unositi mir i staloženost, biti imun na paniku i nervozu. Nikada diplomata ne bi smio pokazati ljutnju, srdžbu, ogorčenost, ali, također, nikada samozadovoljstvo i umišljenost. Posebno je opasno vlastiti uspjeh popratiti trijumfom. Uspjesi, naime, izazivaju zavist i otpor, želju za osvetom. Diplomata će svoje uspjehe zatajivati i nastojat će da ostanu nezapaženi ili bar što nezapaženiji.

Zaključno podvlačimo da se štete koje se državi nanose na polju vanjske politike vrlo teško ispravljaju. Nepovoljan dojam koji u inozemstvu ostavljaju osobe neprikladno odabrane za diplomatsku službu pripisuju se izravno državi i umanjuju njezin ugled, a time i njen vanjskopolitički utjecaj i kredibilitet.

Hrvatska vanjska politika mora imati razumne predodžbe o Hrvatskoj i njezinim mogućnostima i mora biti usklađena s dominantnom politikom zajednice europskih država. Ona mora slijediti pravce integracija koje su u toku, suradujući konstruktivno u svim procesima kojima je cilj osiguranje međunarodnog mira i unapređenje međunarodne suradnje. Vodeći takvu politiku sa stajališta znalackog i trijeznog ocjenjivanja opće međunarodne situacije i vlastitih mogućnosti i snaga, Hrvatska treba voditi realističnu vanjsku politiku. Kao poduka iz nedavne prošlosti poslužiti će promašaji država (posebno bivšeg Sovjetskog Saveza i bivše Jugoslavije) koje su podcijenile svoje unutrašnje slabosti i precijenile svoju važnost i svoju snagu u međunarodnim odnosima, te su htjele igrati uloge kojima nisu bile dorasle. Čuvajući se dosljedno svakog koraka koji bi mogao stvarati dojam grandomanije ili želje za vodećim ulogama, potrebno je uvijek biti svjestan one stare i bezbroj puta provjerene istine koja se izražava poznatom sintagmom *politika je vještina mogućeg*. Iako je ta konstatacija odavna dostupna svima širom svijeta, ipak ne prestaje njezino svakodnevno zanemarivanje pa i potpuno ignoriranje. Opasno je htjeti ostvariti neostvarivo. Politika koja bi to htjela, sigurno ne bi smjela biti oficijelna vanjska politika Republike Hrvatske.

Posebnu su pažnju uvijek privlačila svojstva potrebna uspješnom pregovaraču, a pregovaranje je najvažniji zadatak diplomata. Tu se, uz već rečeno, traži mnogo, gotovo nemoguće. Diplomata bi morao uljevati povjerenje drugoj strani i čak joj biti simpatičan. Njegove riječi, izjave, obećanja moraju se pokazati kao istiniti. Morao bi se moći uživjeti i u situaciju druge strane, poznavati misaoni svijet, karakterne crte, temperament osoba s kojima pregovara. Dvosmislene, neodređene formulacije svakako treba izbjegavati. Diskretnost, odmjerena suzdržanost treba da potisnu elokvenciju, oratorske parade, duhovitosti; posebno se diplomata treba čuvati duhovitosti na tuđi račun. Itd., itd. Mnogo je toga pametnoga rečeno i napisano. Da li je, međutim, sve to u punoj mjeri ostvarivo? Ovdje je možda umjesno spomenuti kratak i suviše općenit poznati Talleyrandov savjet: *Et surtout pas trop de zèle*“ (Vidi *Tečaj za diplomatsko-konzularne poslove Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 4-5, 1991., str. 468).

Literatura

- Aron, R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris, 1962
- Bracher, K. D. (ed.), *Internationale Beziehungen*, Frankfurt am Main, 1974
- Brandon, D., *American Foreign Policy - Beyond Utopianism & Realism*, New York, 1966
- Duroselle, J. B. - Meissner, B., *Aussenpolitik, u Sowjetsystem und Demokratische Gesellschaft – eine Vergleichende Enzyklopädie*, Band I, Freiburg im Breisgau, 1966
- Gubick, E., *Europe's Classical Balance of Power*, 1955
- Henkin, L., *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, New York, 1968
- Ibler, V., (ed.), *Međunarodni odnosi*, Zagreb, 1971.
- Ibler, V., *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1987.
- Kennan, G. F., *Realities of American Foreign Policy*, Princeton, 1954
- Nicolson, H., *Peacemaking 1919*, London, 1945
- Noack, P., *Internationale Politik*, München, 1977
- Organski, A. F. K., *World Politics*, u R. Bernhardt (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 9, 1986
- Schwarzenberger, G., *Power Politics*, u R. Bernhardt (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 9, 1986
- Vagts, A. and D., *The Balance of Power in International Law: A History of an Idea*, AJIL. Vol. 73, 1979
- Vukadinović, R., *Osnove teorije međunarodnih odnosa i vanjske politike*, Zagreb, 1989.
- Vukadinović, R., *Osnove teorije vanjske politike*. Zagreb, 1981.
- Wehberg, H., *L'interdiction du recours à la force*, RC, Vol. 78, 1951
- Žourek, J., *La définition de l'agression et le droit international - Développements récents de la question*, RC, Vol. 92, 1957

Summary

Croatian Foreign Policy

The author begins this study by laying down the axioms on which - in his opinion - Croatian foreign policy must be founded. After the war of Serbia and Montenegro against Croatia has come to an end, Croatian policy must adhere strictly to these axioms, or premises. In this it must always keep in mind that its history and the experience of the past will only be of limited use in the shaping of its policies for the present and the future. The role of other states - especially the large and powerful ones - as well as their policies and objectives are important factors. However, this does not mean that a sustained effort to develop an articulate and individual Croatian foreign policy is irrelevant, unimportant and, therefore, unnecessary.

The author believes that we should not surrender to fatalism, because even if the power of smaller states is limited by larger states, a good and consistent policy conducted by a small state remains a factor in international relations, it is not irrelevant and can be successful. Efforts to develop the most adequate and consistent pragmatic foreign policy should therefore never be abandoned.

In the following section some of the axioms presented at the outset are given a more detailed treatment and singled out as the fixed points, the constants of Croatian foreign policy which should never change.

- By far the most important of all these principles is Croatia's decision to remain always and unwaveringly a truly peace-loving state. For Croatia there is no alternative to this position.

- The appeasement policy is not acceptable for Croatia. This fact, however, does not conflict with its position of a peace-loving state.

- It is absolutely necessary for Croatia to have an army adequate for its defence. In addition to this, Croatia must constantly, actively and persistently contribute to safeguarding international peace by political and diplomatic means.

- Croatia's position with respect to alliances and other similar formations shall be restrained and cautious; the possibility of joining any of them must first be submitted to a very careful examination of all the relevant circumstances, and decision must be reached in agreement between the Government and Parliament.

- Croatia should not play the role of the leader in any international or interstate formation.

- The balance of power is no panacea against every threat endangering peace, and it cannot prevent all wars. But the balance of power remains a concept helping to preserve peace. The present pattern of interstate relations has

been justly criticized, but its critics have not offered us any satisfactory alternatives. So far, no effort to achieve collective security has ever been able to guarantee peace in the world. Therefore, Croatian foreign policy must accept the pattern of the balance of power - in spite of its weaknesses - at least as a possibility for maintaining a limited period of peace. This pattern must also remain an operable notion to be analyzed, included in plans or even used in certain cases.

- Croatia's cooperation within the international community must be loyal, constructive and concrete - of course, provided that it is not imposed, that it is conducted on an equal basis, and that it is beneficial to Croatia. The question which of the numerous existing international organizations Croatia should join must be carefully examined and studied with regard to the objectives and activities of the respective organization, and it should also take into account the financial cost of membership.

- In the contemporary world, in which interdependence is rapidly and steadily increasing, isolationism is a totally unrealistic and unacceptable policy for a small and medium-sized state. On the other hand, restraint and caution are advisable owing to the fact that imprudent associations and relations could only bring difficulties and no profits. Croatia should not assume the roles which transcend its potentials and needs.

- In creating its foreign policy Croatia must never lose sight of the interdependence of domestic and foreign policy. Success depends largely on the capacity to harmonize its domestic and foreign policies and their common endeavours.

- Croatian foreign policy - and this also refers to its domestic policy - must consistently and strictly observe the substantive and procedural legal obligations assumed by international treaties concerning human rights, minority rights and their protection.

- A matter of particular concern is the obligation to familiarize the widest public with the most important principles and facts of Croatian foreign policy. These principles must not be a secret. All the assumed legal obligations must be known to all interested parties. The broadest strata of the electorate must be well informed and every effort should be made to increase the people's knowledge of the country's foreign policy and their understanding of the problems of international relations.

- Foreign policy must not depend on just one factor, one state or one formation of states.

- Croatian foreign policy should not be founded on any political doctrine and made to depend on it. Nor should postulates derived from some political doctrine be applied or observed in its implementation - because this would be quite fruitless.

- All kinds of severances [of diplomatic relations] and interruptions [of negotiations, cooperation, procedures relating to peaceful settlement of disputes], as well all ultimatums and ultimate manners, whether in written or in oral [verbal] form, have to be strictly avoided in the intercourse with other states and with international organizations.

- If, under very special circumstances, it may seem necessary to abandon the constants stipulated in this study, the possible consequences of such a step must be considered most carefully. It does not suffice to just consider the consequences and effects this would have on our relations with one or more other states, but the possible reaction of the entire international community.

- All personal matters in connection with foreign policy must be treated with special and constant care. All the functionaries authorized to make decisions in this matter must be fully personally responsible for all the elections and nominations at the Ministry of Foreign Affairs.

- Croatian foreign policy must spring out of a realistic assessment of Croatia and its potentials; it must also be attuned to the political trends prevailing in the community of European states. The policies prevailing inside the European Community and the integrative processes within the Community must be followed closely. Croatian foreign policy must participate in all the endeavours and processes towards the maintenance of imitational peace and the promotion of international cooperation. A sober and keen estimate of the general political situation in Europe and an awareness of its own political and economic position must be the decisive factor determining Croatian foreign policy which must be realistic and free of ideological rigidity.

Pravo naroda na samoodređenje i zloupotreba tog prava*

O tome što pod pravom naroda na samoodređenje (pravo na samoopredjeljenje, right of self-determination, droit des peuples a disposer d'eux mêmes, le droit à l'autodétermination, Selbstbestimmungsrecht) valja razumijevati, toliko je mnogo rečeno i objavljeno (vidi bibliografiju) da bi i svako iscrpnije izlaganje o tome moglo biti tek nepotpuno ponavljanje već rečenog. Zato se ovdje ograničujemo samo na ono što je u tom pojmu apsolutno središnje, najvažnije i što je u osnovnom skladu s glavnim postojećim formulacijama prava naroda na samoodređenje. Očito je, naime, da o pojedinostima u sadržaju tog pojma ne postoji samo jedno nego više shvaćanja i još više formulacija.

Pravo na samoodređenje svakako je pravo na stvaranje vlastite nacionalne države.¹ O tome nema nikakove sumnje. To pravo imaju bez izuzetka svi narodi. Ovo nije samo tvrdnja doktrine, nego je to jasno i određeno pravilo, norma pozitivnog međunarodnog prava, sadržana u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima.² Članak 1, t. 1 tog Pakta glasi: „Svi narodi imaju pravo na samoodređenje.“ U Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³ ta se norma doslovce ponavlja.

U dugom nizu ostalih dokumenata međunarodnog prava značaja, upućujemo ovdje samo još na Povelju Ujedinjenih naroda, čl. 1 i čl. 55, te na Deklaraciju o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda,⁴ i to stoga, što se iz navedenih

* *Pravo naroda na samoodređenje i zloupotreba tog prava.* – u: Politička misao, Zagreb, 29, 1992., br. 2, str. 53 – 80.

¹ „Pravo na samoopredjeljenje sadrži pravo na svoju državu, zabranu mijesanja u unutrašnje poslove drugih država. Nacija ima pravo na odcjepljenje od postojećih državnih tvorevina u čijem sastavu je živjela i pravo na ujedinjenje sa drugim nacijama. Ona ima pravo da slobodno bira oblik vladavine i društvenog uređenja, koji joj najbolje odgovara“ (Bulajić, *Pravo na samoopredjeljenje u Društvu Naroda i Ujedinjenim Nacijama (1917-1962.)*, Beograd, 1963., str. 5).

² Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima stupio je na snagu 23. ožujka 1976. Taj je pakt dodatak Rezoluciji Opće skupštine UN 2200 A (XXI) od 16. prosinca 1966.; Jugoslavija je taj pakt ratificirala; vidi *Službeni list*, 1971., br. 7, str. 73. i sl. Taj je tekst također u cijelosti objavljen u *Međunarodno javno pravo - Izbor dokumenata* - drugo izdanje (Institut za međunarodno pravo i međunarodne odnose Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 1977.).

³ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima stupio je na snagu 3. siječnja 1976.1 taj je pakt dodatak Rezoluciji Opće skupštine UN 2200 A (XXI) od 16. prosinca 1966. Jugoslavija je taj pakt ratificirala. Vidi *Službeni list*, 1971., br. 7, str. 88. i sl. I taj je tekst objavljen u zbirci navedenoj u bilješci 2.

⁴ Povelja Ujedinjenih naroda objavljena je u *Službenom listu* D. F. Jugoslavije od 11. rujna 1945, br. 69/1945; vidi i *Povelja Ujedinjenih naroda*, treće izdanje, Zbirka pravnih propisa 112, Narod-

dokumenata mora zaključiti da bi nepriznavanje i poricanje postojanja načela samoodređenja naroda značilo danas akt krajnjeg neznanja i nepoznavanja materije međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, ili bi se radilo o svjesnom iznošenju i nametanju protupravnih stavova, politički i civilizacijski neprihvatljivih, i stoga očigledno protivnih „ravnopravnosti velikih i malih naroda“ (preambula Povelje UN), negirajući time i „poštovanje prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve bez razlike rase, spola, jezika i vjere“, što se spominju i u operativnom dijelu Povelje UN.⁵

Da bi se postigla što bolja definicija prava naroda na samoodređenje uloženo je mnogo napora. Na tom zadatku radilo se mnogo i dugo, osobito u tijelima Ujedinjenih naroda. Upućujemo ovdje na vrlo pregledan i koristan rad Olge Šuković *Principle of Equal Rights and Self-Determination of Peoples*.⁶ Radi vrlo lake pristupačnosti, ne želeći time umanjiti vrijednost drugih radova, spominjemo i rad Ive Škrabala *Pravo naroda na samoodređenje i međunarodna zajednica*⁷ i Ivana Kristana *Pravo na samoopredjeljenje*.⁸ U nizu pak dokumenata,⁹ velikim dijelom rezolucija Opće skupštine UN, osobito važnim dokumentom valja smatrati već spomenutu Deklaraciju načela međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda. Posebno je načelo 5, pod naslovom Načelo ravnopravnosti i samoodređenja naroda od prvorazredne važnosti, jer je tekst te Deklaracije pa, naravno, i tog načela, postignut uz sudjelovanje gotovo svih u to doba postojećih država - članica Ujedinjenih naroda. Status tog jednoglasno prihvaćenog dokumenta je, dakle, vrlo visok i zato nezaobilazan.

ne novine, Zagreb, 1976. Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, kraće *Deklaracija sedam načela*, sadržana je u spomenutoj zbirci pravnih propisa 112 *Narodnih novina*, str. 135 i sl.

⁵ U preambuli Povelje UN je rečeno:

„Mi, narodi Ujedinjenih naroda, odlučni da spasimo buduće naraštaje od užasa rata, koji je dva puta u toku našeg života nanio čovječanstvu neizrecive patnje, da ponovo potvrdimo vjeru u osnovna prava čovjeka, u ravnopravnost muškaraca i žena kao i u ravnopravnost velikih i malih naroda...“ Što se operativnog dijela Povelje tiče, samoodređenje naroda se spominje u čl. 55, a prava čovjeka i osnovnih sloboda u čl. 55, 62, 68.

⁶ Rad objavljen u Milan Šahović (ed.), *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Belgrade, 1972. (Izdanje Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd), str. 323. i sl.

⁷ V. *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, Beograd, 1976., str. 47.

⁸ Rad objavljen u Eugen Pusić (ed.), *Francuska revolucija – ljudska prava i politička demokracija nakon dvjesto godina*, Globus, Zagreb, 1991.

⁹ Osim već spomenutih dokumenata, za studij prava na samoodređenje važni su i zanimljivi i mnogi drugi dokumenti; spomenimo ovdje još samo Američku deklaraciju o nezavisnosti od 4. srpnja 1776., Četrnaest točaka predsjednika Wilsona od 8. siječnja 1918., Pakt Lige naroda (čl. 22), Atlantsku povelju od 14. kolovoza 1940., Deklaraciju Ujedinjenih naroda od 1. siječnja 1942., Moskovsku deklaraciju od 1. studenoga 1943. itd.

Kao što vidimo, i međunarodnopravna praksa (rad u Ujedinjenim narodima), i doktrina međunarodnog prava, dali su, i dalje daju, svoj doprinos definiranju, razumijevanju, analiziranju i daljem razvoju prava naroda na samoodređenje. U ovom izlaganju čini nam se bitnim, isključivo primjera radi, najkraće reproducirati samo neke naglaske u vezi s pravom naroda na samoodređenje:

„Danas je pravo na samoodređenje općepriznato načelo pozitivnog međunarodnog prava“¹⁰

„... samoodređenje (je) univerzalno i trajno pravo koje pripada svim narodima bez razlike na temelju njihova postojanja kao naroda.“¹¹

„... a pune demokratije bez prava na samoopredjeljenje nema“.¹²

“Kraft des Prinzips der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker haben alle Völker jederzeit das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äusseren politischen Status ohne äussere Einmischung zu bestimmen und ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen.“¹³

„Suština savremenog i progresivnog shvatanja prava na samoopredjeljenje, kao so-ciolološko-političkog shvatanja, sastoji se, po našem mišljenju, u pravu na slobodan izbor društvenog i državnog uređenja i u pravu na otcepljenje“.¹⁴

“Both the United Nations and the majority of authors are alike in maintaining that the principle of self-determination is part of modern international law.“¹⁵

„Spoljni vid samoopredeljenja sastoji se u pravu naroda koji živi u sastavu druge države, na otcepljenje i stvaranje nezavisne države. Međutim, u ovom

¹⁰ Andrassy, *Međunarodno pravo*, sedmo izdanje, Zagreb, 1978, str. 83.

¹¹ Škrabalo, *op. cit.*, Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, br. 1-2, Beograd, 1976., str. 49.

¹² Bulajić, *op. cit.*, str. 9. Korektno je i neophodno upozoriti na to da je gornja apodiktična tvrdnja dio rečenice koja glasi:

„Jer, socijalizam ne može dovesti čovječanstvo do odumiranja države ako ne ostvari punu socijalističku demokratiju, a pune demokratije bez prava na samoopredjeljenje nema.“

Puštajući po strani prvi dio rečenice, tj. autorovo shvaćanje o tome što socijalizam može ili ne može, i autorovu želju da socijalizam dovede do odumiranja države - za što je potrebno da se prethodno ostvari socijalistička demokracija - slažemo se s njegovom tvrdnjom da „pune demokratije bez prava na samoopredjeljenje nema“. I to je razlog što tu lapidarnu izjavu citiramo, ne ulazeći u shvaćanja koja ne dijelimo.

¹³ Iz načela VIII. Završnog akta Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi, Helsinki, 1975.

¹⁴ Magarašević, A., *Samoopredjeljenje i međunarodno pravo*, u: Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, br. 3, Beograd, 1955., str. 340.

¹⁵ Thürer, Daniel, *Self-determination*, u: R. Bernhardt (cd.), *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 8 (1985), str. 473.

slučaju, kao što je već naglašeno, ono mora biti nužno posmatrano kroz prizmu osnovnih ciljeva i načela Povelje UN.¹⁶

„Nacija ima pravo na otcjepljenje od postojećih državnih tvorevina u čijem sastavu je živjela i pravo na ujedinjenje sa drugim nacijama.“¹⁷

„Svaki narod ima pravo na samoopredjeljenje koje uključuje u sebi i pravo na stvaranje sopstvene suverene nacionalne države.“¹⁸

“... the principle of self-determination has long ceased to be a matter solely within the domestic sphere.”¹⁹

“Allgemein wird als Selbstbestimmungsrecht der Anspruch einer nach bestimmten Merkmalen gekennzeichneten Gruppe von Menschen bezeichnet, das eigene Schicksal grundsätzlich unabhängig von Einflüssen eines Staates oder einer Staatengruppe zu gestalten. Der Anspruch richtet sich also gegen einen Staat.”²⁰

”Self-determination, once only a political principle, has now been enacted into law by the State-system.”²¹

„Samoopredjeljenje naroda nalazi se spomenuto u čl. 1. među ciljevima Ujedinjenih Nacija. Prema tome, ono je opće načelo koje vrijedi uvijek i svagdje.“²²

„Isto tako svaka prinudna akcija, koja bi lišila narode pod stranom dominacijom prava na samoopredjeljenje, predstavlja kršenje Povelje.“²³

Ovo citiranje bi se moglo nastaviti, čime bi se, s obzirom na kompetentnost autora (doktrina) i važnost i vrijednost izvora (dokumenti što sadrže političke i

¹⁶ Avramov, S., *Međunarodno javno pravo*, treće dopunjeno izdanje, Beograd, 1973., str. 55.

¹⁷ Bulajić, *op. cit.*, str. 5.

¹⁸ Jugoslavenski nacrt deklaracije o pravima i dužnostima država, čl. 1, st. 1, što je bio 1948. podnjet Ujedinjenim narodima. Potpuni tekst Deklaracije vidi u Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, sv. I., str. 198 - 199.

¹⁹ Thürer, Daniel, *op. cit.*, str. 475.

²⁰ Ambruster, *Selbstbestimmungsrecht*, u: Strupp-Schlohauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Dritter Band, Berlin, 1962, str. 250.

²¹ Henkin, *International Law: Politics, Values and Functions* (Recueil des Cours), Tome 216, IV, 1989, str. 31.

²² Andrassy, J., *Pravo naroda na samoopredjeljenje*, u: *Međunarodna politika*, dvobroj 272-3, 1-15. 8. 1961., Beograd, 1961.

²³ Avramov, S., *op. cit.* str. 166. Ako se postavi pitanje što znači „biti pod stranom dominacijom“ i tko odlučuje o tome da li neki narod jest ili nije pod stranom dominacijom, držimo da bi ispravan odgovor bio slijedeći:

Onaj tko *dominira* nema potrebu ni razloga da izjavi kako zaista *dominira*. Za njega je važnije da zaista *dominira*, a suvišno je, i po njega (tu državu, odnosno njenu vladu) štetno da svoju dominaciju prizna. Najmjerodavniji da utvrdi i izjavi da se nalazi pod stranom dominacijom jest ipak narod koji se te dominacije hoće osloboditi, ili, dakako, ako bi postojalo neko objektivno međunarodno tijelo s nesumnjivom odgovarajućom nadležnošću i mandatom, tada to tijelo.

međunarodnopravne obveze), potvrđivalo kako je pravo na samoodređenje naroda istodobno, prvo, univerzalno usvojeno političko načelo i, drugo, pozitivno međunarodnopravno pravilo, dakle nesumnjiva norma materijalnog (substantivnog, substantive law) međunarodnog prava. Ali se, pored toga, mora zapaziti da nema citata koji bi sadržavali odredbe formalnog, proceduralnog karaktera i koje bi makar i uopćeno regulirale način i uvjete ostvarivanja prava na samoodređenje naroda.

No do sada rečeno nesumnjivo govori u prilog shvaćanja - posebno širokih slojeva, manje upućenih i optimistički raspoloženih - da je pravo na samoodređenje zaista vrlo značajno dostignuće, dokaz da međudržavni odnosi ipak imaju otvorenu perspektivu povoljnog razvoja prema ravnopravnosti svih naroda. To shvaćanje se ovdje nipošto ne pobija. Zaista bi bilo pogrešno podcijenjavati vrijednost i važnost svega što je plod stoljetnih političkih borbi i podnijetih žrtava da bi se svijet oslobodio nasilja jednih etničkih grupa nad drugima, da bi se ostvarila jednakost i ravnopravnost, da bi se međusobne borbe zamijenile suradnjom. Među sigurna saznanja spada i ono da prava čovjeka, pojedinca, nije moguće ostvariti i zajamčiti u svijetu neravnopravnih odnosa, dakle i između privilegiranih i zapostavljenih naroda. Prema tome, neostvarivanje prava naroda na samoodređenje sigurno sprečava i ostvarenje svih prava i osnovnih sloboda čovjeka. To je dalekosežna i sudbonosna istina.

Zbog svega što je do sada navedeno i citirano, teško je, gotovo nemoguće, naći primjere posve otvorenog suprotstavljanja pravu na samoodređenje, pa takva suprotstavljanja moraju nužno biti prikrivena i uperena protiv konkretnog ostvarivanja (realizacije) tog prava, a ne protiv samog apstraktnog prava na samoodređenje. Takvo suprotstavljanje je nužno u funkciji obrane određenih interesa, ono je subjektivno, pristrano i, držimo, neznanstveno. O tome suprotstavljanju bit će još riječi kasnije.

Međutim, i u nepristranoj doktrini, koja nastoji biti objektivna i koja ne vidi svoj zadatak u tome da pruža argumente onoj političkoj praksi koja određeni narod sprečava da ostvari svoje pravo na samoodređenje, rasprava o pravu naroda na samoodređenje još nije okončana i položaj i karakter tog prava u sustavu međunarodnog prava još se ne mogu smatrati posve neospornima. Doktrina, posebno nakon drugoga svjetskog rata, nipošto ne negira pravo na samoodređenje, ali ona još i danas raspravlja o odnosu prava na samoodređenje prema jednom drugom pravu, naime prema pravu svake postojeće države na suverenost i na sve što iz toga slijedi (cjelovitost, teritorijalni integritet, zabrana miješanja u njene unutrašnje prilike i odnose). Zahtjev za samoodređenjem uvijek sadrži traženje upereno protiv neke postojeće države. Sadržaj se tog traženja sastoji u smanjenju i ograničavanju suverenih prava te države u određenom dijelu njezina područja, odnosno u zahtjevu za potpuno napuštanje tog područja, u odricanju od svojih dotadašnjih prava u tom području, koja je imala i vršila kao teritorijal-

ni suveren. Iz toga se izvodi da je pravo na samoodređenje u sukobu sa suverenosti (teritorijalnom suverenosti, nepovredivosti teritorijalnog integriteta).²⁴ Držimo da zaista treba znati da se pravo na samoodređenje naroda sukobljava s jednim drugim, *starijim* i još uvijek važećim dijelom međunarodnog prava. Ne može se poreći da postoji i norma međunarodnog prava koja zabranjuje djelovanje protiv postojeće države i njene teritorijalne cjelovitosti i nepovredivosti.²⁵ Integritet državnog područja svake države treba poštovati. Prema tome se pravo na samoodređenje naroda sukobljuje s nepovredivosti postojeće države u njenim postojećim granicama. Kao što je opetovano izricano i utvrđivano u rezolucijama Opće skupštine UN, a u praksi međudržavnih odnosa potvrđivano, pravo na samoodređenje naroda u kolonijama se nije sukobljavalo s nepremostivim pravnim zaprekama. Međunarodno pravo zaštićuje samo cjelovitost i nepovredivost državnog područja u *pravom* ili *užem* smislu. I kod država s kolonijalnim posjedima međunarodno pravo zaštićuje samo cjelovitost i nepovredivost teritorija *matice*, a ne i teritorije kolonija. U državno područje u *pravom* smislu riječi ne ulaze teritorije raznih pravnih statusa i različitih naziva (kolonije, nesamoupravna područja, područja pod starateljstvom, *teritorije*, protektorati, područja uzeta u zakup). To jasno utvrđuje Henkin kad kaže da pravo na samoodređenje naroda zapravo ukida kolonijalističku vladavinu nad narodima koji ne žele biti u tom statusu, ali da ono ne uključuje i pravo na secesiju nekog naroda iz postojeće države.²⁶ Činilo bi se kao da postoje *prava* čije ostvarenje se smije sprečavati i vrijeđati, a da se time ne čini delikt međunarodnog prava. Čini se, također, da se otvara pitanje kojemu od dva *prava* subjekti međunarodnog prava, države, treba da dadu prioritet? Pravu na samoodređenje, ili pravu na integritet? Naravno, to se pitanje postavlja samo onda ako se vrijednost i važnost prava na samoodređenje naroda, i norme o nepovredivosti i cjelovitosti državnog područja postojeće države ne smatraju ravnopravnim, ako im se ne daje isti rang i vrijednost. Mi se ovdje ne bismo izjašnjavali o tom prioritetu sa stajališta međunarodnog prava, jer držimo da nije ispravno pretpostavljati postojanje ran-

²⁴ "Das Souveränitätsprinzip schliesst das Selbstbestimmungsrecht logisch aus" (Ambruster, *op. cit.*, str. 253-4).

²⁵ "Ein Anspruch auf Selbstbestimmungsrecht enthält immer die Forderung gegen einen bestehenden Staat auf Einschränkung, im äussersten Falle sogar auf Preisgabe seiner Hoheitsrechte für ein bestimmtes Gebiet" (Ambruster, *op. cit.*, str. 253-4).

²⁶ "It is accepted that self-determination outlaws traditional colonialism over unwilling peoples; apparently it does not include a right of secession for a people from an existing State" (Henkin, *International Law: Politics, Values and Functions*, u: General Course on Public International Law, Recueil des Cours, 1989, IV, 216, Dordrecht-Boston-London, 1990, str. 243). Slično i Thürer, *op. cit.* str. 474 i sl.: "It should be added that, apart from the law of decolonization with its special foundation in the UN Charter, the principle of self-determination does not seem to include a general right of groups to secede from the States of which they form a part."

ga između tako važnih i načelnih normi. Takav rang, držimo, ne postoji. Pozitivno međunarodno pravo se o tome ne izjašnjava ni u jednoj svojoj normi.

Skeptičan stav prema pravu naroda na samoodređenje izražava Charles De Visscher.²⁷ On se osvrće na činjenicu da je Opća skupština UN na svom šestom zasjedanju odlučila u nacrt obih konvencija o pravima čovjeka²⁸ unijeti članak kojim se utvrđuje pravo svih naroda na samoodređenje. De Visscher je prema toj odluci vrlo kritičan.²⁹ Po njemu, tome pravu na samoodređenje ne bi bilo mjesta u spomenutim konvencijama. Gledajući strogo pravno-tehnički, De Visscher ima pravo da se u spomenutim konvencijama konfundiraju različita prava koja sustavno ne spadaju zajedno. Ako to i stoji, pravo na samoodređenje svih naroda je, bez obzira na taj prigovor, unijeto u spomenute dvije konvencije, tj. u pozitivno međunarodno ugovorno pravo, pa je ono svakako postalo norma međunarodnog prava. Uostalom, De Visscher zaključuje odnosno poglavlje svog djela (naslov mu je *Les fins hu-maines du pouvoir*) manjom strogošću u razdvajanju prava čovjeka od prava naroda na samoodređenje, jer uočava konačno spajanje između prava čovjeka, očuvanja mira i poštovanja prava (što ne znači da ta konvergentnost uvijek postoji i da je uvijek djelotvorna).³⁰ Držimo da je ostvarenje prava naroda na samoodređenje u interesu uspostavljanja i osiguranja mira, te da je to važnije od ispravnog razlikovanja različitih prava, npr. onih koja treba zaštititi od zahvata vlasti od onih, kao što je pravo na samoodređenje, koja se tiču odnosa između država. No držimo da stoje De Visscherovi prigovori s obzirom na - po njegovoj ocjeni - potpunu nepreciznost prava na samoodređenje. A u tu nepreciznost spada i neodređenost subjekta tog prava (naroda), ili bar nedovoljna određenost, zatim granice tog prava, tj. tko još može

²⁷ Charles de Visscher, *Théories et réalités en Droit International Public*, Paris, 1953, str. 159 - 160.

²⁸ Vidi bilješke 2 i 3.

²⁹ "Il semble difficile de confondre plus complètement les valeurs et de s'éloigner davantage de l'esprit dans lequel a été envisagée la défense des droits de l'homme. La Charte a situé ceux-ci dans les rapports entre l'individu et l'autorité publique interne; elle les conçoit comme une limitation morale et juridique à l'action politique des gouvernants. Le droit des peuples a disposer d'eux-mêmes mentionné aux articles 1er§ 2, 55 de la Charte, est une notion qui appartient à un ordre d'idée absolument différent" (Charles de Visscher, *op. cit.*, str. 159-160).

³⁰ Pravo na samoodređenje ne može se odvojiti od temeljnih prava čovjeka. Tek ostvarenje prava na samoodređenje omogućuje puno ostvarenje prava čovjeka. Pravo čovjeka ne može postati dio stvarnosti, ako nije ostvareno pravo na samoodređenje naroda. Pa ipak, i usprkos ove uske povezanosti ljudskih prava s pravom naroda na samoodređenje - a ono obuhvaća i pravo na odcjepljenje iz sastava države u kojoj dotični narod ne želi biti - postojeće međunarodno pravo kao da nema nesumnjivu normu općeg prava (o pitanjima dekolonizacije i njenoj utemeljenosti na Povelji UN ovdje se ne raspravlja) koja bi etničkim grupama priznala, dala, odnosno jamčila pravo na odcjepljenje od država na čijem se teritoriju one nalaze i čine dio njenog stanovništva. Moglo bi se, međutim, tvrditi da tome nije tako, te da bi se pravo na odcjepljenje možda moglo temeljiti i biti podržano onim dijelom Deklaracije *Sedam načela* koji se spominje na str. 558.

opravdano zahtijevati pravo na samoodređenje. Zaista, kako velike, odnosno brojne, moraju biti skupine osoba koje traže samoodređenje, koja svojstva te skupine moraju imati; neki odriču pravo na samoodređenje manjinama kad su i vrlo brojne? Ipak, ta nepreciznost ne može opravdati zaključak da to pravo naroda na samoodređenje ne postoji. I neprecizno pravo je *pravo*.

U članku Daniela Thürera³¹ ističe se da je samoodređenje naroda koncept koji je još uvijek suviše neodređen, iako posjeduje veliku moralnu i političku snagu. Uloga koju je u procesu dekolonizacije odigrao princip samoodređenja naroda sigurno je ogromna, ali se mi ovdje u to ne upuštamo. Nas ne zanima samoodređenje kad se ono odnosi na kolonijalni svijet i dekolonizaciju, nego kad se ono odnosi na narode (peoples) unutar granica država subjekata međunarodnog prava, i to bez ikakve veze s nesamoupravnim područjima i područjima pod starateljstvom, dakle na narode i njihove teritorijalno-političke tvorevine (npr. Estonija, Letonija, Litva, Slovačka, Moldavija, itd.). Thüerer kaže da je *sporna točka (the point at issue)* do koje granice, dokle se načelo samoodređenja proteže (što sve ono zahvaća) kao norma utemeljena na pozitivnom međunarodnom pravu, tj. kao nesumnjivo pravno pravilo, a ne samo kao načelo.

Razmatrajući ovo pitanje, koje se javlja i kod drugih autora, čini se da je zahtjev za samoodređenje nekog naroda svakako opravdan onda kada i ako je dotični narod zaista svjestan svoje posebnosti i svog identiteta, i kada on živi na svom etničkom području, ali unutar državnog područja države koju ne može smatrati svojom, i u kojoj je on od jednog drugog, ili više drugih naroda diskriminiran, zapostavljen, te s razlogom drži da *ravnopravnost velikih i malih naroda* (vidi preambulu Povelje UN) u njegovu slučaju nije ostvarena. Tome bi se još moglo dodati da je zahtjev za samoodređenjem utoliko opravdaniji, ukoliko je opetovano dokazano da više ne postoje nikakvi izgledi da bi se situacija mogla promijeniti i popraviti (npr. stjecanje široke i efikasne autonomije) uz privolu vladajućeg naroda, tj. uz njegovo napuštanje pozicije hegemon.

Nema uvjerljivih argumenata koji bi dokazivali da pravo na samoodređenje naroda uključuje opće i bezuvjetno pravo neke etničke grupe, neovisno o političkom, ustavnom, gospodarskom i socijalnom položaju u kojem se nalazi, da se odcijepi od države čiji je dio. Ako neka etnička grupa uživa istinsku i obuhvatnu autonomiju, a njeni pripadnici uživaju sva prava čovjeka i osnovne slobode, ako sudjeluju u predstavničkim tijelima, vladi i sudstvu odnosne države, nije li tada već velik i važan dio prava na samoodređenje ostvaren? Ostaje jedino ostvariti međunarodnopravni subjektivitet, *vanjsku* državnost, vlastitu

³¹ "Whereas the principle of self-determination is too broad and ill-defined to constitute a general rule of international law permitting any immediate application to a variety of particular cases, it would, nevertheless seem inappropriate to restrict its legal significance to the categories of cases mentioned above." Autor tu misli na slučajeve dekolonizacije i izražava mišljenje da se samoodređenje ne ograničuje samo na takve slučajeve, tj. na proces dekolonizacije.

nacionalnu državu. Ali i bez postojanja vlastite države razvoj određene etničke grupe nije ugrožen, jer je zadovoljavajući stupanj samoodređenja ostvaren (etničiteti u Švicarskoj).

Češće se spominje jedna izjava U Tanta, glavnog tajnika Ujedinjenih naroda (od 1962. do 1971)³² iz koje bi slijedilo da pravo na samoodređenje ne obuhvaća pravo jednog dijela unutar neke države članice Ujedinjenih naroda da zahtijeva ostvarenje samoodređenja. Jer, tumači U Tant, kad neka država postane članica UN, razumije se da su time sve ostale članice priznale njezinu teritorijalnu cjelovitost, njezinu nezavisnost i suverenost. U Tant je tom prilikom rekao da je takva bila „tradicija i praksa Ujedinjenih naroda...“. Ta U Tantova izjava ne može se poreći. On je tu izjavu zaista dao. Također se ne može poreći njena važnost, kao ni činjenica da je ona zaista u skladu s ponašanjem Ujedinjenih naroda. No mora biti dopušteno razmatrati i ocjenjivati njenu vrijednost, posebno da li ono što se naziva *tradicija* i *praksa* predstavlja, ili treba predstavljati, takvu pravnu i moralnu vrijednost koja bi bila trajna i koja bi u nedogled opravdavala ustrajanje na toj i takvoj tradiciji i praksi. I, što je najvažnije, treba se zapitati da li takva tradicija i praksa zaista i s opravdanjem osporava već naprijed spomenutu jasnu normu: „Svi narodi imaju pravo na samoodređenje“.³³ Zašto bi se to pravo na samoodređenje priznavalo samo onim narodima koji se hoće osloboditi *kolonijalnog gospodstva*, a ne i narodima koji ne žive u kolonijama (nesamoupravnim područjima) i koji se ne nalaze pod *kolonijalnim gospodstvom* ako se pod kolonijom razumijeva posjedovanje i podvlašćivanje područja izvan Evrope, nazivana *prekomorski* posjedi (područja d'outre mer). Zašto narodi u Europi ne bi imali pravo na samoodređenje, i to samo zato što nisu *kolonija* u spomenutom smislu afričkih, azijskih, karipskih i drugih kolonija i što ih more ne razdvaja od njihovih gospodara, vladajućeg naroda, nego se njihovo područje nalazi u geografskom kontinuitetu s područjem *matice zemlje* iz koje se njima vlada?

Odgovor na pitanje radi li se zaista o kontradikciji između prava svih naroda na samoodređenje i prava država na integritet, treba tražiti u Deklaraciji *Sedam načela*. Iz 5. načela proizlazi da zaštitu međunarodnog prava suverena država uživa samo ako se ona sama ponaša u skladu s načelima jednakosti i samoodređenja naroda; kako je to opisano u 5. načelu Deklaracije, odnosna država treba da ima vladu koja predstavlja cijeli narod njezinog državnog područja, i to bez razlika rase, vjere ili boje kože. Zbog važnosti koju pridajemo tom načelu i, prema tome, zaštiti koju uživa teritorijalna cjelovitost i političko jedinstvo suverenih i nezavisnih država, navodimo još jednom, ovaj put doslovno citirajući Deklaraciju, da se zaštita odnosi samo na one države

³² Ta je izjava dana na konferenciji za tisak u Akri 9. siječnja 1970; vidi *Press Release* SG/SM/1201, tjedni pregled *Press Release* NVS/433.

³³ Vidi bilješke 2 i 3.

„... koje se ponašaju u skladu s naprijed proglašenim načelom ravnopravnosti i samoodređenja naroda, i koje imaju vladu koja predstavlja cjelokupni narod tog područja, bez razlike u pogledu rase, vjere ili boje.“³⁴

Držimo da upravo u citiranom dijelu Deklaracije leži odgovor na postavljeno pitanje. Zaštita međunarodnog prava državi, njenoj teritorijalnoj cjelovitosti (dakle zaštita od secesije, separacije, odcjepljenja), nije data bezuvjetno. To je naša glavna tvrdnja. Ta zaštita - to iz Deklaracije izričito slijedi - daje se državi pod pretpostavkom da u njoj vlada stanovit, danas međunarodnim pravom dovoljno određeni, režim. Potrebno je da se radi o državi u kojoj se poštuju prava čovjeka, u kojoj vlada ravnopravnost između različitih etničkih, vjerskih, jezičnih, rasnih itd. grupacija, dakle da nema diskriminacije kojoj bi bili podvrgnuti stanovnici te države. Zatim, vlada te države treba da predstavlja sve stanovnike, što znači da je proizašla iz slobodnih demokratskih izbora i da su u njoj proporcionalno zastupani zaista svi narodi koji u toj državi žive. Ako su svi ti zahtjevi ispunjeni, što očigledno često neće biti stvarnost - pa ni u Europi - tada tu državu međunarodno pravo štiti od cijepanja, dijeljenja, razbijanja njene teritorijalne cjelovitosti, naravno samo onda ako takvo djelovanje poduzima (ili na svom području trpi) bilo koja druga država. Ukoliko takvu djelatnost ne vrši strana država (ili države), nego državljani, narodi, stanovnici baš same te države, tada bi po starijem, tradicionalnom međunarodnom pravu te događaje i ta zbivanja trebalo shvatiti kao pitanja, probleme, akcije, situacije i sl. koji su posve u unutrašnjoj nadležnosti dotične države. Stoga se druge države ne bi smjele uplitati u te događaje (zabrana intervencije), a ukoliko bi to ipak činile, predstavljalo bi to delikt međunarodnog prava. No je li to i danas sasvim tako, u doba Povelje UN, konvencija o pravima čovjeka, Helsinškog zaključnog akta, Pariške povelje, nastojanja da se ostvari sustav kolektivne sigurnosti, rastuće interdependencije, planirane integracije?

Finalni akt konferencije u Helsinkiju (1975.) polazi od nedjeljivosti sigurnosti u Europi (Preambula). Politička svijest o neraskidivoj vezi između nepoštovanja prava naroda na samoodređenje u jednoj državi, s jedne strane, i ugroženosti sigurnosti i u drugim državama, s druge strane, a posebno na istom kontinentu, danas nesumnjivo postoji. Time nije izričito poništena zabrana intervencije „u unutrašnju nadležnost države“ (čl. 2, st. 7 Povelje UN), niti se opovrgava ono

³⁴ “Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour“ (ovo je tekst predzadnjeg stava petog principa Deklaracije *Sedam načela* sadržane u Rezoluciji 2625 (XXV) Opće skupštine UN od 24. listopada 1970.).

što je do sada ovdje rečeno o integritetu države zaštićenom međunarodnim pravom. Ne postoji pravna norma koja bi rečeno porekla i stavila izvan snage. No, politički gledano - a političko rezoniranje ne smijemo ispustiti - u sadašnjem razdoblju integracije Europe, upravo u događajima 1991. u Europi, a posebno u neuspjelom puču u kolovozu 1991. godine u Sovjetskom Savezu, na koji je Europa tako jedinstveno reagirala, vidljivo je da se na ugrožavanje sigurnosti, kojem ugrožavanju je izvor u jednoj državi, reagira i izvan te države. Reagira se na događaje i prilike u državi u kojoj se zbio napad na ustavni poredak te države, na demokraciju i demokratske institucije - a time je vrijeđano i pravo naroda na samoodređenje - a ta reakcija dolazi *izvana*, ona se ne zaustavlja pred *unutrašnjom nadležnošću*, ona polazi od *nedjeljivosti* mira i sigurnosti. Valja se zapitati je li ta reakcija europskih država (ali i USA) na neuspjeli puč u Sovjetskom Savezu zaista samo *politička* reakcija i *politički* pritisak, ili se možda može tvrditi da se ti pritisci mogu osloniti i na pravo? Valja reći da postoje i pravni, prije svega dakako međunarodnopravni, temelji koji opravdavaju da države, pa i cijela međunarodna zajednica, reagiraju na očigledno gaženje prava naroda na samoodređenje u određenoj državi. U ovom slučaju radilo se o državi koja je potpisala Helsinški akt 1975., a koja je, vjerojatno, ratificirala i Povelju UN, međunarodne paktove o pravima čovjeka iz 1966. itd., te se time obvezala na mnogo što što po klasičnom tradicionalnom međunarodnom pravu spada u unutrašnju nadležnost država.

Kad je riječ o Helsinškom aktu, važno je istaknuti da je zaključni akt konferencije u Helsinkiju u svoj katalog usvojenih načela unio (pod točkom VIII) i pravo na samoodređenje narodâ. U vezi s tim zaista nije moguće tvrditi da se taj akt ne odnosi na Europu, nego samo na kolonije. Ta radi se izričito o sigurnosti i suradnji u Europi. Jasno je, dakle, da je pravo na samoodređenje Helsinškim aktom, dokumentom od nesumnjive važnosti za suvremene međudržavne odnose, koji obvezuje europske države, Sjedinjene Države Amerike i Kanadu, priznato kao pravo koje vrijedi i ima se primjenjivati i u Europi i u Sjevernoj Americi. To stajalište nalazi svoju potvrdu u suvremenoj doktrini međunarodnog prava.

Uz već postavljenu tvrdnju da međunarodno pravo zaštitu integriteta države pruža ako ona ispunjava pretpostavke iz 5. načela Deklaracije *Sedam načela*, ovdje se nameće pitanje: koji su to danas poslovi koji posve sigurno „... po svojoj biti pripadaju u unutrašnju nadležnost države“ (čl. 2, t. 7 Povelje)? Ne ugrožava li država čija politika, baš i zbog gaženja prava na samoodređenje, dovodi između ostaloga, do velikih iseljavanja i valova izbjeglištva, sigurnost drugih država? Iako ova i slična pitanja o *pravu miješanja* - miješanje nije dopustivo - zadaju mnogo teškoća i predstavljaju područje na kojem se međunarodno pravo i međunarodna politika prožimaju i istodobno bore za održavanje stroge zabrane intervencije, i protiv nje, pa argumenti pro i contra još uvijek u doktrini odmjeruju snage i uvjerljivost, a još više to čine u praksi, ipak smatramo da se pojam

koji je iz klasičnog međunarodnog prava unijet i u Povelju UN (čl. 2, t. 7), naimе pojam *unutrašnje nadležnosti države*, ne samo ne proširuje (ta konstatacija je toliko očigledna da se mora smatrati suvišnom, pravim truizmom), nego se očigledno suzuje. Ova spoznaja, dakako, nije posve novo otkriće, ali je ona ipak vrlo značajna, i vrlo simptomatična za najnoviji razvoj međunarodnih odnosa. Dakako, politika prethodi pravu. Politika pod pritiskom izvanpravnih činjenica (shrinking world, demografska eksplozija, narušena ekološka ravnoteža, rastuća razorna moć oružja, itd., što sve brzo rezultira jačanjem interdependencije) već duže vrijeme - ali sada pojačano - mora na sigurnost i mir gledati kao na *kolektivnu sigurnost i nedjeljivi mir*, neovisno o tome što kolektivna sigurnost nije ostvarena i zajamčena, a očigledno, ni nedjeljivi mir nije uspostavljen. No, međunarodnoj politici, usprkos svim neuspjesima Lige naroda i Ujedinjenih naroda, nema alternative, pa ona mora ustrajati u nastojanju da u svijetu *interdependencije* sprečava onu mjeru *independencije* (nezavisnosti, suverenosti, unutrašnjih nadležnosti) koja bi pojedinim režimima omogućavala povratak u totalitarne poretke i, uopće, u negiranje onih vrijednosti, stavova, ciljeva i načela koji su sadržani u čl. 1 i 2 Povelje UN. Na toj liniji *unutrašnja nadležnost* se sužava. Vidimo da se međunarodnoj zajednici, odnosno međunarodnim organizacijama, moraju dati ingerencije u području atomske energije, sigurnosti nuklearnih centrala, zagađivanja, itd. Ukratko, države su u nizu akata, od Povelje preko međunarodnih paktova o građanskim i političkim pravima, o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, o suzbijanju i kažnjavanju zločina apartheida, o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, i u nizu drugih ugovora, preuzele mnoge obveze. To su pravne obveze ugovorno utanačene, mnogi ugovori ratificirani, itd., pa te obveze čine pozitivno međunarodno pravo, dijelom univerzalno, dijelom partikularno, kojem se odnosne države podvrgavaju. A poštovanje i nepoštovanje međunarodnopravnih obveza nikako više ne može biti posve *unutrašnja nadležnost* države. Nepoštovanje međunarodnopravnih obveza - a tu, držimo, spada i vrijeđanje prava naroda na samoodređenje i kršenje prava čovjeka i njegovih osnovnih sloboda - delikt je međunarodnog prava. Moderna država, primajući na sebe sve više i više međunarodnopravnih obveza, smanjuje opseg svoje suverenosti i svoje unutrašnje nadležnosti. Treba zaključiti da je zaštita koju međunarodno pravo daje integritetu suverene države ograničena i uvjetovana njenim međunarodnopravnim obvezama, odnosno poštovanjem tih obveza i njihovim ispunjavanjem. Zar bi bilo prihvatljivo opravdavati i opravdati zaštitu suverenosti onoj državi koja se ne drži svojih najvažnijih obveza? Stavljajući se tako na stranu države koja krši međunarodno pravo, to isto pravo bi, u stvari, kažnjavalo žrtve tog kršenja, druge države, ili, u vezi s našom temom, kažnjavalo bi narode koji imaju pravo na samoodređenje, ali ga još nisu ostvarile.

Iako držimo da su odgovori koje smo dali na postavljena pitanja ispravni, a glavni je taj da državi koja krši međunarodno pravo, posebno pravo naroda na

samoodređenje i prava čovjeka, to isto međunarodno pravo ne smije pružati pomoć u obrani njenog integriteta, ipak se ne može poreći da teorija i praksa međunarodnog prava još nisu oslobođene nesigurnosti i zbunjenosti što ih uzrokuju dva - bar naizgled - suprotstavljena prava: pravo naroda na samoodređenje i pravo države na suverenost i teritorijalni integritet. Ova konstatacija nesumnjivo uzrokuje političke i pravne poteškoće, te stvara zapreke zauzimanju jasnih, a pogotovo brzih i odlučnih, na pravu i na moralnim zasadama uvjerljivo utemeljenih stavova pogodnih za praktičnu primjenu međunarodnog prava u stvarnim međudržavnim odnosima. S jedne strane, pravo svih naroda na samoodređenje - a s druge strane, suverenost država i nepovredivost njihova teritorijalnog integriteta! Kako ostvariti pravo na samoodređenje - dakle i na vlastitu državu - a bez prava na odcjepljenje od postojeće države onog dijela *njezinog* (što je politički sporno) državnog područja na kojem živi narod koji ima pravo na samoodređenje, ali ga još nije ostvario? Kako da taj narod ostvari svoje pravo ako odnosna država ustraje na svom međunarodnim pravom zajamčenom pravu na teritorijalni integritet? A to pravo ona ima neovisno o etničkom sastavu pučanstva na svom državnom području. Na pitanje koje je ovdje postavljeno ne može se u doktrini međunarodnog prava naći izravan, izričit i jasan odgovor, koji bi uz to bio u doktrini i dominantan; ne može se naći međunarodnopravno pravilo koje na to pitanje daje izravan i jasan odgovor. Čini se kao da se tu došlo do crte (do zida) iza koje prestaje nesporni međunarodnopravni poredak. Kao da pravo nije onaj fenomen (pojava, pojam, sfera) koji u sada postojećim realnostima može dati na to pitanje posve decidan odgovor. Stvarnost međunarodnog života je takva da se u međunarodnom pravu, do sada, nije mogla stvoriti neosporna norma koja bi uklonila ili riješila sukob između *prava na samoodređenje* i *prava na suverenost i teritorijalni integritet države*. Ne postoji također ni međunarodnopravna obveza da se spor, koji se u vezi s tim može pojaviti, dakle sukob između dvije norme međunarodnog prava, povjeri sudovanju i odluci *trećeg*. Opet jednom treba priznati veliku nesavršenost međunarodnog prava. O tako važnom, zapravo jednom od najvažnijih pitanja međunarodnih političkih odnosa, kao što je pravo na vlastitu državu, neće se rješavati onim najciviliziranijim sredstvom rješavanja sporova, naime sudovanjem, odlukom nepristranog foruma. De maximis non curat praetor, barem u međudržavnim sporovima. Odgovor na postavljeno pitanje nalazi se, prema tome, za sada, ne potpuno u sferi prava, nego i u sferi politike.

Iz rečenoga bi slijedilo da svaki narod ima pravo na samoodređenje, no da se to *pravo*, međutim, ne može ostvariti putem međunarodnog prava. A što to znači, vidi se u gruboj stvarnosti međudržavnih odnosa. Čini se kao da svi u međudržavnim odnosima javno djelujući faktori, a u prvom redu vlade, prihvaćaju i priznaju postojanje prava svih naroda na samoodređenje, ali da nisu prihvatili način, metodu, proceduru ili sl. kojom se to pravo treba da ostvari. Materij-

jalnopravna norma postoji bez proceduralne norme koja bi određivala kako se ostvaruje pravo na samoodređenje. I zaista, ne samo laik u političkim, društvenim i državnim zbivanjima i poslovima, nego i osoba kojoj je glavni i profesionalni životni sadržaj ispunjen političkom praksom ili teorijom, morala bi se zapitati kakvo je to pravo za koje se ne zna kako ga se može ostvariti mirnim, nenasilnim putem.

Mi smo ovdje ponudili rješenje tog pitanja, naime da pravo države na suverenost i integritet, te na zaštitu od zahtjeva prava na samoodređenje, ona ima i uživa samo onda ako ispunjava sve obveze (načelo 5. Deklaracije *Sedam načela*), posebno u vezi s pravima čovjeka, zaštitom manjina, itd., ali smo svjesni da to rješenje nije općeprihvaćeno, nije neosporno ni primjenjivano u stvarnosti međudržavnih odnosa.

Do sada smo pitanju samoodređenja naroda pristupili sa stajališta međunarodnog prava i međunarodnopravnih dokumenata (Povelje UN, konvencije o pravima čovjeka, Deklaracije *Sedam načela*). Spomenuli smo poteškoće koje se u međunarodnom pravu javljaju uslijed navodnog postojanja sukoba između prava naroda na samoodređenje i prava države na suverenost i teritorijalni integritet. Međutim, međunarodno pravo nije jedina pravna grana koja je u skup (zbroy) svojih normi i instituta, u svoj normativni sustav, integrirala i pravo naroda na samoodređenje.

Samoodređenju je moguće pristupiti i bez svake neposredne veze s međunarodnim pravom, pa u tom slučaju otpadaju i sve poteškoće na koje u tom pravnom sustavu nailazimo. Naprednim, liberalnim, razumnim i humanim stajalištima i odredbama mogu se pohvaliti i neki moderni ustavi (a ne samo međunarodnopravni akti) koji sadrže odredbe u kojima se javljaju riječi i pojmovi *samoodređenje*, pa čak i *odcjepljenje*. U tu grupu ustava spadaju i jugoslavenski ustavi, koji su, nešto prečesto, smjenjivali jedan drugog. U njima se određivalo, također i u posljednjem od njih iz godine 1974., da republike (a one su - osim Bosne i Hercegovine - pokrivale i predstavljale etnicitete, narode koji su živjeli u granicama Jugoslavije) imaju pravo na odcjepljenje, pa bi, dakle, narodi na taj način mogli ostvariti svoje pravo na samoodređenje. Trebalo bi samo poštovati ustav, primijeniti njegove odredbe i uvažiti želju određenog naroda da stvori vlastitu nacionalnu državu. Problem prava države na suverenost i integritet tu se ne postavlja. I to stoga što su tu svi ustavotvorni faktori već u samom ustavu predvidjeli mogućnost *odcjepljenja* i na nju načelno pristali. Zahtjev i želja jednog naroda unaprijed je ustavom određena kao legitimna. Suvišno je stoga i naglasiti da se u skladu s tim ustavom zahtjev za samoodređenjem rješava i ostvaruje kao unutrašnje pravno pitanje. Međunarodno pravo ne dolazi u prvom redu do primjene, ili bar ne mora doći do primjene. A ono, također, ne može biti ni neka zapreka ostvarenju prava na samoodređenje. Jer samo međunarodno pravo

određuje da je sadržaj ustava stvar svake suverene države. Po ustavu bi, prema tome, od jednog subjekta međunarodnog prava nastala dva (ili više) subjekta, čime međunarodno pravo, naravno, ne bi bilo povrijeđeno, a ustav bi bio primijenjen onako kako je u njemu predviđeno.

Morala bi se, dakle, povoljno ocijeniti činjenica da postoje ustavi koji ravnopravnost svih naroda što žive unutar granica dotičnih država, kao i njihovo pravo na samoodređenje, prihvaćaju kao ustavom prihvaćeno i zajamčeno pravo. Sa stajališta samog ustavnog prava ne postavljaju se, držimo, nikakve zapreke i nikakvi uvjeti ostvarenju tih prava, ukoliko nisu izričito predviđeni. No to je naše mišljenje, a ono nije i jedino mišljenje. Postoji, naime, i mišljenje da se - u okvirima ustavnog prava i ustavne prakse, u prvom redu jugoslavenske - pravo na samoodređenje može i *potrošiti*, *konzumirati*, pa se u takvom slučaju pravo na samoodređenje stoga više ne može ostvariti; ono je *potrošeno*.

Ovaj stav o konzumiranosti prava na samoodređenje u bivšoj Jugoslaviji jasno su zastupala barem trojica teoretičara prava. A da je to stajalište morao prihvaćati i određeni krug praktičara, npr. sudaca ustavnih sudova i političara (Dorđević spominje Mošu Pijade) treba pretpostaviti kao vrlo vjerojatno i razumljivo, jer ono odgovara i pogoduje onim političkim orijentacijama i stremljenjima koji naginju unitarističkim i centralističkim koncepcijama. Time se, međutim, nikako ne želi tvrditi, to ovdje osobito naglašavamo, kako je teorija konzumacije stvorena isključivo u namjeri da se pomogne onim političkim snagama koje su odlučne u sprečavanju ostvarenja prava Slovenaca i Hrvata i drugih naroda na samoodređenje i vlastite nacionalne države. Ali se, također, ne smije prešutjeti da ta teorija ne može nikako imati neki drugi efekt, nego samo taj da kao teorija (doktrina) pomaže praksu koja se trudi spriječiti ostvarenje prava naroda na samoodređenje. Stoga je neophodno da se na tu teoriju osvrnemo.

Spomenimo najprije stav Jovana Stefanovića³⁵ koji tvrdi da je *pravo na samoopredjeljenje uključujući pravo na odcjepljenje* konzumirano u momentu ulaska jugoslavenskih naroda u zajedničku federativnu državu. Po Stefanoviću pravo na samoodređenje ne pripada više narodima, a ni njihovim republikama. Ustav (svaki od bivših ustava) nije nigdje izričito priznao da republikama to pravo na samoodređenje pripada i za budućnost, tj. nakon stupanja Ustava na snagu. A Ustavni zakon iz 1953. godine također republikama nije dao pravo istupiti iz Federacije. Stefanović je vrlo apodiktičan u svojem stavu. On ni malo ne sumnja u njegovu ispravnost. To je njegovo uvjerenje, koje treba poštovati. No, nije nedopušteno primijetiti da je njegovo pravno uvjerenje vjerojatno i stoga tako sigurno što se poklapa s njegovom političkom ocjenom. To se može

³⁵ Stefanović, Jovan, *Ustavno pravo*, knjiga I., treće prerađeno izdanje, Zagreb, 1965., str. 614.

zaključiti iz njegove tvrdnje³⁶ da je egzistencija jugoslavenskih naroda „kao slobodnih naroda moguća jedino u zajedničkoj državi“. To, dakako, nije pravni argument u prilog tvrdnje da je pravo na samoodređenje konzumirano, ali je to politička ocjena, vrlo određena, ali ničim dokazana, da za *jugoslavenske* narode nema slobode izvan Jugoslavije. Za Stefanovića je očigledno sretna okolnost što si njegove političke ocjene i njegova pravna shvaćanje ne proturječe. No time teorija *konzumacije* ne dobiva na uvjerljivosti.

Stefanović također drži da je Ustav Jugoslavije u svom operativnom dijelu trebao reći - ali to nije učinjeno, jer se to, valjda, izričito nije htjelo - da priznaje pravo na samoodređenje i za budućnost. Da to stoji u Ustavu, tada Stefanović, pretpostavljamo s razlogom, pravo na samoodređenje ne bi smatrao konzumiranim. Ovaj zahtjev Stefanovića, da je nešto trebalo *izričito* reći, jer što nije izričito rečeno, to i ne postoji, može se okrenuti i protiv Stefanovića. U Ustavu nigdje ne stoji, a pogotovo ne *izričito*, da se pravo na samoodređenje može potrošiti. Logika je ista. No pretpostavimo da je Stefanović u pravu u svom tumačenju Ustava. Ali ni u tom slučaju ne bi bilo dopustivo kršiti međunarodnopravne obveze.

Akademici Đorđević i Lukić³⁷ daju početkom 1988. godine svojim shvaćanjima, na popularan način i u obliku razgovora, znatan publicitet u raširenom tjedniku NIN. I oni, u biti, dolaze do istog rezultata kao Stefanović. Oba znanstvenika drže da tekst Ustava u kojem se spominju riječi *samoopredjeljenje* (samoodređenje) i *odcjepljenje* nisu dio operativnog teksta Ustava, i zato nisu pravno, nego samo politički obvezatni. Zatim obojica kažu da taj tekst govori o prošlosti, da se radi o tome da se podvuče kako je do stvaranja Jugoslavije došlo. To se može prihvatiti. Stavovi Lukića i Đorđevića nisu posve neprihvatljivi dok se radi samo o uskom tumačenju teksta Ustava. Ali tim još uvijek nije postalo jasno, zašto se, i u čemu, vidi zapreka da se jednom političkom principu prizna mogućnost mirne i dogovorene primjene. Naravno, ako se stoji na stanovištu da postoji pravo naroda na samoodređenje.

Pošto smo reproducirali najvažnije tvrdnje te teorije, držimo da je - politički gledano - nesumnjiva i jasna prozirnost stava po kojem pravo naroda na samoodređenje može biti jednom zauvijek iskorišteno, *potrošeno*, te bi stoga to pravo utrnulo i na njega se odnosni narod, kojemu je to pravo pripadalo, više ne može pozivati. Taj stav Kristan³⁸ spominje kao *teoriju konzumacije* pa ćemo i mi taj stav tako zvati, iako nismo sigurni da mali broj autora te teorije, odnosno njezinih protagonista, te način i opseg na koji oni taj svoj stav izlažu i brane,

³⁶ Stefanović, *op. cit.*, str. 615.

³⁷ Lukić, Radomir, *Otcjepjenja - nema*, NIN, 31. siječnja 1988.; Đorđević, Jovan, *O pravu na otcjepjenje*, NIN, 7. veljače 1988.

³⁸ Vidi bilješku 8.

dopušta da se govori o *teoriji*. Nije od odlučujućeg značenja, ali nam se čini da bi *teorija* (ili neka school of thought) možda trebala imati malo veći broj poznatih pristalica, pogotovo onih koji djeluju u teoriji, kao i jedno iscrpnije obrazloženje i pružanje odgovora na neka pitanja. Ta teorija je usmjerena na ovjekovječenje nekog određenog političkog i državnopravnog stanja. Kristan je odbacio tu teoriju,³⁹ pa upućujemo na njegove razloge.

Kada bi samoodređenje u nekom konkretnom slučaju već bilo ostvareno, a to znači, kada bi dotični narod imao svoju samostalnu državu, kada bi imao puni međunarodnopravni subjektivitet, zar bi on mogao zahtijevati ostvarenje svog prava na samoodređenje? Naravno, bilo bi neshvatljivo da se zahtijeva nešto što se već posjeduje. Povijest, razumljivo, nije mogla zabilježiti slučaj da neka suvremena država nastoji ostvariti ono što je već ostvareno. Ta bi država mogla postavljati neke druge zahtjeve, npr. da se ne vrijeđa njena samostalnost, da se odustane od pokušaja miješanja u njene unutrašnje poslove i nadležnosti, da se prestane vrijeđati njen teritorijalni integritet, pa bi, također, u svojoj vanjskoj politici mogla postavljati i zahtjev za povećanjem svog državnog područja onim dijelovima područja susjedne države na kojima žive i koje nastanjuju pripadnici onog istog naroda koji živi u državi koja postavlja zahtjev. Suverena država može postavljati političke i pravne zahtjeve, no nipošto zahtjeve ostvarivanja već ostvarenog prava na samoodređenje. Kad bi ona takav zahtjev postavila, predstavljao bi on priznanje da ta država još nije suverena država. A nezamislivo je da zaista suverena država sama za sebe tvrdi kako nije suverena i kako narod te države još nije ostvario svoje pravo na samoodređenje.

Upravo rečeno, i samo po sebi razumljivo, navodimo samo radi što snažnijeg podvlačenja činjenice, da narodi koji zahtijevaju ostvarenje prava na samoodređenje, to pravo, očigledno, još ne uživaju. Potrebno je nedvosmisleno otkloniti eventualnu tvrdnju, kako je u konkretnom slučaju ustavom bivše Jugoslavije već bilo ostvareno i zajamčeno pravo dotičnog naroda na samoodređenje. Jer je jedan od načina suprotstavljanja ostvarenju prava na samoodređenje i u tome da oni koji se tom ostvarenju opiru, tvrde kako je to pravo već ostvareno, dakle *potrošeno*. Oni, ti narodi, mjerodavni su da kažu jesu li ostvarili svoje pravo ili nisu, a ne režimi države koja im sprečava odcjepljenje.

Kad se, dakle, tvrdi da je određeni narod *potrošio* svoje pravo na samoodređenje, može se raditi samo o narodu koji u vrijeme kada postavlja zahtjev za ostvarenjem tog prava, to pravo posve sigurno nije ostvario, te on nema ono što drugi narodi imaju, naime vlastitu državu. Svakako, on nema svoju državu u opsegu i sadržaju punog međunarodnopravnog subjektiviteta. Tvrdnja o konzumiranosti tog prava odnosi se, dakle, uvijek na narod koji svoje pravo nije ostvario. A nije ga ostvario, jer ga se, navodno, svojevrijedno, bez prinude, odre-

³⁹ Vidi bilješku 8, *op. cit.*, str. 426.

kao. Odrekao ga se jer je pristao (ili je, možda, bio prinuđen pristati?) da živi u državnoj zajednici u kojoj je činio samo dio stanovništva i neće, kao takav, uživati pravo na samoodređenje, nego će samo odnosna država biti međunarodnopravni subjekt. A narod koji je na taj način pristao, ili je bio prinuđen da živi bez prava na samoodređenje, zauvijek je - po toj teoriji konzumacije - izgubio pravo da zahtijeva ostvarenje samoodređenja. To je sadržaj, odnosno posljedica te nemilosrdne teorije, koja stvara dvije grupe naroda: narodi koji su ostvarili i koji uživaju svoje pravo na samoodređenje, i narodi koji su zauvijek to pravo izgubili.

Opravdano je zapitati se, može li se zamisliti da bi tim nesretnim narodima međunarodna zajednica,⁴⁰ neka međunarodna organizacija, npr. Ujedinjeni narodi, Međunarodni sud ili neki budući međunarodni forum, mogli *oprostiti* posljedice toga što su *potrošili* - ali, nažalost, bezuspješno - svoje pravo, ili valja šutke prijeći preko činjenice da oni to pravo više nemaju, pa im ga putem milosti vratiti i dopustiti da zahtijevaju ostvarenje svog prava, usprkos tome što su ga *potrošili*? Očigledno se takva pravedna i humana misao kod protagonista teorije konzumacije nije pojavila.

Teorija konzumacije tog prava je način da se, ne napadajući otvoreno jedno načelo, koje je sada već i nesumnjiva norma međunarodnog prava, to načelo ipak u određenoj - naime jugoslavenskoj - praksi posve odbaci i da se onemogućiti njegovo ostvarenje. Takva teorija, dakle, odgovara pristalicama postojećeg stanja, onog u kojem određeni narod tek traži ostvarenje svoga prava, te se to stanje hoće sačuvati, između ostaloga i tobože teorijskim argumentima. Takvi argumenti, dakako, mogu doći samo iz sredine koja drži da je narod kome ona pripada već ostvario svoje samoodređenje, i, k tome, eventualno i hegemoniju nad narodima koji su svoje *potrošili*. Taj stav potpuno obara i obezvređuje spoznaju bez koje političke i pravne znanosti prestaju biti *znanost* i postaju *vještina* neresioznog argumentiranja. I to stoga, što je time negirana spoznaja o neprekidnom i nikada dovršenom procesu nastajanja i razvoja, promjena i preobrazbi u međuljudskim, međugrupnim i međudržavnim odnosima. Svako sociološko razmatranje, svako povijesno izlaganje - povijest uopće - svjedoče o nemogućnosti da se jedno stanje, jedan sistem (npr. robovlasnički, ili hegemonija Rusa nad neruskim narodima u Carskoj Rusiji i u Sovjetskom Savezu) okameni u praksi svog postojanja, da postane nepromjenjiv, vječan. Zaista je teško očekivati da narodi koji su, navodno, *potrošili* svoje pravo na samoodređenje, ne vide motiv i cilj tvrdnje o *konzumiranosti* svojih prava. Sa svim poštovanjem i tolerantnošću kojom treba prilaziti i teorijama s kojima se ne slažemo, kao i s nužnom

⁴⁰ O pojmu *međunarodna zajednica* vidi Ibler, *Međunarodna zajednica*, u: Politička misao, br. 4., Zagreb, 1967., ili Ibler, *Međunarodni odnosi*, Hrestomatija političkih znanosti, Naprijed, Zagreb, 1971.

pretpostavkom (dok se ne bi dokazalo suprotno) da je odnosna teorija konzumacije nastala kao rezultat nepristranih, kritičkih napora da se svakako ostane na razini znanosti i ne padne na razinu politikantstva, ipak je teško - gotovo nemoguće - u toj teoriji ne vidjeti nastojanje, svjesno ili možda nesvjesno, motivirano političkim ciljevima. Ne može se ne vidjeti da teorija konzumacije potječe od krugova i osoba koje, blago rečeno, nisu nikada pokazivale da bi bile nezadovoljne stanjem u kojem svi narodi, npr. oni u bivšoj Jugoslaviji, još nisu ostvarili svoje pravo na samoodređenje. Ili, ako je upravo rečeno posve pogrešno i ne stoji, tada je još uvijek krajnje začuđujuće da protagonisti te teorije, iako ne tvrde da pravo na samoodređenje nije međunarodnopravna norma, vide u svojoj teoriji neuklonjivu zapreku da narodi svoje pravo, zajamčeno i međunarodnim pravom, ostvare. Moglo bi se pomisliti da im je možda i žao što neki nesretan narod ne može svoje pravo ostvariti, no što se tu može kad pravni poredak - ustav na snazi - to sprečava. A to se više, čini se, ne može popraviti, iako se ustavi, posebno nekih država, često amandiraju, mijenjaju, ispravljaju, itd.

Toliko sa stajališta političkog rezoniranja. A gledajući na tu neprihvatljivu teoriju više sa stajališta prava, treba reći da je pravo naroda na samoodređenje najtješnje i neraskidivo vezano uz sve norme, sva pitanja, svu teoriju i praksu ljudskih prava, pa, dakako, i uz sve međunarodnopravne obveze u toj materiji.⁴¹ Poreći ili spriječiti nekom narodu pravo na samoodređenje, s bilo kakvim opravdanjem ili objašnjenjem, isto je što i negirati sva politička, građanska, gospodarska, socijalna i kulturna prava čovjeka i prijeći preko postojećih međunarodnopravnih obveza. Kako će se poštovati pravo pojedinca ako se čitavom narodu odriče pravo na samoodređenje? To pitanje su si protagonisti teorije konzumacije svakako trebali postaviti. Ali, očito, nisu.

Protagonisti teorije konzumacije prava na samoodređenje - a to je svakako neosporno - smatraju da je njihova teorija posve u skladu s pravnim poretom koji je trajao u vrijeme njihova iznošenja te teorije, prije svega s ustavima, kako su se oni redali.⁴² Upravo taj naš, sada bivši pravni poredak, faktor je i uzrok koji, po njima, sprečava ostvarenje prava na samoodređenje. Kada taj poredak to ne bi sprečavao, stvari bi stajale drukčije. Naše bivše pravo je odgovorno. Iz te teorije slijedi da sprečavanje ostvarenja prava na samoodređenje nije posljedica nečije političke volje, kojoj bi bilo stalo da samoodređenje spriječi. O tome se, to treba vjerovati, ne radi. Ne postoji takva sprečavajuća volja. U svakom slučaju, protagonisti te teorije političku volju ne spominju. Jedino smatraju da je kod stvaranja Jugoslavije postojala volja da se pravo na samoodređenje *potroši* jednom zauvijek. Ali to nisu dokazali. Trebalo bi vjerovati da protagonisti te teorije nisu nipošto politički zainteresirani, nego samo znanstveno. Oni samo

⁴¹ Vidi bilješke 2 i 3.

⁴² Ustav FNRJ 1946., Ustav SRJ 1963., Ustav SFRJ 1974.

tumače pravo koje treba poštovati. Mi se možemo i truditi da to prihvatimo ne samo kao moguće nego i kao istinito, s obzirom na poznate visoke moralne standarde tih znanstvenih radnika. No, pravници se ipak moraju zapitati kakvo je to *pravo*, kakav je karakter tog *prava* na koje se oni pozivaju. Što je, napokon, *ratio* tog prava koje ne dopušta, i zauvijek sprečava, da se neki narod oslobodi prevlasti drugog naroda, da se oslobodi jarma, podložnosti stranoj vlasti, od hegemonije i od državno-pravnog okvira koji sprečava postojanje, razvoj i očuvanje njegove samosvojnosti i njegova identiteta? A upravo zato da bi se svim narodima omogućilo ostvarenje i očuvanje opstanka i napretka, te neophodnih sloboda i prava, i život u vlastitoj državi, povijesni je razvoj političke i pravne misli, i borbe za njihovo ostvarenje, doveo do toga da je pravo na samoodređenje naroda postalo ne samo političko i pravno načelo nego da je ono postalo i pravo, istinsko *pravno pravilo*, norma pozitivnog međunarodnog prava. A sada bi, dakako samo po toj teoriji konzumacije, ustavno pravo neke države onemogućavalo ostvarenje upravo te međunarodnopravne norme. Ustavi koji bi se mogli tumačiti na način koji onemogućuje ostvarenje prava na samoodređenje nisu u skladu s međunarodnim pravom i međunarodnopravnim obvezama koje su države preuzele, posebno bivša Jugoslavija, ratificirajući naprijed navedene norme međunarodnog ugovornog prava. Izgleda da su stvaraoci teorije konzumacije, tumačeći ustav, posve zaboravili na međunarodno pravo.

Sama ideja da se može nešto što je *princip, načelo, norma*, potrošiti, otvara pitanje o vrijednosti tog principa i te norme. Koliko vrijedi ideja-princip- norma koja se tako brzo, jednokratnim (i to navodnim) iskorištenjem može *potrošiti*? Takvo pitanje politologija i praktična politika, pravna znanost i pravna praksa, moraju postaviti. Koje su to još vrijedne misli, spoznaje, principi - etički, politički, pravni - koji se tako lako *potroše*, pa onda, samim tim što su se potrošile, za neke narode više ne vrijede? A za druge vrijede i dalje, jer ih nisu *potrošili*, nego su ih *ostvarili*?

Teorija konzumacije sigurno nije vladajuća teorija. Mnogi pisci se te ideje i ne dotiču. No više od nespominjanja teorije konzumacije prava na samoodređenje treba istaknuti upravo suprotnu tvrdnju. Tako npr. R. Arnold⁴³ jasno kaže da se pravo na samoodređenje u svojoj primjeni ne može potrošiti, jer je ono povezano s postojanjem nosioca (subjekta) tog prava:

“Das Selbstbestimmungsrecht wird nicht durch seine Ausübung verbraucht, da es mit der Existenz des Trägers als solchen verbunden ist.“

⁴³ Arnold, R., *Selbstbestimmungsrecht*, Staatslexikon, 7., vollig neu bearbeitete Auflage, vierter Band, Freiburg in Breisgau, 1988.

Iako su se u pravnoj teoriji stajališta često pokušavala - nekad više, danas manje - dokazivati, braniti ili osporavati i upotrebom analogije,⁴⁴ kod tvrdnje o konzumiranosti stvaraoci te teorije se nisu pozivali ni na kakve analogije, što je, svakako, njihovo pravo. No bilo bi ipak važno da se vidi ima li u internim pravnim porecima i u međunarodnom pravu, i koliko, drugih primjera takvog ili sličnog *konzumiranja*. Ili je jedino baš pravo na samoodređenje naroda izloženo potpunom nestajanju nakon jednokratne upotrebe? Kod ostvarivanja prava na samoodređenje ne radi se o pravnom poslu (transaction), nije se, npr. prodala vlastita stvar i dobila protuvrijednost u obliku kupovine. U takvom slučaju je prijašnji vlasnik zaista *potrošio* svoje pravo vlasništva. No pravo na samoodređenje naroda se ne prodaje i ne kupuje. Ono se, nažalost, najčešće stječe borbom. Recimo usput, sa stajališta razuma, morala i prava poželjan razvoj bio bi u tome da se uklone zapreke ostvarivanju prava na samoodređenje, s jedne strane, te da se zloupotreba tog prava onemogućí normiranjem procedure tog ostvarivanja bez borbe, s druge strane.

Treba još jednom ponoviti da Đorđevići, Lukićevi i Stefanovićevi razlozi, ukoliko bi u cijelosti ili djelomično bili korektni i prihvatljivi - a to nisu - posve su u okvirima ustavnog prava. Ti autori svoju tvrdnju o konzumiranosti grade tumačeći ustavno pravo tada još postojeće, a danas već bivše, Jugoslavije. No pravo na samoodređenje - to se ne može dovoljno često istaknuti - ne javlja se samo u tekstovima ustava. Ono je sadržano i u međunarodnopravnim aktima, na koje smo već ukazali, koji su obvezivali i bivšu Jugoslaviju. Trebalo se stoga obazreti i na međunarodnopravnu obvezatnost poštovanja tog prava.

Interesantno je također da pristalice teorije konzumacije, razmišljajući o karakteristikama prava na samoodređenje, nisu došli na pomisao da bi se to pravo možda moglo smatrati *neotuđivim*. Na tu pomisao nije teško doći, jer je riječ *neotuđivo* mnogo puta izrečena i napisana u rezolucijama Opće skupštine UN, doduše u kontekstu prava na samoodređenje nesamoupravnih područja, a ne područja koja to nisu. Ipak, u jednom i drugom slučaju radi se o pravu na samoodređenje, pa držimo da je riječ *neotuđivo* mogla privući pažnju i razmišljanje o tome nije li pravo na samoodređenje možda uopće i *neotuđivo*, a ne samo *potrošno*. Evo primjera takvog spominjanja:

⁴⁴ Budući da se kod primjene analogije u pravu radi samo o sličnosti (eventualno smo o navodnoj sličnosti) slučajeva, situacija i okolnosti, to zaključivanje *po analogiji* može biti problematične vrijednosti, pa i posve promašeno. Stoga i ne prigovaramo što navedeni autori nisu za svoju teoriju konzumacije tražili analogije u drugim pravnim područjima, nego samo primjećujemo da bi valjda bilo moguće o pitanjima *potrošivosti* prava uopće, informirati se i u granicama internog pravnog poretka.

“The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention“⁴⁵

Držimo da je prilično razumljivo i opravdano sjetiti se riječi *neotuđivo* u razmatranju tako važnog i temeljnog prava koje je važan nosilac u suvremenim međudržavnim odnosima.

Zaključno držimo potrebnim istaknuti da usprkos tome što teorija konzumacije prava naroda na samoodređenje koju zastupaju spomenuti autori nema pouzdanog oslonca, pogotovo ne ozbiljnijeg i raširenijeg u vladajućoj pravnoj doktrini, ona ipak nije lišena baš svakog uzora. Ne može se tvrditi i dokazati da su se navedeni protagonisti teorije konzumacije ugledali u sovjetske uzore i da nisu samostalno izgradili svoj stav. No činjenica je da sovjetska doktrina stoji na stajalištu da suverenost pripada narodu te da su stoga narodi u borbi za ostvarenje svoje nezavisnosti i svog prava na samoodređenje primarni subjekti međunarodnog prava. A što se tiče naroda i etničkih grupa koje su obuhvaćene granicama Sovjetskog Saveza, ti su narodi svoje pravo na samoodređenje *ostvarili* i ujedno *konzumirali*.⁴⁶ Novija i najnovija povijest upravo na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza vrijednost te teorije nipošto ne potvrđuje.

Zloupotreba prava na samoodređenje naroda

Ne samo da je zloupotreba prava (abuse of rights, abus de droit, Rechtsmissbrauch) naroda na samoodređenje moguća, nego se ona u praksi javlja i kao vrlo uporabivo sredstvo političke borbe. I najplemenitije ideje, najopravdanije i najsugestivnije norme, najidealnije zamišljeni poreci mogu se ekstremnom, upornom i slijepom doktrinarnošću dovesti do absurda. Ona stara mudrost, *summa ius, summa iniuria*, ima trajnu vrijednost, pa bi je, i kad je riječ o pravu na samoodređenje, valjalo imati na umu. Što vrijedi za pravnu normu, vrijedi i za politički program, za političku devizu, pa i za znanstvenu konstataciju, pogotovo u sferi društvenih znanosti. Međuljudski odnosi - između pojedinaca, ali i ljudskih grupa - iako neosporno moraju biti regulirani normama (jer gdje postoji društvo, mora postojati i neki poredak, *ubi societas, ibi ius*) - zahtijevaju da ljudski razum, osjećaj mjere i dobra vjera (*bona fides*) ne budu napušteni. Time što se u razvoju međuljudskih odnosa stiglo do određenih spoznaja i prihvatilo

⁴⁵ Vidi Deklaraciju *Sedam načela* pod naslovom “The principle concerning the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any state, in accordance with the Charter“.

⁴⁶ Vidi Neuhold, Hummer, Schreuer (hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Textteil, Wien, 1983, str. 24: “Die Nationen und Nationalitäten innerhalb der UdSSSR hätten ihr Selbstbestimmungsrecht aber durch ihre Mitgliedschaft in der Sowjetunion verwirklicht und konsumiert.“

neke sintagme koje te spoznaje kondenziraju, uključujući i one spoznaje koje je razvoj doveo do toga da su stvorile neko subjektivno pravo i dobile svoje ime, svoj naziv - kao što se to ostvarilo i s pravom naroda na samoodređenje - razum, osjećaj mjere i dobra vjera nisu prestali biti neophodna vrijednosti u politici i pravu. Nemoguće je zamisliti - osim ako se odbaci svako poznavanje ljudskog društva, sva iskustva povijesti i danas potrebna pravna kultura - da pravo na samoodređenje, kao uostalom i svako drugo pravo, ne bi moglo biti izloženo zloupotrebi i svojoj negaciji kada se ono nastoji tumačiti i ostvarivati uz evidentno vrijeđanje razuma, izgubljeni osjećaj mjere i u zloj vjeri i zloj namjeri. Ovo posljednje i jest glavni i najčešći element u zloupotrebi prava uopće, pa i prava na samoodređenje. Razumljivo da u svakodnevnoj životnoj realnosti i praksi, vrijeđanje razuma, nerazumne tvrdnje, nerazumni zahtjevi i postupci nipošto nisu isključeni, a također ni odsutnost osjećaja mjere nije rijetkost. No težište zloupotrebe prava ipak leži u svjesnom deformiranju, izvrtanju i iskrivljanju određenog prava i određene pravne norme. Namjera svjesne zloupotrebe se najjasnije ispoljava time što se želi postići određeni cilj, no taj cilj nije onaj zbog kojeg je određeno subjektivno pravo stvoreno. Zloupotreba započinje zahtjevom za ostvarenje određenog subjektivnog prava, no tom ostvarenju je svrha neko neopravdano stjecanje, ili mijenjanje, sprečavanje, otežavanje, neizvršenje obveza, i sl., a ne postizanje cilja i svrhe zbog kojih to pravo postoji. Posve je razumljivo da subjekti koji se za ostvarenje svojih ciljeva nastoje poslužiti zloupotrebom nekog prava (dakle, prema prilikama i prema područjima prava zloupotrebom se služe pojedinci, grupe, političke partije i vlade država) nastoje tu zloupotrebu prikriti čak i onda kada je zloupotreba očigledna.

Budući da se obično radi o zloj vjeri i protupravnoj namjeri, to su akteri odnosne zloupotrebe (u međudržavnim odnosima normalno vlade) svjesni toga da se služe nedopustivim i nepoštenim sredstvima. No razumljivo je da akteri zloupotrebe moraju inzistirati na tvrdnji da ne zloupotrebljavaju pravo, nego da, naprotiv, postupaju u skladu s njim. Budući da bi zloupotreba izgubila svaki smisao kada bi se priznala, razumljivo je da akteri zloupotrebe, čak i onda kada su njihove namjere i njihovi postupci posve razotkriveni i svima jasni, moraju i dalje tvrditi da se oni samo služe svojim pravom, i to u dobroj vjeri. U međunarodnom pravu i diplomatskoj povijesti, u prošlosti ali i u sadašnjosti, čest je i zapravo banalan primjer zloupotrebe prava onaj koji se poziva na pravo svake države na samoobranu. U sadašnjosti je to pravo sadržano u čl. 51. Povelje UN⁴⁷ te se, s nešto ironije, može reći da je agresorima gotovo nemoguće ne po-

⁴⁷ „Ništa u ovoj Povelji ne dira i prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napadaja na kojega člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.

Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane, odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlaštenje i dužnost Vijeća sigurnosti da na osnovi ove Povelje dje-

zivat i se na taj članak Povelje, odnosno na to pravo. Svi se agresori samo *brane* od agresije druge strane. Ova u sebi protuslovna rečenica i tvrdnja, ukazuje međutim, na to kako je teško - ako ne i nemoguće - u spletu zamršenih, teško utvrdivih činjenica, manipulacija s informacijama i svim političkim sredstvima manipuliranja istinom, jasno utvrditi i nepobitno dokazati tko jest, a tko nije u određenom slučaju agresor; tome je tako radi podijeljenosti država i njihovih stavova koji su daleko više određeni njihovim različitim i suprotstavljenim interesima, nego njihovom odlučnošću da utvrde i brane istinu. Zato pojam zloupotrebe prava, posebno u međunarodnom pravu, ima i zadržava znatnu *upotrebn* vrijednost. U unutrašnjem pravnom poretku o tome radi li se u nekom slučaju ili se ne radi o zloupotrebi prava, odlučivat će sud. U međunarodnom pravu, kao što je poznato, a u što ovdje ne ulazimo, bit će daleko teže - i stoga i rjeđe - doći do toga da se o pitanju zloupotrebe raspravlja i o njemu odlučuje sudskim ili arbitražnim postupcima, pred međunarodnim sucem ili arbitrom. Daleko je teže - ako je uopće i moguće - u međunarodnoj judikaturi (sudskoj i arbitražnoj) naći primjere u kojima međunarodni forum u nekoj parnici raspravlja o zloupotrebi prava te u svojoj presudi, odluci ili prijedlogu utvrđuje da je jedna strana zloupotrijebila neki pravni institut ili pravnu normu. Tradicija realnih međudržavnih političkih odnosa u najvećoj mogućoj mjeri izbjegava neke pojave i činjenice nazvati njihovim pravim imenom. Tako se izbjegava, dok god je to moguće, izreći koja je država agresor, iako je situacija jasna i svi znaju tko je agresor, a tko žrtva agresije. To, naravno, vrijedi do jednog određenog stadija u razvoju događanja, spora ili sukoba. I kada se u nekom određenom događanju zna o kojoj se državi radi, druge su države vrlo suzdržane, one ne žele izreći ime aktera, pa se u diplomatskim notama, u priopćenjima, u medijima govori o podmornici *nepoznate narodnosti*, iako svi znaju da se može raditi samo o jednoj jedinoj određenoj narodnosti. Isti ili slični slučajevi zabilježeni su i u vezi sa *zrakoplovima neutvrđene narodnosti*. Takva suzdržanost je vrlo raširena i kad se radi o zloupotrebi prava u međudržavnim odnosima. Postoji velika diskrepancija između učestalosti zloupotrebe prava, s jedne strane, i nerazmjerno rijetke konstatacije da se radi o zloupotrebi, s druge strane. Riječ *zloupotreba* je teška, ona znatno opterećuje međudržavne odnose, otežava nastojanja da se pregovorima riješi određeni spor ili situacija, pa je razumljivo da je i doktrina međunarodnog prava, pogotovo kad se radi o zloupotrebi prava naroda na samoodređenje, prilično oskudna.

U vezi s pitanjima ostvarenja prava naroda na samoodređenje, kao i u vezi s poteškoćama koje se tu javljaju, a također i u vezi sa zloupotrebom toga prava, potrebno je uočiti, ali i naglasiti, da to pravo u svom punom nazivu ima i riječ *narod* (peoples).

luje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti.“

Pravo naroda na samoodređenje nije izravno i u prvom redu usmjereno na pojedinca - iako prava čovjeka ne mogu biti poštovana i zajamčena ako pravo na samoodređenje nije ostvareno⁴⁸ - nego ono hoće da određenom kolektivu, naime *narodu*, ostvari i osigura pravo da taj narod sam o sebi odlučuje. Samoodređenje je pojam i ima sadržaj, koji međunarodno pravo u prvom redu veže uz *narod*, ne uz pojedince. Pojedinaac ima - ili treba da ima - prava i osnovne slobode; ali on sam, ili u skupini koja se još ne može smatrati narodom, ne može zahtijevati za tu skupinu, ili čak samo za jednog jedinog pojedinca, pravo na samoodređenje.

Očigledno, takav bi zahtjev, jer uključuje i pravo na vlastitu državu, mogao u konkretnom slučaju odvesti do nemogućnosti funkcioniranja države na odnosnom području. To bi područje, i organizacija života na tom području, bili u stvari pulverizirani, nestala bi svaka kohezija i organiziranost društva. Pravo na samoodređenje bilo bi dovedeno do absurda, bilo bi zloupotrijebljeno.

Budući da ne postoji jedna definicija *naroda* (*people*) koja bi bila nesporna i obvezatna za praksu i teoriju međunarodnog prava, moguće je i shvatljivo da se različite grupacije, eventualno i vrlo malog broja osoba, mogu pojaviti s pretenzijama na svoje pravo na samoodređenje, pa i na vlastitu državu, koja bi se, možda, sastojala od samo nekoliko zaselaka i bila okružena stanovništvom koje je dio drugog naroda. Gdje će teći - ili gdje bi trebalo da teče - granica između još opravdanog i razumnog pozivanja na pravo naroda na samoodređenje, pa i na vlastitu državu, i nerazumnih i stoga neopravdanih zahtjeva za ostvarivanjem prava na samoodređenje, pitanje je na koje u pozitivnom međunarodnom pravu nije moguće naći zadovoljavajući odgovor. Tu su pitanja koja se pojavljuju u stvarnom životu prešla crtu do koje međunarodno pravo još pruža više ili manje zadovoljavajuće odgovore. Pravo na samoodređenje, kad se primjenjuje *na dolje*, tj. prema sve malobrojnijim skupinama na sve manjem području - ili, možda i ne na tako malom području, ali su skupine o kojima se radi vrlo rastepene i nisu u geografskom kontinuitetu - a uz to su okružene stanovništvom brojnijim nego što su te skupine, stanovništvom koje pripada drugim narodima - koji, dakako, također imaju pravo na samoodređenje - ne može se u svojoj realizaciji osloniti na određenu međunarodnopravnu normu, jer ona naprosto i ne postoji.

Budući da se, dakle, od pozitivnog međunarodnog prava više ne mogu očekivati odgovori kada se primjena prava na samoodređenje približi svojoj negaciji i svojoj zloupotrebi, treba odgovore tražiti na polju poduka i iskustava koja pružaju povijest, posebno povijest međunarodnih političkih odnosa i diplomatska povijest. Također, međunarodni politički odnosi kao novija znanstve-

⁴⁸ Pravo na samoodređenje svakako treba smatrati i pravom čovjeka, jer zašto bi ono inače bilo unijeto u Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i u Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.

na disciplina i kao dio politologije trebali bi nastojati pružiti razumne odgovore. To, drugim riječima, znači da općenito upotrebiva saznanja vjerojatno ne postoje. Trebat će, dakle, svaki konkretni slučaj, a to znači svaki zahtjev za ostvarenjem prava naroda na samoodređenje, ispitivati zasebno, analizirati sve relevantne okolnosti, geografske, geopolitičke, povijesne, prometne, demografske, kulturne, a svakako i ekonomske, i sve to u odnosu i na drugo stanovništvo na istom geografskom području, na stanovništvo koje nije dio *naroda* koji zahtjeva pravo na samoodređenje. Iz navedenog, naime, iz nabiranja relevantnih okolnosti koje treba uzeti u obzir, može se naslutiti da opravdanost i razumnost nekih zahtjeva neće biti moguće lako - a možda i nikako - utvrditi. Pri razmatranju, raspravljanju, pa i odlučivanju o konkretnim slučajevima polaziti će se od suviše uopćenih, po sebi razumljivih postulata razuma i prave mjere, uvažavanja i tuđih i različitih interesa, no cilj bi trebao biti da se pronađe rješenje za konkretni slučaj, dakle da se uvažavaju posve konkretne okolnosti, mjere i odnosi interesa koji bi bili najpovoljniji i najpravedniji baš u dotičnom slučaju. Jedno nesumnjivo korisno pomagalo, koje bi možda moglo u nekim slučajevima spriječiti zloupotrebu prava na samoodređenje, jest iznalaženje volje ljudi koji na tom području žive. Dolaze, dakle, u obzir ankete, referendumi, raznovrsna izjašnjavanja i sl. - sve, dakako, uz pretpostavku da je moguće isključiti manipulacije kojima bi se iskrivili i falsificirali rezultati spomenutih metoda iznalaženja pravih interesa i želja. Eventualno bi u nekim izričito teškim slučajevima, u kojima bi postojala opasnost manipuliranja, ili čak i nasilja za vrijeme izjašnjavanja, došlo u obzir dobro pripremljeno prisustvo i objektivni nadzor *treće* strane, tj. nepristranih promatrača iz drugih država ili međunarodnih organizacija.

Iako bi takav put rješavanja teškog pitanja do kuda treba ili smije ići pravo naroda na samoodređenje bio demokratski, on ipak u sebi krije i opasnost nerazumnih rješenja, precjenjivanja *posebnosti* malih prostora i njihova stanovništva. Možda se radi samo o nekoliko sela koja žive u tijesnoj prometnoj i ekonomskoj zavisnosti od svog nešto šireg susjedstva, koje i samo još nije dovoljno veliko i razvijeno. Posebno je u sadašnje doba neophodnosti integracijskih procesa štetno dopuštati da zloupotrebe prava naroda na samoodređenje stvaraju dodatne teškoće tim procesima. Iako, dakle, demokratska sredstva iznalaženja istinske volje stanovništva nisu sigurna zaštita od pulverizacije ako su znatne emocije, manipulacije i *posebnosti* na djelu, ipak ih treba prihvatiti jer - boljih nema. A vjerojatno je ispravno zaključiti i to da odbijanje korištenja tih sredstava spoznavanja pravih interesa i istinske volje stanovništva, opravdava sumnju da se radi o zloupotrebi prava naroda na samoodređenje.

Posebna zloupotreba prava na samoodređenje jest korištenje tog prava od strane političkih snaga, eventualno i država, koje se nalaze izvan dotičnog područja, a koje poticanje i pomaganje zahtjeva za samoodređenjem drugih koriste u borbi za ostvarenje svojih ciljeva. Poznato je sredstvo političke borbe, dakako

one subverzivne, bilo korištenje njemačkog pučanstva u Češkoj (Sudeti) i u Poljskoj prije početka drugoga svjetskog rata. Tu se nije uvijek radilo o zaštiti interesa tog pučanstva, nego o destabilizaciji poretka države za koju se tvrdilo da ugnjetava određeni *narod* koji je bio manjina u odnosnim državama. Tvrdilo se da taj narod treba zaštititi i spasiti, bilo od prinudne asimilacije, bilo od proganjanja. Pravo naroda na samoodređenje je zlorabljeno, jer glavni je cilj bio destabilizacija vlada u Pragu i Varšavi, pripojenje određenih područja i, naposljetku, uništenje državnosti dotičnih država. Takvi primjeri, zbog svoje jednostavnosti i prozirnosti, dokazuju postojanje zloupotrebe: tvrdi se da se želi samoodređenje, a zapravo se želi uništenje jednog subjekta međunarodnog prava i aneksija određenog područja. No ako se i ne namjerava uzrokovati prestanak postojanja neke države ili anektiranje dijela njezina područja, moguće su i manje dramatične zloupotrebe prava na samoodređenje. Takve zloupotrebe mogu poslužiti kao ucjene, posebno u pregovorima, pa se za odustajanje od neopravdanog zahtjeva za samoodređenjem traže koncesije, protuusluge i sl. Pravo na samoodređenje se na taj način pretvara u instrument općeg političkog pritiska kojim se namjerava ostvariti ciljeve koji nemaju baš nikakvu vezu s pravom naroda na samoodređenje. To se pravo *zloupotrebljava*, tj. ono se upotrebljava u svrhe koje nisu ni *ratio*, ni supstrat, ni cilj tog prava.

Za uspješnu zloupotrebu prava na samoodređenje korisno je, a možda i neophodno, u međunarodnoj javnosti, a pogotovo u politički odlučujućim centrima moći, stvoriti nepovoljnu sliku države na čiju se štetu spomenuto pravo hoće ostvariti. To pogotovo vrijedi kad *narod* za koji se zahtijeva samoodređenje, živi na povijesnom, kulturnom i jezičnom području drugog naroda, naroda koji je u tom prostoru većinski narod. Nepoštene metode snaga koje zlorabe pravo na samoodređenje sastoje se i u neistinitom prikazivanju političkog, gospodarskog i kulturnog položaja *naroda* za čije se samoodređenje vrši manipuliranje istinom. U političkoj borbi, koju se nastoji poduprijeti pravnim i međunarodno-pravnim tvrdnjama i argumentima, potrebno je dokazivati da država protiv čijeg teritorijalnog integriteta je uperen zahtjev za samoodređenjem, nije pravna država, nema vladu proisteklu iz slobodnih izbora, da se u toj državi ne poštuju prava manjina, prava čovjeka i osnovnih sloboda, da se guši kulturna, jezična i vjerska samosvojnost, da se provode razni oblici diskriminacije u području gospodarskog i socijalnog života, itd. Ako bi se uspjelo dokazati da je sve to istinito, tada bi zahtjev za samoodređenjem bio, naravno, opravdan. No kada se namjerava pravo naroda na samoodređenje zlorabiti, tada se ne preza pred neistinitim prikazivanjem činjenica. Totalitarni režimi su razvili vrlo uspješne metode masovnog dezinformiranja i diskvalificiranja. Grube neistine se mogu dalje razraditi i obogatiti uvjerljivim perfidnostima i izmišljenim ili iskrenutim primjerima iz prakse. Svakako je potrebno - jer na tome se osniva zahtjev za ostvarenjem prava na samoodređenje - dokazivati, primjerice, kako izbori nisu korek-

tno provedeni, kako su bili manipulirani, pa stoga vlada te države ne predstavlja ukupno stanovništvo, a pogotovo ne onaj etnicitet koji traži samoodređenje, i tome slično. A osobe, koje možda ipak predstavljaju taj etnicitet, tj. *narod*, samo su prividno njeni predstavnici, a u stvari su prikriveni suradnici nedemokratske vlasti, itd. Metoda ocrnjivanja države, većinskog naroda i režima protiv kojeg su upereni zahtjev i borba za ostvarivanje prava na samoodređenje (a, vidjeli smo, zapravo se radi o drugim ciljevima) gotovo je neizbježna. I to stoga, što i u slučaju opravdanog zahtjeva za samoodređenjem, dakle kada se ne radi o zloupotrebi tog prava, manipuliranje neistinama, ili bar poluistinama, odgovara ljudskoj neobjektivnosti uopće, zatim i atmosferi borbe, a može u pojedinim slučajevima sadržavati elemente istinitosti, na čijem neizmjernom preuveličavanju se potom grade krupne neistine. Ekstremna metoda sastoji se u tvrdnji da se vrše progoni, zlostavljanja, genocid i sl. nad pripadnicima etničke grupe, *naroda* koji treba izbaviti od progona stvaranjem prava na samoodređenje. Koje granice i koje vidove će iskrivljavanje i izmišljanje dosegnuti, ovisi o moralnim i civilizacijskim svojstvima političkog vodstva koje manipulira svojim pristalicama i zloupotrebljava pravo naroda na samoodređenje.

Literatura

Ne ponavljajući u popisu što slijedi radove doktrine koje smo već u tekstu naveli, upućujemo na odabranu literaturu koja omogućuje dalji studij problema samoodređenja naroda, a objavljena je u R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Heidelberg, Instalment 8 (1985), str. 476.:

- Decker, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*, 1955
- Raschhofer, *Das Selbstbestimmungsrecht, Sein Ursprung und seine Bedeutung*, 1960
- Meissner, *Sowjetunion und Selbstbestimmungsrecht*, 1962
- Kluge, *Selbstbestimmung*, 1963
- Rabi (ed.), *Studien und Gespräche über Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht*, 2 vol., 1964-65
- Arzinger, *Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart*, 1966
- Johnson, *Self-determination within the Community of Nations*, 1967
- Meissner und Veiter, *Das Selbstbestimmungsrecht nach sowjetischer und westlicher Lehre*, 1967
- Meissner (ed.), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Osteuropa und China*, 1968

- Cobban, *The Nation State and National Self-determination*, 2nd ed., 1969
- Raschhofer, *Selbstbestimmungsrecht und Völkerbund, Das Juristengutachten im Aalandstreit vom 5. September, 1920*, 1969
- Kloss (ed.), *Beiträge zu einem System des Selbstbestimmungsrechts*, 1970
- Emerson, *Self-determination*, AJIL, Vol. 65, 1971
- von Mangoldt, *Die West-Irian-Frage und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, ZaORV Vol 31, 1971
- Umzurike, *Self-determination in International Law*, 1972.
- Calogeropoulos-Stratis, *Le droit des peuples à disposer d' eux-mêmes*, 1973
- Chou-Young, *Das Selbstbestimmungsrecht als eine Vorbedingung des völligen Genusses aller Menschenrechte*, 1973
- Rabi, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker* (2nd ed. 1973)
- Chen, *Self-determination as a Human Right, Toward World Order and Human Dignity*, Essays in Honor of Myres S. McDougal, 1976
- Guilhaudis, *Le droit des peuples à disposer d' eux-mêmes*, 1976
- Schoenberg, *Limits of Self-determination*, Israel Yearbook on Human Rights, Vol. 6, 1976
- Ermacora, *Die Selbstbestimmungsidee, Ihre Entwicklung von 1918-1974*, 1977
- Buchheit, *Secession: The Legitimacy of Self-determination*, 1978
- Crawford, *The Creation of States in International Law*, 1979
- Ronen, *The Quest for Self-Determination*, 1979
- Alexander and Friedlander (ed.), *Self-determination: National, Regional and Global Dimensions*, 1980
- Reinhard, *Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung der Völker in wirtschaftlicher Hinsicht*, 1980
- Cassese, *The Self-Determination of Peoples*, L. Henkin (ed.), *The International Bill of Rights*, 1981
- Dinstein, *Models of Autonomy*, 1981
- Murlakov, *Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung im Israelisch-arabischen Konflikt*, 1983

Summary

The Right of People to Self-Determination and the Abuse of This Right

First, the most important points concerning the right of all peoples to self-determination are presented by quoting a selection of statements taken from doctrinal works, as well as from documents dealing with the respective part of Public International Law. It is claimed that this right is both a universally accepted political principle, and a rule of positive International Law. One is in fact faced with an indisputable norm of substantive International Law. However, it must also be stressed that there is an evident lack of procedural rules which should regulate the process of a people trying to realize its right to self-determination. This is an unpleasant fact creating political and legal difficulties in international relations.

There follows a discussion on the relation between the right to self-determination and the right of States to territorial integrity. The confrontation of these two rights, that of self-determination, and that of the integrity of States (sovereignty versus self-determination), generates further controversial standpoints, both in theory and practice. This confrontation leads to impression, or even conviction, that there is an insurmountable and irreconcilable conflict between the two unalterable concepts. This standpoint is strongly opposed by the author. His argumentation and standpoint is based on the "Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations."

The problems of self-determination are then discussed as a problem of Constitutional Law, taking also into consideration the constitutions of the former Yugoslavia. The author denies and rejects the assertion that the right to self-determination of the peoples of the former Yugoslavia has been used up and therefore does not exist anymore. This so-called *theory of consumed rights* is politically and legally, unacceptable. However, even if this *theory* would be acceptable, then it could only be acceptable from the point of view of constitutional law, and would in turn absolutely violate the obligations contained in international treaty law.

As with many other rights, it is also possible to abuse the right to self-determination. The present paper discusses ways and means of abusing the right to self-determination, as well as ways to discover and ascertain abuse in concrete cases. When abuse comes close to negating the right to self-determination, then international law is unable to give answers to all the possible questions about the scope and the extent of this right. How far can the right to self-determination go without pulverizing the structure of a State? The answer to this question lies in studying the experiences acquired in the field of political history, international relations and political science.

Kolektivna sigurnost i vanjska politika Hrvatske*

O nastanku pojma *kolektivna sigurnost*, njezinim razvojnim etapama (Liga naroda, Ujedinjeni narodi), preduvjetima funkcioniranja, posebno kao instituta ugovornog međunarodnog prava, njezinu političkom i normativnom sadržaju, itd., objavljena je vrlo brojna i opsežna literatura. Neosporno je da su se u ovom stoljeću poduzimale svjesne političke akcije u cilju stvaranja i izgradnje sustava kolektivne sigurnosti, kako bi se njegovom primjenom osigurali međunarodni mir i sigurnost. Važnost tog zadatka je očita. U međudržavnim odnosima nema važnijeg zadatka od sprečavanja ratova.¹

Termin *kolektivna sigurnost* često se upotrebljava. On je bar donekle poznat i svima onima kojima politika, osobito vanjska politika, međunarodno javno pravo i međunarodni politički odnosi, nisu blisko područje. Što je zapravo sadržaj tog pojma, prilično je lako shvatiti; zaključak o potrebi stvaranja širokog i stalnog sustava sigurnosti jednostavno se nameće.² Međutim, precizna definicija (*genus proximum, differentia specifica*) kolektivne sigurnosti, koja bi uz to bila i međunarodno prihvaćena kao obvezna, ne postoji. To je i razumljivo, jer u međunarodnoj zajednici nijedna suverena država nije obvezna prihvatiti bilo čiju definiciju. Obvezujuća definicija za sve subjekte u međunarodnim političkim odnosima i u međunarodnom pravu može nastati samo izričitim sporazumom svih država: samo ako međunarodnim ugovorom sve one prihvate određenu definiciju. No to je, ipak, nedostižno. Do danas ne postoji nijedan međunarodni ugovor koji bi u danom trenutku obvezivao baš sve države, pa ni kad je riječ o

* *Kolektivna sigurnost i vanjska politika Hrvatske*. – u: Politička misao, Zagreb, 31, 1994., br. 1, str. 26-43.

¹ Glavni je zadatak suvremenoga međunarodnog javnog prava spriječiti ratove. Budući da literatura o ratu i ratnom pravu, posebno o pitanjima vezanim uz oružani sukob u Hrvatskoj, nije lako dostupna, upućujemo čitatelja na dva broja *Zakonitosti*, časopisa za pravnu teoriju i praksu, na brojeve 11-12, Zagreb, 1991. i 1-2, Zagreb, 1992., kao na lako dostupne i novije izvore spoznaje. Osobito je vrijedan pozornosti članak profesora B. Bakotića (*Zakonitost*, 11-12/1991.); upućujemo i na literaturu koja je navedena u tom časopisu.

² Ideja kolektivne sigurnosti nije posve nova, no ona je svakako neostvariva bez čvrste međunarodne organizacije. Liga naroda (1920-1939.) doživjela je potpuni neuspjeh, opisan i analiziran u gotovo nepreglednom broju radova s područja međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava. Što se Ujedinjenih naroda tiče, nije uputno dati im već danas istu konačnu ocjenu. No, s obzirom na sve što se dosad odigralo u sustavu kolektivne sigurnosti Ujedinjenih naroda, a posebno upravo sveopća smušenost, bespomoćnost, pa i nepravедnost i nekorektnost mnogih izjava i postupaka njezinih odgovornih organa, stajališta i djelovanje Ujedinjenih naroda morali bi se znatno promijeniti kako bi očekivanja da kolektivna sigurnost u Ujedinjenim narodima neće doživjeti sudbinu kolektivne sigurnosti u Ligi naroda bila opravdana.

kolektivnoj sigurnosti. No, ipak se za neke važne pojmove, pa i u vezi s ovom našom temom, može smatrati da postoji obvezujuća definicija (npr. za pojam agresija, iako ne u najstrožem smislu riječi i ne beziznimno za sve države). Napominjemo to ovdje zbog toga jer se u razmatranju kolektivne sigurnosti neizbježno susrećemo s pojmom agresije. Taj je pojam definiran u rezoluciji Opće skupštine Ujedinjenih naroda 3314 (XXIX) od 14. prosinca 1971.³ Zbog svega toga navodimo u bilješci primjere definicija kolektivne sigurnosti nekih autora. Riječ je, dakle, o definicijama koje daje doktrina međunarodnog prava, a ne pozitivno međunarodno ugovorno pravo.⁴

Temeljna je ideja kolektivne sigurnosti da treba institucionalizirati upotrebu sile (oružanih snaga), tj. da normama međunarodnog prava treba odrediti kada, tko, kako, u kojim uvjetima, u ime međunarodne zajednice, odnosno uni-

³ Navedenom rezolucijom definirana je agresija „... i to prilično usko, ali samo primjera radi, tako da pojam agresije može obuhvatiti i više od onoga što je rezolucijom nabrojeno. Pravna narav i vrijednost te definicije izričito je sporna i podvrgnuta vrlo različitim tumačenjima i oštrim kritikama u doktrini i praksi. No, tom je rezolucijom neosporno potvrđeno barem to da je zabrana upotrebe sile u međudržavnim odnosima izvan svake sumnje norma pozitivnog međunarodnog prava“ (V. Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1987., str. 7-8).

⁴ “Protection assurée à un ensemble d'Etats par des engagements de règlement pacifique des différends, d'action commune en vue de prévenir l'emploi de la force contre l'un d'eux et, le cas échéant, de faire échéant à cet emploi.”

“Le système de la sécurité collective, c'est, réserve fait de précisions et des détails, un système dans lequel un Etat, pour se défendre des dangers extérieurs n'a pas à compter seulement sur lui-même, sur ses propres forces, sur ses amis et ses alliées, mais peut compter sur la coopération de tous les autres Etats. Le système, de sa nature, et réciproque: chacun est appelé à bénéficier de la garantie de tous“ (J. Basdevant, *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, Paris, 1960, str. 558).

“Kollektive Sicherheit bezeichnet eine vertraglich vereinbarte internationale Ordnung, in der die Anwendung von Gewalt zu individuellen Zwecken - abgesehen von der Selbstverteidigung - untersagt und der Schutz des einzelnen Staates wie der internationalen Rechtsordnung der gemeinsamen durch das Recht sanktionierten Aktion aller Staaten einer universalen oder regionalen Staatenorganisation überantwortet ist“ (Ulrich Scheuner, *Kollektive Sicherheit*, u: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Zweiter Band, Berlin, 1961, str. 242-251).

“La 'sécurité collective' est le procédé du maintien de la paix dans lequel l'ensemble d'une collectivité se ligue contre celui, extérieur ou intérieur à elle, qui menace ou rompt la paix qui doit régner en son sein. Dans cette technique, chaque Etat participant au maintien de la paix agit non dans son intérêt direct (il n'est pas impliqué en tant que partie dans un conflit) mais en tant que garant d'un ordre international qu'il approuve et dont le respect ne peut être assuré que collectivement“ (str. 324-325).

“La notion de sécurité collective: c'est le procédé par lequel la collectivité tout entière se ligue contre celui qui menace la sécurité individuelle de l'un de ses membres, considéré comme mettant en péril celle de la collectivité dans son ensemble. Ce mécanisme ressemble donc à celui de l'alliance, à ceci près, mais c'est primordial, que l'alliance est dirigée contre l'extérieur alors que la sécurité collective, d'une part aspire à englober l'ensemble des Etats, d'autre part et surtout est dirigée indifféremment contre ceux qui lui restent extérieurs mais aussi contre ses propres membres, s'ils rompent le pacte qui les rend solidaires“ (Paul Reuter et Jean Combacau, *Institutions et relations internationales*, Paris, 1980, str. 391).

verzalne ili regionalne međudržavne organizacije, smije i treba čak i oružanom silom, ostvariti međunarodnim ugovorom zajamčenu zaštitu napadnutoj državi, i time osigurati njezin opstanak. Najvažnije je pritom da se osigura poštovanje načelne zabrane upotrebe sile. Suvremeno međunarodno pravo zabranjuje upotrebu sile u međudržavnim odnosima. Ta neosporna tvrdnja zaslužuje opširno razmatranje koje ovdje nije moguće učiniti. Ograničit ćemo se zato samo na citiranje članka 2, točke 4. Povelje:

„4. Članovi se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda.“

U razdoblju nakon drugoga svjetskog rata pozitivno međunarodno pravo sadrži sustav kolektivne sigurnosti; on je uklopljen u Povelju. Sve najvažnije što su tvorci Ujedinjenih naroda htjeli i mogli reći o kolektivnoj sigurnosti kao i o sustavu koji u tu svrhu treba postojati i djelovati, sadržano je u Povelji.

Budući da je glavni cilj Ujedinjenih naroda spriječiti rat, sadržaj cijele Povelje usmjeren je, izravno ili posredno, na to da se odredbama omogući ostvarenje toga cilja. Njemu služe i odredbe koje se odnose na različitu suradnju država-članica. Već u preambuli Povelje istaknuto je: „ujedinimo svoje snage za održanje međunarodnog mira i sigurnosti“. Glavne odredbe, koje izravno omogućuju ostvarenje kolektivne sigurnosti, nalaze se u glavama V., VI. i VII. Povelje, a jamstvu održanja mira posvećene su odredbe glave VII. To pogotovo vrijedi u slučajevima kod kojih je nedvojbeno da je mir već narušen, i da je napad uslijedio i traje, pa će agresija Srbije i Crne Gore na Sloveniju i Hrvatsku dugo biti za to *odličan* školski primjer.

Iako su doktrina i praksa na različite načine zamišljale ostvarenje *kolektivne sigurnosti*, strukturu i funkcioniranje međunarodnog organizma koji bi trebao osigurati njezino uspješno djelovanje, ipak se uvijek polazilo od spoznaje da međunarodna zajednica sama⁵ ne raspolaže vlastitom silom koja bi morala iznuditi i osigurati poštivanje međunarodnog prava, osobito održanje mira.⁶ Zbog toga se i u doktrini i u praksi smatralo da treba tek stvoriti takvu organizaciju

⁵ Još je sporno postoji li *međunarodna zajednica* zaista na način koji dopušta da se ona smatra utvrđenim i jasnim pojmom međunarodnog prava (v. Ibler, *Rječnik*, str. 155). Za sada još stoji tvrdnja da je stupanj njezine neorganiziranosti, decentralizacije autoriteta, nadležnosti i sile još vrlo velik. Stoga je razumljiva i spomenuta tvrdnja da *međunarodna zajednica* ne raspolaže vlastitom oružanom silom, osim nužnog redarstva u njezinim sjedištima.

⁶ Mir je najveća vrijednost suvremenog čovječanstva, ali samo ako se ostvaruje i brani u skladu s načelima koja su taksativno navedena u čl. 2. Povelje. Međunarodni mir prestaje biti najveća vrijednost, a time i glavni cilj Ujedinjenih naroda, ako se ostvaruje nasiljem i održava hegemonijom dominantne sile koja guši slobodu svih naroda i diktatorski vlada na području svoje supremacije (Pax - Romana, - Britanica, - Americana, - Germanica, - Sovietica).

koja bi raspolagala prijeko potrebnom oružanom silom. No, sve se to do danas nije ostvarilo. Nikakva supranacionalna univerzalna međunarodna organizacija ne postoji, a ne postoje ni oružane snage koje ne bi bile snage pojedinih država i pod njihovom komandom, i onda kada bi te iste snage, po odredbama glave VII. Povelje, morale djelovati u skladu s voljom i odlukama Vijeća sigurnosti. A ako one ne bi tako djelovale, tko bi ih zapravo mogao u tome spriječiti silom? Tko bi ih mogao spriječiti da odu na svoje državno područje i da uskrate poslušnost Vijeću sigurnosti?⁷

Kolektivna sigurnost - i po zamisli, i po pozitivnom međunarodnom pravu - određuje da će države unutar dotične organizacije biti zaštićene od agresije, jer će im sve članice organizacije, čitav kolektiv, pružiti zaštitu upotrebom oružanih snaga svih članica. Formula: svi za jednoga, jedan za sve (*one for all and all for one; einer für alle, alle für einen*) srž je ideje *kolektivne sigurnosti*. Napadnutoj državi treba pomoći da se obrani. Napadača treba odbiti. Ostvarenje te ideje zaista bi donijelo mnogo dobrog. Države se više ne bi morale upinjati da se bolje naoružaju zbog straha da neće imati dovoljno snage obraniti se od agresora - osvajača. Ta cijeli će ih kolektiv, čiji su članovi, braniti i obraniti!

Mnogi analitičari međudržavnih odnosa tu nadu smatraju prilično lakovjernom jer može odvesti u potpuni poraz. No, bez obzira na to je li takav pesimizam opravdan ili nije, *kolektivna sigurnost* nije međunarodnopravni institut koji državu potpuno oslobađa brige za vlastitom vojskom. Država se ne može osloboditi svakog tereta vojnih izdataka. I to zato što *sustav kolektivne sigurnosti* počiva na pretpostavci da će svaki član kolektiva pridonijeti obrani svakog člana kolektiva. Član kolektiva koji ne bi raspolagao nikakvom vojskom, uživao bi (to je optimistička pretpostavka) sigurnost zahvaljujući svima ostalim članovima kolektiva - na njihov račun. No, to nije ideja *kolektivne sigurnosti*. Snage koje će djelovati u interesu *kolektivne sigurnosti* moraju postojati. I sve države kojima će biti zajamčena sigurnost, dakle obrana od agresora, moraju u tom naporu sudjelovati.⁸

Sve to dokazuje da država koja uživa zaštitu, jer je obuhvaćena određenim sustavom *kolektivne sigurnosti*, treba raspolagati vlastitom vojskom, osim ako iz posebnih razloga nije izričito ugovoreno da ne mora svojim oružanim snagama sudjelovati u poduzetim akcijama. Takav se slučaj, međutim, mora smatrati

⁷ "Die im kollektiven Vorgehen verwendete Macht ist immer noch die des einzelnen souveränen Staates, die er der gemeinsamen Aktion zu Verfügung stellt; sie ist 'geliehene' Macht und hierin liegt, wie die Erfahrung lehrt, eine entscheidende Schwäche des Systems" (Ulrich Scheuner, *Kollektive Sicherheit*, u: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Zweiter Band, Berlin, 1961).

⁸ To jasno proizlazi iz same ideje kolektivne sigurnosti i iz pojma *kolektiv*, *kolektivan* u kojem načelno i redovito nema mjesta za izuzimanje, iznimku, te iz već istaknutog gesla *svi za jednoga, jedan za sve*, kojem se i doktrina i praksa služe tumačeći pojam kolektivne sigurnosti.

iznimkom.⁹ Jer, uživati zaštitu i sigurnost a nemati vlastitu vojsku, za mnoge je države, pogotovo male i financijski slabe, vrlo poželjno. No, što ako veći broj država nema vojsku? Ako jedna država u *sustavu kolektivne sigurnosti* ima pravo nemati vojsku, imaju li onda i sve države unutar tog sustava isto to pravo, ili bar pravo zahtijevati da i njima to pravo bude priznato? Tko bi tada trebao omogućiti postojanje i djelovanje *kolektivne sigurnosti*? Ekstreman slučaj koji je moguće zamisliti, da u sustavu kolektivne sigurnosti ni jedna država njime obuhvaćena nema vojsku, onemogućuje i poništava samu ideju kolektivne sigurnosti, pa je zato takav slučaj nerealan i u praksi nemoguć. Međutim, da bi neke države mogle poželjeti da nemaju vojsku, a da ipak uživaju zaštitu unutar nekog sustava *kolektivne sigurnosti*, to je ipak moguće.

Može li veća ili velika država, vojnički moćna, biti zainteresirana da državi ili državama bez vojske, ona sama, u sustavu koji počiva samo na njoj, jamči sigurnost? Ne bi li takva situacija upućivala na to da se zapravo radi o protektoratu, a ne o *sustavu kolektivne sigurnosti*?

U razmatranju ove teme valja spomenuti *institut trajne neutralnosti*. Klasični i dosad najvažniji primjer *trajne neutralnosti*, Švicarska, počiva na pretpostavci - a njezino je postojanje dokazano - da ona sama vodi odlučnu politiku očuvanja svoje nezavisnosti i da zbog toga raspolaže vlastitim oružanim snagama. Već mirovni ugovor sklopljen u Parizu 30. svibnja 1814. između Francuske i Austrije, određuje u čl. VI.: „Nezavisna Švicarska i dalje će upravljati sama sobom“. A zatim se u glavi IV. Završnog akta Bečkog kongresa, sklopljenog 9. lipnja 1815., dakle u glavi koja je u cijelosti posvećena *švicarskom pitanju*, donose odredbe koje se tiču helvetske konfederacije, navodeći pritom *švicarske trupe*. A u prilogu B Završnog akta Bečkog kongresa pod naslovom *Neutralnost Švicarske*, nalaze se tri dokumenta od temeljne važnosti za status Švicarske kao *trajno neutralne države*, i to:

1. *Deklaracija sila potpisnica Prvog pariškog mirovnog ugovora* sklopljenog 30. svibnja 1814., koja je objavljena u Beču 20. ožujka 1815.;

2. *Akt Skupštine švicarske konfederacije* kojim ona, u ime Konfederacije, pristupa Deklaraciji od 20. ožujka 1815.;

3. *Potvrda neutralnosti Švicarske* od svih potpisnica Drugog pariškog mirovnog ugovora od 20. studenog 1815.¹⁰

Iz tih dokumenata i njihove primjene doktrine dviju disciplina, *međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog javnog prava*, izvode zaključak da europske sile trajno neutralnoj Švicarskoj garantiraju nepovredivost, pretpostavljajući (1) da se ona sama neće upuštati u rat, (2) da će odlučno braniti svoju neutral-

⁹ Na tu eventualnu iznimku moraju izričito pristati države koje jamče trajnu neutralnost.

¹⁰ Tekstove navedenih dokumenata u prijevodu na hrvatski vidi u: V. Ibler, *Diplomatska historija 1814-1871.*, Školska knjiga, Zagreb, 1960.

nost, i (3) da joj nije samo dopušteno da se brani od napada nego da se to mora smatrati njezinom obvezom.¹¹

Naša je tvrdnja da i sustav *kolektivne sigurnosti* mora počiti od pretpostavke da se napadnuta država sama brani, i da i sama pruža oružani otpor *agresoru*. Država koja ne samo da ne može pružiti ozbiljniji i odlučniji otpor *agresoru*, čak unaprijed odbija pomisao na vlastito sudjelovanje u otporu *agresoru*, a to svoje odbijanje opravdava činjenicom da ona nema ni mogućnosti da se brani (ne raspolaže oružanim snagama), dovodi time u pitanje političke i pravne teme-
lje svoga opstanka.¹²

Morgenthau¹³, ali i drugi autori¹⁴, dokazuje da najmanje tri glavne pretpostavke trebaju biti ispunjene da bi *sustav kolektivne sigurnosti* mogao funkcionirati:

(1) *sustav kolektivne sigurnosti* mora u svako doba biti sposoban raspolažati takvim nadmoćnim oružanim snagama, i to protiv svakog potencijalnog agresora ili koalicije agresora, da se taj agresor neće usuditi napasti odnosno dovesti u pitanje poredak koji *kolektivna sigurnost* brani, i da neće napasti državu koju bi inače, da nema kolektivne sigurnosti, ili da mu je ona po snazi nedorasla, najvjerojatnije napao;

(2) bar one države čije snage zajedno mogu zadovoljiti pretpostavku navedenu pod (1) moraju imati istu predodžbu i zajedničku koncepciju o sigurnosti što je trebaju braniti;

¹¹ "Permanently neutral States cannot conclude treaties of alliances in peace-time. Being obliged under their special international status to defend their independence and territory against aggression or threat thereof, such States can, under threat of invasion, ask other States for military aid and can conclude alliances" (S. Verosta, *Alliance*, u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Volume I, 1992., str. 119-123).

¹² Državi je prijeko potreban nagon za samoodržavanjem, kao i pojedincu. Ako ga nema, pita se zašto ga nema. A nema ga kada stanovnici te države (ili njihov važan dio) ne vide u njoj organizaciju koja djeluje u njihovu interesu, nego eventualno čak organizaciju koja djeluje protiv njihova interesa. Zašto da onda brane postojanje takve teritorijalno-političke tvorevine? Jedna je od bitnih funkcija države da osigurava i brani vlastiti opstanak. U multinacionalnoj državi neki će etniciteti htjeti braniti opstanak države, pogotovo ako pripadaju etnicitetu hegemonu. A dio stanovništva koji svoj položaj ocjenjuje kao neravnopravan, očito nepovoljan u odnosu na privilegirani narod, neće biti voljan braniti državu u kojoj živi. No, što da se misli o državnom vodstvu, o vladajućem sloju iz kojega se formira vlast i njezin vrh (vlada), ako se i ono odriče obrane vlastitog opstanka, ne raspolaže oružanim snagama i ne namjerava se suprotstaviti agresoru i njegovu osvajanju? U svijetu realnosti dalji opstanak takve države, lišene životne volje, ozbiljno je ugrožen.

¹³ Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations - The Struggle for Power and Peace*, Third edition, New York, 1962.

¹⁴ Reuter, Paul, Combaucou, Jean, *Institutions et relations internationales*, Paris, 1980.; Blühdorn, Rudolf, *Internationale Beziehungen. Einführung in die Grundlagen der Aussenpolitik*, Wien, 1958.

(3) te iste države moraju svakako biti voljne i odlučne da svoje međusobne eventualno suprotstavljene političke interese podrede obrani zajedničkog dobra što ga odnosi *sustav kolektivne sigurnosti* treba obraniti u interesu svih država uključenih u dotični sustav.

Istina je da se oživotvorenje svih triju pretpostavki može zamisliti u nekom konkretnom slučaju. Pojmovno to nije posve isključeno. No, sva iskustva prošlosti pokazuju da ispunjenje tih pretpostavki, a što je uvjet za funkcioniranje *sustava kolektivne sigurnosti*, nije nimalo vjerojatno. A i poznavanje svega što se dosad moglo ustanoviti o prirodi i zakonitostima međunarodne politike govori ne samo protiv vjerojatnosti nego, zapravo, i protiv realne mogućnosti koja bi dopuštala očekivati ispunjenje preduvjeta prijeko potrebnih za djelovanje kolektivne sigurnosti.

Sve navedene tvrdnje Morgenthau je uvjerljivo i dokumentirano razradio uz podatke iz literature kojom se služio. No i drugi autori dolaze do istih spoznaja pa ih potvrđuju analizom konkretnih slučajeva, osobito onih koji pripadaju razdoblju već donekle organiziranih nastojanja da se sustav kolektivne sigurnosti ostvari uz pomoć postojanja međunarodne organizacije kojoj je to najvažniji zadatak. Sasvim je razumljivo da pritom analiziraju agresije iz doba Lige naroda (Japana na Mandžuriju, Italije na Etiopiju, Sovjetskog Saveza na Finsku) i Ujedinjenih naroda (Sjeverne Koreje i Kine na Južnu Koreju, Argentine na Veliku Britaniju, Iraka na Iran, Iraka na Kuvajt).

Želimo li dalje tumačiti razloge koji uzrokuju nemogućnost djelovanja kolektivne sigurnosti, treba među prvima navesti onaj da kolektivna sigurnost uvijek treba braniti *status quo*. A dosad nije bilo takvog međunarodnog poretka (pogotovo ne poslije Prvog, a ni poslije Drugoga svjetskog rata) s kojim bi se iskreno i konačno pomirile sve države. Određeni *status quo* neke države uvijek poriču i nastoje ga narušiti. One to čine otvoreno ili prikryveno, sprečavajući time djelovanje sustava kolektivne sigurnosti.

Čini se da treba zaključiti kako u doktrini svih kritičara kolektivne sigurnosti, usprkos svemu, ne prevladava posve odbojan stav prema kolektivnoj sigurnosti. No, svi se ipak slažu da sustav kolektivne sigurnosti zasad redovito zakazuje. Ali ne tvrde beziznimno svi da je dokazano kako taj sustav baš nikada, ni u kojem slučaju, ne može djelovati. Osnovne spoznaje analitičara nisu nimalo optimistične, ali se ti analitičari ne usuđuju odlučno tvrditi da je kolektivna sigurnost zauvijek neostvariva i promašena ideja.

Kako zaključno i najsažetije definirati razlike između sustava kolektivne sigurnosti i ugovora o savezu, savezničkih obrambenih ugovora (*Defensivallianzen, defensive alliances*).

Ponajprije, sustav kolektivne sigurnosti teži što cjelovitijoj univerzalnosti (Ujedinjeni narodi obuhvatili su svojim članstvom gotovo sve države; a ako se radi o regiji, sustav regionalne kolektivne sigurnosti također nastoji obuhvatiti

sve države regije). Nadalje, sustav kolektivne sigurnosti treba djelovati i onda kada je agresiju izvršila država-članica sustava. Drugim riječima, sustav kolektivne sigurnosti treba spriječiti i onaj napad na *status quo* koji dolazi *izvana*, kao i onaj koji dolazi *iznutra*; sustav kolektivne sigurnosti trebao bi obuzdati i eventualnog agresora u svojim vlastitim redovima.

Obrambeni savez, naprotiv, ne može težiti univerzalnosti. Jer, protiv koga bi takav savez branio *status quo* ako bi sve države bile njime obuhvaćene? Od koga bi taj savez očekivao da će biti napadnut? Agresor se u savezničkim ugovorima ne imenuje - tobože, ne zna se tko bi mogao biti agresor - ali se zapravo vrlo dobro naslućuje. Mala je mogućnost da pogriješimo ako kažemo da je agresor unaprijed poznat.

Kritičari kolektivne sigurnosti, osim što ističu teškoće u izgradnji tog sustava, koji zahtijeva veliki nesrazmjer snaga u prilog onih koji štite *status quo* prema onim snagama koje kane razbiti postojeći poredak i uspostaviti novi - a ta nadmoćna snaga ne mora postojati i ničim nije zajamčena - svoje argumente izvode i iz očite i nepobitne realnosti. No, neuspjesi sustava kolektivne sigurnosti ne mogu se poreći. Nikakve *konstrukcije*, plodovi političke i pravne misli, ne mogu obezvrijediti činjenice i iskustva, a ona dokazuju nemoć kolektivne sigurnosti. U njezinoj prosudbi analitičari međudržavnih odnosa, što je opravdano i razumljivo, ne napuštaju empiriju. I kada utvrde neuspjeh, oni i u doktrini i u praksi, nastoje objasniti uzroke neuspjeha. Tako se kao uzrok navodi nepostojanje, poglavito u vanjskoj politici velikih sila, pouzdane međunarodne solidarnosti koja bi iskrenu brigu za očuvanje mira uzdigla iznad pojedinačnih interesa države. Suprotnosti između pobjednika u Drugome svjetskom ratu dovele su do paraliziranja sustava kolektivne sigurnosti.¹⁵

Uvidjevši tu činjenicu, Charles de Visscher, zasigurno jedan od najobjektivnijih autoriteta na polju međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava, ustvrđuje da je čak i Opća skupština Ujedinjenih naroda posredno priznala nadmoć nacionalnih individualizama (a radi se o *kolektivnoj* sigurnosti) nad zahtjevima kojima bi se u interesu kolektivne sigurnosti nedvojbeno moralo udovoljiti.¹⁶

¹⁵ "Das Sicherheitssystem der UN bleibt jedoch wegen des Fehlens des wesentlichen subjektiven Erfordernisses weitgehend unwirksam. Vor allem die Grossmächte müssten in echter internationaler Solidarität den Weltfrieden vor ihre Partikularinteressen stellen. Nach Niederwerfung der gemeinsamen Gegner brachen aber nach 1945 die Gegensätze zwischen den siegreichen Alliierten wieder hervor. Dies führte zur Lahmung des SR durch das 'Veto' seiner ständigen Mitglieder" (Neuhold-Hummer-Schreuer (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts - 1, Textteil, Wien, 1983, str. 264).

¹⁶ "Telle était la réalité: en la constant, l'Assemblée de la Société des Nations a reconnu implicitement la prédominance des individualismes nationaux sur les impératifs de la sécurité collective" (Charles de Visscher, *Théories et réalités en Droit International Public*, Paris, 1953, str. 80).

Budući da je realnost presudna, ne smijemo se zavaravati nadom da će sankcije predviđene sustavom kolektivne sigurnosti zaista zaustaviti agresiju. Sankcije ili neće uopće biti prihvaćene (*veto* u Vijeću sigurnosti), ili u praksi neće biti u cijelosti i djelotvorno provedene.¹⁷

Činjenica da neke opasnije situacije u razdoblju poslije Drugoga svjetskog rata (Kuba, Egipat) ipak nisu odvele države u rat, i činjenica da usprkos suprotstavljenim blokovima nije izbio veliki svjetski rat (nego samo ratovi putem *predstavnika - zamjenika - Stellvertreter Kriege*) ne može se pripisati sustavu kolektivne sigurnosti. Razlog da rat nije izbio valja tražiti u ravnoteži oružanih snaga (atomske oružje) dviju supersila. Zapravo, djelovali su obrambeni savezi koji su se temeljili na sadržaju čl. 51. Povelje. To mišljenje zastupaju mnogi; ono je čvrsto utemeljeno na doktrini (u praksi vjerojatno još više) i jasno su ga formulirali najrelevantniji autori s tog područja.¹⁸

Stav hrvatske vanjske politike prema nastojanjima svih onih činitelja koji djeluju u namjeri da se kolektivna sigurnost ostvari, da se uspješno provodi i da zaista osigura mir i sigurnost, mora biti pozitivan, mora ta nastojanja podupirati i pomagati, ne samo na riječima nego djelotvorno i u praksi. Hrvatska u svojoj vanjskoj politici mora iskreno surađivati sa svim onim državama, vladama, snagama (nacionalnim, regionalnim, univerzalnim) koje se bore za ostvarenje ideje kolektivne sigurnosti, za stvaranje najboljeg sustava i najuspješnije međunarodne organizacije koji će to ostvarenje omogućiti. I sve to usprkos tome što su iskustva Hrvatske krajnje negativna i što se vrlo ozbiljni neuspjesi sustava kolektivne sigurnosti ne mogu poreći.

Ujedinjeni narodi, NATO, KESS i Europska zajednica - uz iznimku malobrojnih država-članica i pojedinih istinoljubivih i odgovornih osoba iz političkog, kulturnog i javnog života (npr. M. Thatcher, A. Mock, O. Habsburg, G.

¹⁷ Verdross ne sumnja u neuspjeh kolektivne sigurnosti u sustavu Ujedinjenih naroda:

“Im organisatorischen Bereich der UNO führte *das Versagen (istaknuo V.I.)* des Sanktionssystems des Kapitels VII, wie bereits erwähnt, zu einer Gewichtsverlagerung auf deren militärisch-sicherheitspolitische Aspekte wie in den beiden folgenden Unterabschnitten einzugehen haben“ (Verdross-Simma, *op. cit.*, str. 148).

“As the central organ charged with the task of maintaining peace is dependent on the willingness of the members to provide the necessary military forces for the execution of its task, a high degree of political consensus is *condicio sine qua non* for effective sanctions against a potential aggressor State. If a great number of member States should not live up to their obligations to join in collective action against an aggressor, the system as a whole would be doomed to failure“ (Jost Delbrück, *Collective Security*, u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Volume I, 1992, str. 648).

¹⁸ “Dennoch liegt der Grund, warum seit der Schaffung der UNO der allgemeine Friedenszustand erhalten werden konnte, nicht in der Wirksamkeit eines Systems kollektiver Sicherheit, sondern in dem militärischen Gleichgewicht der Supermächte, das seinen institutionellen Niederschlag im Aufbau von Defensivallianzen auf der Völkerrechtlichen Grundlage des Art. 51 der Charta fand“ (Alfred Verdross - Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis*, Berlin, 1976, str. 147).

Kennan, H.D. Genscher, A. Finkielkrauth i dr.) - mnogim su svojim potezima, izjavama, propustima i odgodama sustav kolektivne sigurnosti zapravo *prefunkcionirali* protivno slovu i duhu Povelje Ujedinjenih naroda. *Via facti* time su pružili više ili manje neuspješno prikrivenu pomoć agresoru - Srbiji i Crnoj Gori - u njegovu napredovanju, umjesto da su pružili pomoć žrtvi agresije u njezinoj legitimnoj obrani. Tome je na različite načine još dodano sputavanje Hrvatske u njezinu pravu na samoobranu, sadržano u čl. 51 Povelje¹⁹, i to na njezinu vlastitom državnim području. Može li se uopće sumnjati u pravo svake napadnute države da se sama brani, bar tako dugo „... dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti“? A te mjere ni do danas (najesen 1993.) nisu poduzete na način i s učinkom uspostave mira i sigurnosti.²⁰ Stalne članice Vijeća sigurnosti ne samo da nisu ispunile svoju obvezu sadržanu u čl. 51 Povelje nego ni UNPROFOR ne ispunjava svoj zadatak. Pritom se ne treba zadržavati na pitanju je li UNPROFOR dobio potreban mandat koji mu to omogućuje ili ne. Ako nije, tada to dokazuje nedjelotvornost sustava kolektivne sigurnosti i nemogućnost uspostavljanja preduvjeta što ih navodi Morgenthau.

Odgovorni međunarodni faktori u svojim su neodgovornim i konfuznim izjavama - a tu su zbrku u kojoj se nije moglo razlikovati iskreno od hinjenog neznanja, prenosili tisak, radio i televizija - agresiju Srbije i Crne Gore na Hrvatsku često nazivali *građanskim ratom*, iako bi morali znati što je *građanski rat*²¹, da nikako ne može biti građanski rat genocid što ga provodi redovna vojska je-

¹⁹ „Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekoga člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlaštenje i dužnost Vijeća sigurnosti da na osnovi ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti.“

²⁰ Ovu tvrdnju nije potrebno dokazivati. Sva sredstva priopćavanja, pa i ona koja očito pokazuju nesklonost prema Hrvatskoj, prinudena su iz dana u dan javljati o ubijanju civilnog pučanstva, *etničkom čišćenju*, razaranju gradova i naselja, bolnica i crkava, škola, sve to na državnom području Republike Hrvatske - a da to međunarodne snage ne sprečavaju. A sva sredstva prinude još nisu primijenjena. Zašto? Kako se to može opravdati? Osim što Vijeće sigurnosti ne ispunjava svoju dužnost iz čl. 51, da uspostavi međunarodni mir i sigurnost, ono još nije primijenilo ni sve mjere iz čl. 41 Povelje.

²¹ “A civil war is a war between two or more groups of inhabitants of the same State“ (Michael B. Akehurst, *Civil War*, u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Volume I, 1992, str. 597).

Trebalo bi, dakle, vjerovati da u ratu protiv Hrvatske ne sudjeluje nikakva redovna vojska druge države, da nikakve oružane snage izvan Republike Hrvatske nisu provalile u Hrvatsku, da zrakoplovi koji su bombardirali objekte, npr. u Zagrebu, pripadaju jednoj od *grupa* koje sudjeluju u *građanskom ratu*, a isto tako i ratni brodovi koji su bombardirali Dubrovnik, da nisu ratni brodovi jedne druge države, nego jedne od *grupa*.

dne države, uz potporu njezinih najviših političkih organa, izvan svog državnog područja, tj. na državnom području druge države. Svjesnim iskrivljavanjem istine, prešućivanjem očitih činjenica koje dokazuju da se radi o osvajačkom ratu protiv Hrvatske, određene snage u Ujedinjenim narodima i NATO-u zadale su najteži mogući udarac ne samo Hrvatskoj, članici UN, nego dosad i najteži udarac Ujedinjenim narodima, njihovu ugledu i njihovoj vjerodostojnosti. Sustav kolektivne sigurnosti sadržan u jasnim odredbama Povelje nije, dakle, djelovao. A odredbe Povelje su nedvojbeno i opetovano kršene. Usprkos takvom, krajnje nepovoljnom, dosadašnjem ishodu, sve to ne bi smjelo dovesti do nepromišljenih, pogrešnih stavova Hrvatske prema Ujedinjenim narodima općenito, uključujući tu i sustav kolektivne sigurnosti sadržan u Povelji.

Stav koji za hrvatsku vanjsku politiku smatramo jedinim razumnim, nije bez uzora. I oni autori koji, kao i mi, smatraju da sustav kolektivne sigurnosti nije ostvaren, ipak zagovaraju ne odustajanje od ideje kolektivne sigurnosti, i ističu potrebu daljnje borbe za oživotvorenje tog sustava. Eventualni prigovor da se država koja prihvaća taj stav time zalaže za nešto u što sama ne vjeruje, ne bi bio opravdan. Takav stav dovoljno opravdava činjenica da kolektivnoj sigurnosti nema alternative u dugoročnoj perspektivi, i da se ne može dokazati da bi ona uvijek i u svakoj konkretnoj situaciji bila neostvariva. Dovoljno je da se ona, eventualno, može ostvariti makar i samo u nekim slučajevima, pa da joj istinski miroljubive snage ne uskrate svoju potporu. Konačno, upitajmo se što bi se dobilo napuštanjem ideje kolektivne sigurnosti? Odgovor je povratak u sustav obrambenih saveza, koji, također, nisu mogli spriječiti sve protekle ratove. No, ne smije se smetnuti s uma da oslanjanje na takve saveze ne sprečava borbu za ostvarenje kolektivne sigurnosti.

U sadašnjoj, neprekidno nepovoljnoj, međunarodnoj situaciji treba povoljno ocijeniti i podržati i one skromnije uspjehe sustava kolektivne sigurnosti. Jer taj sustav pruža sukobljenim stranama, ako ništa drugo, barem priliku i forum za kontakte koji su takve prirode i zbivaju se u takvim okolnostima da ne znače gubitak prestiža ni za jednu stranu. Uz to, ti kontakti omogućuju i drugim državama da steknu što objektivniji uvid u činjenice i u stajališta sukobljenih strana. Time im se ujedno pruža prilika da - ako to zaista žele - stvore vlastite stavove koji bi, možda, mogli pomoći da se umanjí opasnost oružanog sukoba, odnosno da se on okonča. A dosadašnje operacije za održanje mira (*peace-keeping operations*), uz poznate slabosti, ipak su pomogle pri osiguranju makar i privremenih rješenja o kojima su se sukobljene strane sporazumjele. Ukratko: činjenica da je sustav kolektivne sigurnosti u mnogim teškim slučajevima bio nedjelotvoran - a nije poznat očigledniji i grozniji zločin protiv mira, čovječnosti i ukupnog međunarodnog prava od genocida barbarske agresije na Hrvatsku - ne smije biti razlog njegova napuštanja. Time se ništa ne bi dobilo, nego samo izgubilo.

Dosad se u teoriji i praksi međudržavnih odnosa nije pronašao drugi, uspješniji način trajnog osiguranja mira, odnosno sprečavanja i suzbijanja agresije onih država u kojima vlast drže i vrše, i vanjsku politiku vode snage kojima je cilj vladanje nad drugim narodima i na tuđim državnim područjima. I to grubim nasiljem, kombiniranim s genocidom i kršenjem apsolutno svih haških i ženevskih konvencija ratnog i humanitarnog prava.

Stav agresora prema pravu svakog naroda na samoodređenje²² na prvi je pogled prividno jasan: to pravo postoji samo za vladajući narod u državi agresora. No, to može biti samo prvi, površni dojam. Jer režimi koji provode osvajačku vanjsku politiku (primjeri nacistička Njemačka i fašistička Italija) i krše međunarodno pravo, nikako ne mogu u unutrašnjoj politici poštovati prava čovjeka.²³ A time ni pravo vlastitog naroda na samoodređenje.

Budući da ustrajanje hrvatske vanjske politike na izričito pozitivnom odnosu prema sustavu kolektivne sigurnosti smatramo jednim od najvažnijih zadataka te politike, nije suvišno taj stav učiniti vjerodostojnijim. Zato je potrebno ne odvajati kolektivnu sigurnost od postojanja i djelovanja Ujedinjenih naroda u sveobuhvatnosti svih zadataka te, dosad najuniverzalnije, međunarodne organizacije, nego je treba razmatrati i ocjenjivati u sklopu svega pozitivnog i negativnog što se s razlogom može reći o Ujedinjenim narodima.

U našem osvrtu moramo se osvrnuti na negativnosti, slabosti i propuste Ujedinjenih naroda. Negativnost i nedjelotvornost koje se poglavito očituju u nesposobnosti da se ostvari najvažniji cilj Ujedinjenih naroda, naveden u čl. 1, t.1 Povelje²⁴, dosad su bezbroj puta utvrđene, dokazane, opisane, pa i priznate,

²² V. Ibler, *Pravo naroda na samoodređenje i zloupotreba tog prava*, u: *Politička misao*, 2/1992., str. 53-80.

²³ Kako stoji s pravima čovjeka u Srbiji i Crnoj Gori, a posebno na Kosovu, treba se informirati na izvorima. *Predigre onome što se zbiva sada na Kosovu*, opisane su u trima knjigama što ih je izdao *Časopis za kritiko znanosti* u Ljubljani (1989.) pod naslovom *Srbija i Albanci*. Vrijednost je objavljenih svjedočanstva u tim knjigama u tome da se njihovim autorima, isključivo Srbima, ne može predbaciti srbofobija, svakako ne Dimitriju Tucoviću, Kostu Novakoviću, Dušanu Popoviću i nizu drugih (V. Dedijer, D. Lapčević, M. Jeremić, T. Kaclerović).

²⁴ „Ciljevi Ujedinjenih naroda jesu:

1. Održati međunarodni mir i sigurnost i u tu svrhu: poduzimati djelotvorne kolektivne mjere radi sprečavanja i otklanjanja prijetnja miru, i radi suzbijanja čina napada ili drugih narušavanja mira, i ostvarivati mirnim sredstvima i u skladu s načelima pravde i međunarodnog prava, uređenje ili rješenje međunarodnih sporova ili situacija koji bi mogli dovesti do narušavanja mira ...“

Svatko koga zanima međunarodna politika, a pogotovo svi odgovorni za vanjsku politiku svojih država, moraju se zapitati kako stoji s ostvarenjem gore navedenog cilja Ujedinjenih naroda. I može li se, prema tome, očekivati da će Ujedinjeni narodi obraniti male i srednje države, svoje članice, od agresije. To, međutim, ne bi smjelo rezultirati konfrontacijom s Ujedinjenim narodima kao organizacijom, ili napuštanjem te organizacije, nego, naprotiv, aktivnim i pozitivnim djelovanjem u svim organima te organizacije i podržavanjem onih snaga koje se bore za ostvarivanje njezinih ciljeva.

te ih nitko ozbiljan i odgovoran ne poriče. No, od presudne je važnosti unijeti spoznaju i u šire slojeve (da bi što bolje razumjeli vanjsku politiku svojih vlada) da je „nerazborito i nepravedno za neuspjehe osuđivati međunarodnu organizaciju, Ujedinjene narode, koji su, zapravo, samo jedna tvorevina nastala voljom država, jedan subjekt međunarodnog prava, ali takav koji ne raspolaže vlastitom, od države odvojenom voljom, a pogotovo nikakvom materijalnom snagom. Ako netko zaslužuje osudu, onda su to poglavito države, a ne organizacija koju su one stvorile i u kojoj provode svoju volju. S mnogo opravdanja može se izreći jednostavan sud: kakvi članovi, takva i organizacija“.²⁵

Da glavnu odgovornost pri tome snose velike sile, zna svatko tko donekle pozna strukturu Povelje i praksu djelovanja Ujedinjenih naroda, pogotovo Vijeća sigurnosti. Krivnja i odgovornost tereti mnoge države-članice, no najviše ipak stalne članice Vijeća sigurnosti, osobito, donedavna, dvije super-sile. Bivši Sovjetski Savez svojom je općom vanjskom politikom, a posebno svojom opstrukcijom u Vijeću sigurnosti (Višinski, Molotov i drugi) sigurno nanio najviše udaraca Ujedinjenim narodima. Svakako, Hrvatska kao nova članica mora u svojoj vanjskoj politici biti svjesna ne samo slabosti Ujedinjenih naroda nego i prednosti koje ta organizacija svojim postojanjem pruža međunarodnoj zajednici, a i svakoj državi-članici. Iako su Ujedinjeni narodi skup država-članica, oni su ipak i nešto više, i nešto drugo od toga. „Ujedinjeni narodi su forum u kojem pojedina slabija država nije izravno suočena s nesrazmjerno jačom državom, super-silom ili blokom država, i to bez svjedoka. U Ujedinjenim narodima, kao svjetskom forumu i gotovo i univerzalnoj međunarodnoj organizaciji; omogućena je prisutnost praktično svih, velikih i malih, jakih i slabih država. Susret država u sporu, država u lošim međusobnim odnosima, odvija se u prisutnosti ostalih članica. To je od neprocjenjivog značenja i osobite vrijednosti. Ujedinjeni narodi pružaju; ako ispravno funkcioniraju, povoljnije i sigurnije okolnosti za slabog u njegovu susretu s jakim i velikim. Dijalog se ne vodi bez slušatelja i svjedoka, što slabom daje neku snagu, a jakom nameće ograde i potrebu da u svojim postupcima misli na mjeru. Naravno, to su generalizacije, ali nisu apstrakcije“.²⁶

Kada te tvrdnje ne bi bile opće poznate, malim i srednjim državama trebalo bi biti manje - ili nimalo - stalo do članstva u Ujedinjenim narodima. Razumije se da država-članica nije obvezna, niti bi se to dalo braniti, da se suzdržava od opravdane kritike rada organizacije čiji je član. Valja znati da konstruktivna

²⁵ V. Ibler, *U povodu trećeg izdanja Povelje*, u: Zbirka pravnih propisa 112 (Narodne novine, Zagreb, 1976., str. 9-21).

²⁶ Ta je činjenica mnogo pomogla bivšoj Jugoslaviji u njezinu sukobu sa Sovjetskim Savezom (Infornafera). To se, između ostaloga, očitovalo i u njezinu izboru za nestalnog člana Vijeća sigurnosti, 1950-1951.; bivša Jugoslavija bila je nestalni član Vijeća sigurnosti 1972-1973.

kritika pripada kako u njezina prava, tako i u njezine dužnosti. Ali ciljeve Ujedinjenih naroda, i samo njihovo *postojanje*, nije logično a ni razumno napadati i istodobno ostajati u organizaciji. Hrvatska je željela postati članicom, i njezino primanje u Ujedinjene narode značilo je uspjeh njezine politike i priznanje što ga je dobila od međunarodne zajednice. To je, svakako, učvrstilo politički i međunarodno-pravni položaj Hrvatske. Realistična vanjska politika ne smije, zbog nepoželjnih pojava i rezultata, što ih je pogrešno pripisati cijeloj organizaciji umjesto djelovanju određenih njezinih članica, previdjeti pozitivne strane međunarodne zajednice, a pogotovo ne mogućnosti koje ona ipak pruža. Zato, i to se ovdje posebno ističe, stav Hrvatske prema Ujedinjenim narodima i prema njezinu sustavu kolektivne sigurnosti mora, u načelu biti pozitivan, a kritičan samo kada je to u konkretnom slučaju opravdano, zalažući se uvijek za poboljšanje samog sustava i njegove djelotvornosti.

Istina je da vojska male države koja sudjeluje u sukobu najvećih država (svjetski rat) u mnogom pogledu (brojčano, ratnom tehnikom, proizvodnjom oružja, svojim rezervama, itd.) igra manje važnu, ili nikakvu ulogu. No, ako se iz toga izvede zaključak da mala država takvu vojsku i nije trebala stvarati, te da je sebi mogla prištedjeti taj nepotrebn napor, tada takav zaključak u svim konkretnim slučajevima sigurno nije održiv.

Ponajprije, ne smije se pomišljati samo na velike konflagracije, na ratove između najvećih država. Ako se radi o ratovima između malih i srednjih država, od kojih ni jedna ne raspolaže vrlo moćnom i najsuvremenije opremljenom velikom vojskom, tada i vojske takvih država igraju određenu ulogu. Dosad se nisu svi ratovi pretvarali u otvorene oružane i sveobuhvatne svjetske sukobe velikih sila. Neke su ratove vodile manje države, iza kojih su stajale one velike države koje nisu otvoreno ulazile u rat (*Stellvertreter Kriege*). Nakon 1945. vođeni su ratovi koji se nisu izrodili u svjetske ratove (Irak - Iran, Irak - USA, Argentina - Velika Britanija, Izrael - arapske države).

Vojske često imaju političku ulogu i onda kada tijekom dugih razdoblja njihove države nisu sudjelovale ni u kakvom ratu (Švicarska, Švedska), kad nisu bile agresori i kad nisu bile napadnute. No, one nisu bile napadnute baš zbog toga što su imale oružane snage. Sama činjenica da država ima vojsku može potencijalnog agresora odvratiti od napada. I to i onda, kada bi agresor mogao računati na svoju vojnu premoć i na pobjedu, ali u svojoj unutrašnjoj politici ne smije prihvatiti ozbiljnije gubitke i dulje trajanje rata, jer to otežava njegov opći, ali i vanjskopolitički položaj. Kakva bi u Drugom svjetskom ratu bila odluka nacističke Njemačke prema Švicarskoj, da Švicarska nije imala respektabilnu vojsku i da nije izgradila u središnjem i prometno važnom dijelu zemlje znatne utvrde? To je pitanje o kojem vrijedi razmisliti. S druge strane, istina je također da postojanje finske vojske nije odvratio Sovjetski Savez da napadne Finsku,

ali je činjenica da je napadnuta država mogla pružiti ozbiljan otpor, pa je time Finska odigrala određenu vanjskopolitičku ulogu koja se mora pozitivno ocijeniti. Zbog napada na Finsku Sovjetski Savez je isključen iz Lige naroda, što je bio jedini slučaj isključenja. Ne može se posve odbaciti tvrdnja da država bez vojne sile, što se nekima (dijelu pacifista) može činiti nevjerojatno, može dovesti do agresije protiv tih država.

U pogledu Hrvatske - ali i u sličnim geopolitičkim položajima drugih država - mora se uvidjeti da bi prihvaćanje kvazi-totalne nenaoružanosti zahtijevalo i odgovarajuću i kontroliranu nenaoružanost susjednih država, čak i onda kada vlade tih susjednih država ne bi vodile agresivnu vanjsku politiku. Bilo bi lakomisljeno određenu, pretpostavimo miroljubivu, politiku države u svakoj prigodi smatrati konstantom njezine politike. Promjene vlade mogu dovesti i do vrlo temeljitih promjena vanjske politike. Bez obzira na iskustva iz starije prošlosti, najnovija iskustva sa Srbijom i Crnom Gorom, vrlo su poučna. Da je Hrvatska svojedobno raspolagala makar i s vrlo skromnom vojskom i oružjem (gubitak naoružanja bivše teritorijalne obrane, što se Sloveniji nije dogodilo), vjerojatno ne bi morala podnijeti tako teške udarce. Zato je i doživjela sudbinu koja uvijek prijete nenaoružanoj strani i namjenjuje joj sudbinu žrtve.

Pretpostavimo li da sve rečeno ne stoji - a tu pretpostavku odbacujemo, iako dopuštamo o njoj diskutirati - u slučaju Hrvatske potrebno je navesti još neke činjenice iz njezine posve nedavne prošlosti. Na nju su 1991. Srbija i Crna Gora izvršile agresiju u kojoj je ona pretrpjela neizlječive rane, neizmjerne stradanja nevinih ljudi i goleme kulturne i materijalne štete. Osvajački rat, uz planski genocid nad hrvatskim pučanstvom i kršenje ukupnog ratnog prava, doveo je Hrvatsku na rub propasti, jer nije raspolagala vojskom i jer su nedostatne oružane snage stvarane tek u samom ratu. Budući da su ta iskustva vrlo bolna i vrlo svježa (zapravo rat još traje) i ničim nije zajamčeno da se neće ponavljati, valja se upitati koja bi odgovorna hrvatska vlada mogla u doglednoj budućnosti svojom odlukom prihvatiti i ostvariti nepostojanje oružanih snaga? Poslije svega što se ovog trenutka (jesen 1993.) još uvijek događa, zaista je jednostrano i dragovoljno razoružanje Hrvatske nezamislivo i u razdoblju nakon što bi obustava vatre bila ostvarena i mirovni ugovor između žrtve i agresora stupio na snagu i bio poštovan.

Uz činjenicu da je Hrvatska neosporno postala žrtvom agresije i genocida (zločini po pozitivnim međunarodnom pravu) a da sama to nije skrivila, valja uzeti u obzir i sve ono što je između dva rata i nakon drugoga svjetskog rata spoznato i naučeno tijekom svih napora što su poduzimani radi razoružanja odnosno ograničenja naoružanja.²⁷ A među tim spoznajama važno mjesto zauzima

²⁷ Andrassy, J., *Stvarnost i prividnost rada na razoružanju*, Pregled, br. 5., Sarajevo, 1978.; Andrassy, J., *Povodom presude međunarodnog suda o nuklearnim pokusima*, JAZU, Rad 375, Zagreb 1978.

spoznaja da jednostrano razoružanje jedne, odnosno nekih država, i naoružanost drugih nije u interesu međunarodnog mira. Jasno je, između ostalog, da je Hrvatsku, potpuno lišenu vojske, moguće zamisliti samo ako se i druge države nalaze u istom položaju, a osobito susjedne države, i to Srbija i Crna Gora. Te dvije (ili jedna?) države morale bi biti, što se naoružanosti tiče, u provjerenom i stalno uspješno nadziranom položaju kao i Hrvatska.

Dok tako zamišljena budućnost ne prestane biti puka iluzija, i dok sustav kolektivne sigurnosti ostane ono što je sada, iluzorno je pomišljati na Hrvatsku bez vojske. Pred realnošću ne treba zatvarati oči. A ona će, nažalost, zbog toga zahtijevati podnošenje golemih materijalnih žrtava na teret države, njezina gospodarstva, zdravstva, kulture, standarda stanovništva i razvoja uopće.

Osuditi upravo prikazani stav kao onaj koji bi bio u proturječnosti sa sadržajem Povelje Ujedinjenih naroda i s miroljubivom vanjskom politikom, bilo bi posve pogrešno. Takva osuda svjedočila bi o nepoznavanju povijesnih činjenica, s jedne, i doktrine međunarodnih političkih odnosa, s druge strane. Dovoljno je pisano o opasnostima nenaoružanosti i o stimuliranju agresora slabošću potencijalne žrtve. Politika *appeasementa* i prekomjernog smanjenja oružanih snaga (nedovoljna naoružanost Vel. Britanije uoči početka Drugoga svjetskog rata) ne bi smjela biti zaboravljena. S pozicija vojne slabosti zaustavljati agresora (primjerice Hitlera) nije bilo moguće. Naprotiv. Takva politika njegovih budućih žrtava dovela ga je do bolesne samosvijesti, učvršćivala njegovu odluku da započne rat, i u samom početku - do lakih pobjeda. Još bi pogrešnije bilo ovdje zauzetom stajalištu pripisati zagovaranje militarizma.²⁸ Svi se pacifisti²⁹

²⁸ *Militarizam* - princip po kojem treba održavati snažnu i brojnu vojsku jer valja smatrati da je vojna pripravnost i sposobnost najviši ideal države, kojemu zbog toga treba podrediti sve druge interese države; nema važnijih interesa od interesa da se ima jaka, brojna, suvremena, dobro opremljena vojska i da pripadnici te vojske, osobito časnici, budu privilegirani društveni sloj. "Militarismus bedeutet die tatsächliche oder angenommene Vormachtstellung des Militärs im Staat und Gesellschaft, bzw. die Übertragung militärischer Formen, Denkweisen und Zielsetzungen in den zivilen Bereich" (Staats-Lexikon, Dritter Band, Freiburg im Breisgau, 1987, str. 1152-1153).

²⁹ Pod nazivom *pacifizizam* najčešće se razumijeva ideološki i politički pokret koji, polazeći od osuda svake sile, zahtijeva očuvanje mira i osuđuje svaku vrstu rata, bez obzira na njegove razloge, uvjete i ciljeve (v. *Leksikon JLZ*, str. 718). Britanska enciklopedija slično tvrdi da je pacifizizam "the principle or policy of establishing and maintaining universal peace or such relations among all nations that all differences may be adjusted without recourse to war".

U doktrinama *međunarodnog prava i međunarodnih političkih odnosa* pacifizizam je izložen snažnoj kritici koju ni argumenti pacifističkih pokreta ne mogu oboriti. Borba za mir, za održanje mira ne može se, naravno, razumno kritizirati. Ali, ne radi se u realnom životu samo o *miru* - koji je, dakako, golema vrijednost - nego i o *slobodi*. A ona je isto tako golema vrijednost, takva bez koje se ne može živjeti životom dostojnim čovjeka. ("... ob nicht die bedrohte Freiheit ein so hohes Gut ist, dass ihre Verteidigung auch in einem modernen Krieg gerechtfertigt erscheint" - Heinrich Kipp, *Pacifizismus*, u: Strupp-Schlohauer, *Wörterbuch*, Zweiter Band, Berlin, 1961, str. 751-752).

ne bi složili s našim stavom. Posebno ne oni koji preporučuju da se države *jednostrano* razoružaju, što bi onda, navodno, kao dobar primjer slijedile i ostale države. Takvu pomisao možda mogu prihvatiti vrlo plemeniti i dobronamjerni ljudi. No, empirija, nažalost, govori da je suviše da se na ovim stranicama tom mišlju uopće bavimo.

Summary

Collective Security and Croatian Foreign Policy

Along with his own description and explanation of the concept of collective security the author adds other definitions of this concept. Thus, he shows how the collective security system was developed in the UN Charter and warns that the system cannot work unless certain conditions are met.

The author explains why Croatian foreign policy is positive, in spite of its negative experience with the collective security system defined by the UN Charter. This policy argues its standpoint based upon the experience of the aggression against Croatia in the war that is still continuing.

*Aktivni (za razliku od organizacijskog) pacifizma ne vodi, barem ne dovoljno, računa o dokazanoj tvrdnji da je mir moguće održati samo ako sve države svijeta na djelu (ne na riječima) potvrde svoju miroljubivost. Pacifizam koji počiva na slabosti volje, na defetizmu, koji je jednostran (postoje primjeri takvog pacifizma) ne samo da ne vodi u mir nego ga upravo ugrožava. Kako može stav apsolutnog odricanja od sile (posvemašnje razoružanje) djelovati na državu koja to ne prihvaća, koja ne vodi pacifističku politiku? Samo tako, da ona to ocijeni kao slabost koju treba iskoristiti, i da povede navalni, osvajački rat. "If the desire for power cannot be abolished everywhere in the world those who might be cured would simply fall victims to the power of others" (Morgenthau, *op. cit.*, str. 30).*

Pacifizam je dosad doživio samo neuspjehe. Bila bi potpuna politička sljepoća ne vidjeti u suvremenom svijetu postojanje agresivnosti u mnogim vladama i pokretima koji su manipulacijom sposobni pribaviti potporu širokih slojeva u raznim dijelovima svijeta.

The International Identity and Independence of the Republic of Dubrovnik*

Clearly, international identity and independence cannot be strictly separated. Still, it is possible and quite useful for our purpose to separate discussions of identity and political independence in order to achieve transparency in our presentation.

First, we shall address the question of the international identity of the Republic of Dubrovnik.

I

In what way can an international identity be proven and how is it affirmed? How can one territorial and political *structure*, one statal and legal reality, one entity, be shown truly to possess an identity in terms of international law? What needs to be established to make out the identity of such an entity beyond a shadow of a doubt?

Certainly, such territorial and political unity *must* occupy a visibly (even though not precisely) defined space (borders); it *must* be permanently populated (people, population); it *must* set up and maintain a governmental organisation to protect its order; and it *must* behave more or less in accordance with the standards that within a given period of time are considered binding in relations between different states.

Is it not possible that even when these requirements have been met, the territorial and political entity still does not possess international identity? Because, even though this entity may possess a high degree of internal autonomy, it may, from the point of view of international law, constitute an integral part of another state, one fully international legal entity, or it may, even though a separate territory, have a status which - within a given period of time in history - can only be described as a colony, a *territory*, a tributary principality, a protectorate, or by any other similar word which implies dependence in international relations, dependency, subordination? Is it possible that we are dealing here with a case of a suzerain-vassal relationship of different extent and form?

* *The International Identity and Independence of the Republic of Dubrovnik*. /Proceedings of the Conference: Diplomacy of the Republic of Dubrovnik/ - in: Diplomatic Academy Year – Book, Zagreb, Vol. 3, 1998, pp. 51-61.

The questions we have raised here imply that, in addition to the requirements already mentioned, there are additional requirements that determine international identity. Notably, the same territorial and political entity must also display external political sovereignty: it must decide about its relations with other states independently; it must conclude international agreements; it must establish and maintain diplomatic and consular relations and decide on its representatives and agents.¹

The way to determine the existence or non-existence of true identity is, obviously, to examine reality in objective terms. This means that neither from the point of view of law (international law) nor from the point of view of politics, and least of all from the point of view of practical daily politics or the daily conduct of political affairs, can we be satisfied by merely examining the words, statements or documents that point to the existence of international identity. What is required is examination and verification, in order to ascertain that the written and spoken or agreed upon and proclaimed assertions are not merely an illusion, the *nudum ius*, whereas the reality is quite the opposite - and that there is a gap between the normative and the factual. In order to establish the existence of effectiveness², which is so crucial to *International Public Law* and *International Politics*, it is necessary to examine the political, economic and social state of affairs and circumstances during a certain period of time. What is needed is the "sociological foundation of international law"³ as Max Huber put it. Huber was an exceptionally successful Swiss internationalist, who distinguished himself not only in the doctrinal field but also in the practice of international law and interrelations between states (he was President of the International Committee of the Red Cross; President of the International Court of Justice in the Hague). Among other things, it is necessary to examine whether the Republic of Dubrovnik, in reality, was run by some hidden power, groups or

¹ Only a very limited number of examples can be quoted here to corroborate that the Republic of Dubrovnik met those requirements. The Republic's Archives, on the other hand, contain plentiful documentation to sustain this. Especially numerous are documents relating to the conduct of diplomatic and consular affairs of the Republic. The Archives' ample documentation has partly been studied and published. However, it has hardly been exploited for all its worth, nor has it been sufficiently translated or published.

² Effectiveness is essential for legal institutes and certain conditions to develop and exist, as it is essential to establishing validity of legal action. Within this branch of law, effectiveness possesses truly a creative power. Without effectiveness - that is, if something does not really exist and is not executed - there can be no norm; and the norm cannot disappear for failure of execution. One territorial and political entity can only be regarded as a state if it effectuates its order. The principle of effectiveness has to be realised. "So wird eine Gemeinschaft nur dann als Staat angesehen, wenn sich ihre Ordnung regelmäßig durchgesetzt hat" (Verdross-Simma, *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlin, 1976, p. 64).

³ Huber, Max, *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, Berlin, 1928.

individuals, actors that existed outside the borders of the Republic, in other countries - or was it the ruling class, the aristocracy of Dubrovnik, that actually made all decisions. Who makes decisions in reality? Who exercises the power which in modern politology is usually called the *decision-making power*? It is primarily up to historians - in particular those with sound knowledge of Dubrovnik's past who know how to use authentic records and are willing to do so - to give an answer to this question? What someone lacking expertise and a non-historian - relying on his reading about the matter and discussing with experts the authentic materials, documents from the Republic's Archives - may safely conclude is that the governing bodies of the Republic (the Great Council, the Senate, the Small Council, the Prince) were by no means - especially in its most productive period - an instrument of any one government or political power outside the Republic.⁴ To prove this allegation by detailed politological studies and their results is a task which cannot be undertaken in this short presentation. However, as this symposium is limited - or focused - on diplomacy of the Republic, so can this presentation of legal identity be limited to proving Dubrovnik's identity by the evidence provided by diplomacy, putting aside detailed sociological and politological studies concerning this subject. Diplomacy - the use of contacts, communications, behaviour and relations between international entities - makes it possible to reach true and easily verifiable assertions and conclusions in a more simple and prompt way which by no means is less true or reliable.

Was the Republic of Dubrovnik an entity under international law? Without the use of detailed research and analyses, answers to this question can easily be drawn from the evidence recurring in the conduct of diplomatic affairs of the Republic: the Republic concluded international agreements; it decided whether it would recognise another state or some new government or not; it conducted diplomatic correspondence; it provided and received credentials.⁵ Diplomatic and consular representatives of the Republic - acting in this capacity - attended

⁴ This, of course, does not mean that Dubrovnik did not have to take account of political forces, influences and pressures applied by other states - even superpowers are not free from this; it only means that its governing bodies took decisions independently; nobody else could decide instead of them and for them. Naturally, other international entities were free to react to decisions made by the Republic either favourably or unfavourably. Dependence and independence will be discussed in section II.

⁵ "Favi submitted his credentials to the president of the Directorate and delivered a small speech in which, as he notes in his report, he said that the Republic of Dubrovnik, by appointing him to the office of charge d'affaires, wished to convey to the French Republic the assurances of its highest consideration, hoping for the continuance of good friendship and benevolence. In his reply, the president of the Directorate assured Favi that Dubrovnik could be certain of that" (An-drassy, *Priznanje novih država i vlada u praksi Dubrovačke diplomacije*, Rad JAZU, Knjiga XVI, Zagreb, 1971., p. 84).

official state ceremonies in the receiving states; representatives of foreign states enjoyed the appropriate status in the Republic. This can easily be proved. Saved in the records of the Republic is the evidence of a permanent, well developed, extremely competent and successful diplomatic service that carried out its tasks industriously. Does this prove that the Republic of Dubrovnik was an international legal entity? It certainly does! Who other than a state may have an institutionalised service and bodies that have been formed to act and which act as agents or representatives of an entity equal to other international entities - states? Are there any territorial and political entities other than states that can effect the already stated diplomatic activities - can such entities exist? Are territorial and political units without an international identity ever in a position to grant or deny recognition to governments emerging from revolutionary movements? ⁶

The history of the Republic and its records provide unmistakable evidence showing that the Republic - as well as its diplomatic and consular missions - exercised their rights and honoured their duties and obligations in full accord with diplomatic law as part of international law, and in accordance with the customs existing prior to the Vienna Congress and the regulations on the rank of diplomatic representatives (19 March 1815).⁷

This symposium has been designed to focus on the diplomacy of the Republic of Dubrovnik, therefore it is not necessary on this occasion to also prove its statehood and identity by activities other than diplomatic (for example, by its constitutional order, independent judicial system or by the fact that Dubrovnik could mint coins). From the works of our historians - especially those that deal with the topic of this paper (identity, independence) - one gets the impression that the Republic - its political leadership, the Prince and the three councils in the first place ⁸ - were fully aware of the crucial role their foreign policy and the competence of their diplomacy played in the survival and prosperity of the Republic. This should not come as a surprise considering the security and geostrategic position of the Republic which was extremely complex and disadvantageous. An additional disadvantage were the properties of their immediate neighbours, of their nature and of their cultures in general, and of the methods they used, how they valued obligations they had undertaken and how they honoured the word they had given, etc., but also of the powers from the not so close

⁶ Answers to questions formulated in this way can only prove that Dubrovnik enjoyed international identity. This is being highlighted because, even without more detailed studies and with no thorough knowledge of Dubrovnik's past, it is possible, based on indisputable facts from its diplomatic practice, to prove that the Republic of Dubrovnik indeed was an independent state.

⁷ For the text of this document see: Ibler, *Diplomatska historija 1814-1871*, Zagreb, 1960., p. 167.

⁸ There were three councils: the Great Council, the Small Council and the Senate.

neighbourhood (Russia, France). The diplomacy of Dubrovnik therefore was an example and a model of diplomacy which had to rely on its abilities, industriousness and knowledge rather than on physical strength. Crucial to this was accurate information, realistic judgement, understanding of different mentalities, properties, moral values and methods of the main antagonists among the then existing international entities and actors:⁹ the Venetian Republic, the Ottoman Empire, north African pirates, all other Mediterranean states and Hungary and Austria. And as for their immediate neighbourhood, what was essential was not only the knowledge of the authorities established there but also of the characteristics, beliefs, customs and behaviours of their populations (Montenegrins, Albanians, Serbs, Wallachians) and, most certainly, of their customary practice of pillaging and invasions. All of these had to be considered when they established and maintained *good neighbourly* relations.

Much can be learned from the instructions received and reports submitted by diplomatic and consular representatives of the Republic. The knowledge thus obtained is not only of historical value; it does not merely explain and reconstruct a portion of our past. These documents can offer much more than that. They have not yet been analysed or studied properly; in particular, they have not been sufficiently published. But evidently, these documents contain lessons for practical politology that can also be very instructive of the conduct of foreign affairs today. They should serve as a lesson to us all now and in the future.

In conclusion, it should be stressed that we owe our entire knowledge and experience, as yet unused, to the fact that Dubrovnik was truly an international identity. The lessons of its long tradition should not be wasted. And if they are wasted, if we fail to make the best of the opportunities at our disposal, it will surely be to our disadvantage. It will be detrimental not only to our historiography but also to our contemporary foreign policy.

II

There can be no doubt about the international identity of the Republic of Dubrovnik. However, it does not answer the question - which we regard reasonable and justified - of the degree and intensity of the actual independence of Dubrovnik in the conduct of its foreign affairs. Although it is possible for an

⁹ *Actors* in the discipline known as the International Politics are very different forces, more or less organised, which need not be entities under international law, which are not states but nevertheless have influence on the international scene. Dubrovnik and its interests, its property and the lives of its subjects were often threatened and robbed, murdered or enslaved by armed criminal groups. To what extent did the official authorities on the territories under Turkish rule permit, or even support, acts of robbery and looting on Dubrovnik's territory, is a different matter.

international identity to be existent in due form and even though other entities need not overtly deny it, it is still possible for the same entity to act independently only at a formal level and in reality to follow the requirements - hidden to a varying degree - of another entity.¹⁰ It is therefore material to study the real facts existing and operating behind the curtain of a formally established independence. The expression *nudum ius* is certainly well grounded; it very often agrees with the true state of affairs.

But, before turning our attention back to the Republic of Dubrovnik it seems pertinent to address some of the theoretical and practical concepts of International Politics and International Public Law.

It is a fact that within these two fields of study it is not possible entirely to avoid the use of expressions: independence and interdependence.¹¹

States have until now insisted on being independent, and they still do.¹²

Now however, either by their doings or explicitly, they acknowledge the fact that there exists interdependence between international legal entities - states - and that full independence, that is to say, absolute sovereignty (not limited by anything) cannot exist. The international community¹³, such as exists today,

¹⁰ History in general - and especially contemporary history - can offer many examples of this. Great powers, in the past and today, especially if they are certain of their strength, try to force upon other states decisions that are in their own interest or in the interest of a group of states. This forcing one's own will upon another state reduces international independence of the same state. Today, *pressure* is used to describe this sort of influence, and it is being used openly in official statements made by heads of states or governments, ministers and diplomats. It is, of course, in violation of the philosophy of the founders of the United Nations and of the UN Charter (Article 2 and other - sovereign equality of member states), but it is nevertheless a real thing in relations between states - impossible to eradicate, as it seems. The *pressures* come from different forces; they may lead to consenting to the pressures or to resisting them. There were, no doubt, such forces in former days as well, which tried to enforce their will by threats. It is legitimate to see whether the Republic of Dubrovnik was exposed to such threats and with what consequences.

¹¹ Independence (indépendance, Unabhängigkeit) is a term which, in international law, is often used along with the term sovereignty (V. Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1987., pp. 196-197). Interdependence (interdépendance, gegenseitige Abhängigkeit) is used to describe the fact that states cannot exist and act with full independence from other states (V. Ibler, *op. cit.*, p. 105).

¹² It is especially in constitutions, in which the expressions mentioned (sovereignty, independence, autonomy) are repeatedly used in the texts, that this fundamental right is insisted upon, one of a small number of fundamental rights of States (droits fondamentaux de Etats, Grundrechte der Staaten); there are five fundamental rights (V. Andrassy, Bakotić, Vukas, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, 1995., p. 90).

¹³ Even today, it is legitimate to ask whether there really is such a thing as international community. And, of course, was there such a thing at the time of the existence of the Republic of Dubrovnik. If the answer is positive, what then is the legal nature of international community, what are the rights and obligations, and what is its role in relations between states. Theory has not yet offered a universally accepted answer to this question. However, it is true that this expression is necessary today not only in theory but in practice as well. It is used to describe all states existing

cannot, either in theory or in practice, accept or tolerate full independence. At one time states claim they are independent and at another time they say they are interdependent. Many pages containing wise thoughts have been written to explain this perplexing situation, this linguistic (and conceptual) incompatibility; however, no common understanding has been reached. Discussions on the conflict between the concepts of independence and interdependence are still continuing in politology and International Public Law.¹⁴

What can be said of this dichotomy, this contradiction and incoherence? We cannot seek to give any simple and principled answers to these questions here. However, we must, in connection with what has been said, ask ourselves about the independence or interdependence of the Republic of Dubrovnik. What was it like? To what degree did the legal identity of the Republic of Dubrovnik include actual, and not merely formal, independence?

The first, preliminary answer to this question is that the Republic of Dubrovnik, its aristocratic leadership to be more precise, had a very elaborate, reasonable and realistic notion of itself; that is to say, of the Republic and its potentials. They tried to achieve good harmony and balance between the feeling and awareness of their own importance on the one hand, and the necessity of beneficial relations with other states on the other. The interests of their state always came first in the conduct of foreign affairs; but, only such interests as could be realised. Never humiliating or underestimating itself, the wise and reasonable politics of the Republic did not suffer from delusions of grandeur nor did it display political arrogance; it kept clear of confrontations. But those were the virtues of its diplomacy, which had a feeling for the practical and pragmatic and a keen sense of proportion and tact. What we are interested in, however, is the degree and intensity of its independence in the conduct of foreign affairs. Were decisions relating to foreign politics really independent, or were they influenced by some foreign forces outside the Republic of Dubrovnik, by some other - neighbouring - governments, in the first place? Were there any hidden but still indisputable dictates, because of which it may be said that a decision

within a certain period of time, or at least most of the states. The Republic of Dubrovnik was recognised by the international community, almost by all the states that made contact with Dubrovnik; particularly important was the recognition by the great powers of the time: the Ottoman Empire, Hungary, Austria, France, Spain, Russia, and a number of other states. The Venetian Republic was an exception; even though Venice had many contacts and connections with Dubrovnik, it still refused to recognise it as a *Republic* until the very end of its existence (1797).

¹⁴ There are many excellent studies dealing with independence and interdependence and their interrelations in the theory and practice of international law and international politics (See, for example: Charles De Visscher, *Theories et Réalités en Droit International Public*, Paris (Pedone), 1953; Rudolf Blühdorn, *Internationale Beziehungen, Einführung in die Grundlagen der Aussenpolitik*, Wien (Springer-Verlag), 1956; Frederick Schuman, *International Politics* (Mc Grave-Hill Book Company), New York, 1958, and the literature quoted there.

contained in a document, a statement or an act was as such taken by the bodies of the Republic but nevertheless reflected the desires and interests of some other international legal entity?

Based on what can be learned from the works of historians - not directly from archival materials - the Republic of Dubrovnik conducted its internal and external affairs without any direct interference with the decision-making process from outside. Of course, the reasonable politics of Dubrovnik had to take into consideration many things which existed outside the Republic but still had impact on its policy. However, what we wish to establish here is whether those forces interfered directly with the decision-making process? As far as we know, no pressure was applied against legislative and executive bodies of the Republic that would, while leaving formal independence unimpaired, render the actual independence null and void. Decisions taken by the Republic of Dubrovnik were final and not dependent on any foreign authority.¹⁵ Its sovereignty was not the *nudum ius*, i.e. it was not a right that consisted of some empty gesture in practice with no real consequence. The Republic of Dubrovnik has been regarded as a small tributary state, more or less subject to one of the great powers within a given period of time; however, such views cannot be accepted. Naturally, those not familiar with the matter may be misled by expressions and words such as *tribute*, *levy*, *gifts*, for these expressions do appear in the history of Dubrovnik, however one must fully understand their true meaning. Without knowing that certain expressions may have differing meanings in documents and correspondence between international entities, one might certainly get an impression that the independence of Dubrovnik was of a lesser degree. The fact which we have already emphasised, namely that Dubrovnik evidently was not a great power, accounts for the manner of expression characteristic of the relations between unequal partners, the relations with a power, still alive even at a time when the suzerain could no longer prevent that, for example, words like *tribute* or *levy* were just empty words, remnants of the past, reduced to courtesy and ornament.

¹⁵ This was best formulated by Mitić (Ilija Mitić, *Dubrovačka država u međunarodnoj zajednici*, Zagreb, Matica hrvatska, 1988., p. 293) who, having substantiated his views with ample evidence, wrote in the English summary of the book: "... (Dubrovnik) was totally independent, for the decisions of its governing bodies were final and not subject to any further approval." Andrassy (*op. cit.*, see under 5) could not find any evidence that would indicate that the recognition of other states was given under pressure from the outside or that it was forced upon the Republic. Acts of recognition were an expression of the *free political will* of the Republic. Regarding the recognition of governments (not states) ascending to power in violation of constitutions (the French revolution), decisions were taken freely and independently. It should be added here that what is meant under freedom is not some unreal, ideal *freedom*; rather, it is freedom from concrete interference from abroad.

Let us now consider the decisions of the governing bodies of Dubrovnik relating to its external affairs, because such decisions, as we believe, made by a legal entity under international law - that is to say, by an independent state - reflect the degree of its true independence.

Dubrovnik managed its foreign trade independently. Merchants of Dubrovnik decided independently about what they would sell outside the territory of the Republic and to whom, and what they would buy and from whom. Independence in decision-making is essential to an important activity such as trade - and as for Dubrovnik, trade was no doubt their most important activity. Dubrovnik was able to acquire and maintain independence in trade and successfully resisted all pressures against the freedom of trade.

Dubrovnik decided independently about granting or denying asylum on its territory.¹⁶ It is a clear indication of its independence.

Dubrovnik decided independently about its defence system, which fortifications they would build, how they would organise their intelligence service (the approach of foreign forces by land and sea).¹⁷

Dubrovnik decided about establishing relations with other international entities and also, what sort of relations would be established. When certain states were in open disputes and conflicts, Dubrovnik was free in deciding about its position. In spite of acknowledging nominally (although more formally than really) the rule of some foreign power (for example, Hungarian-Croatian kings or the sultan), Dubrovnik was not a satellite to whom this *supreme power*, a foreign government, ordered whose side to take, or to whom it denied neutrality.

The Republic of Dubrovnik facilitated artistic, cultural and scientific connections with all the cultural, scientific and political centres in Europe. There were ample possibilities for mutual influences in all spheres of activity. The people of Dubrovnik were free to travel abroad wherever they chose; there were no restrictions in that sense.

¹⁶ "Dubrovnik gave shelter to foreigners, especially to political and economic refugees. The government of Dubrovnik defended this right on many occasions, and with success. It is an additional proof of its freedom and independence, and Dubrovnik had every right to take pride in this practice" (Mitić, *op. cit.* p. 17).

"By way of proof, it should be stressed that Venice, which otherwise did not recognise Dubrovnik as a Republic, accepted that Dubrovnik had every right to offer shelter within its territory to Venetian subjects as well, which indicates that the Venetian authorities regarded the state territory of Dubrovnik as a separate area with the laws and regulations of Dubrovnik" (Mitić, *op. cit.*, p. 31).

¹⁷ A number of decisions relating to military defence were made independently by authorities of the Republic. There is no evidence of interference from abroad. It seems that most important in this respect were decisions regarding resources for the construction and maintenance of the city walls.

Of course, the state of affairs and relations in different periods of time should not be seen as uniform. Yet they can and must be compared. There were no *blocs* at the time of the existence of the Republic of Dubrovnik. However, in the period between the 15th and the 18th centuries, there existed something similar to what later came to be called *spheres of interest*, *blocs*, *alignment* and the like.

In those times, just like today, there were trade wars of some sort and attempts to achieve monopoly and form spheres of interest.¹⁸ The Republic of Dubrovnik knew how to secure its freedom of activity and enterprise in competition with others. This was certainly a success which must be ascribed to its diplomacy. It should be stressed that, from what we know, and what deserves to be studied in more detail, diplomacy of Dubrovnik knew how to provide support to their traders by political activity, especially in Istanbul; their methods deserve to be examined.

From the point of view of external sovereignty, of the *statehood* in the light of external political reality, experience teaches us that international independence belongs among those features of a state that require constantly to be re-affirmed, renewed and defended, because it may be impaired or even lost through neglect, ignorance and incompetence.¹⁹

Formal recognition of the legal identity once gained may be lost, to be sure, but as long as the same entity exists and endures it cannot gain its identity again and again. "Authority of a state, when created, may under some circumstances be greatly reduced or limited, without affecting the survival of the state."²⁰ International identity is a status, a condition. As for international inde-

¹⁸ States come into existence, they last and they disappear. States do not disappear only as a result of a military defeat in war (debellation) or by succumbing to threats from stronger states; very often, they disappear as a result of dissolution (dismemberment, *démembrement*, *Zerfall*, *Auflösung*) because of various objective reasons impossible to overcome (racial, ethnic, cultural, religious and other reasons), but also because of the wrong and unreasonable internal and/or external policies. The Republic of Dubrovnik did not cease to exist because of any mistakes made by its diplomacy; the revolutionary processes in Europe (the French revolution, Napoleonic wars) and violent conflicts were so powerful, radical and ruthless that a state of the size and strength of Dubrovnik could simply not survive, with all the brilliant qualities and sacrifice of its diplomacy.

¹⁹ See in Andrassy, Bakotić, Vukas, *Međunarodno pravo I*, Zagreb, 1955., p. 68.

²⁰ Diplomatic service deals with external affairs on a daily basis; this involves decision making. Although the international identity of the Republic of Dubrovnik is unquestionable, its independence in the conduct of external affairs was not always *independent* (free, unconditional) to the same extent, nor was it always equally decisive and successful. While formal international identity may be seen as a status, independence in international relations may be of a varying degree, and this is true even of fully independent (sovereign) states. Therefore, independence in international relations may be measured by the actions and success of diplomatic service, and these change all the time.

pendence, it is a completely different matter. It is a process rather than a status.²¹ International entities, states, never cease to strive for more explicit international independence. States are forced to act like this by the relations existing within the international community which is far from being static. While identity of individual states need not be questioned, their international independence is more or less constantly imperilled. The Republic of Dubrovnik was very much aware of the fact that diplomacy must constantly strive for ever more effective independence. The Senate, as may be concluded from the works published, dedicated its deliberations to this task, directly or indirectly. Very often the Senate held very long sessions, discussing the matters connected, to a certain extent, with the defence of independence.

Even though it is wrong to compare the state of affairs from the past, e.g. from the 17th or the 18th centuries, with those of the present time, some comparisons - which, surely, should not be used to draw inadmissible conclusions - may help us understand the international position of the Republic of Dubrovnik. The freedom of religion (somewhat comparable to the present day *ideological* freedom) was no lesser in Dubrovnik than in other states. Dubrovnik treated Muslims, Jews and members of the Orthodox church with a great deal of tolerance. This, however, does not mean that members of different religions were entitled to full equality of rights. Thus, for example, Jews were allowed to reside, run their business and trade within the state territory of the Republic, but the Orthodox and Protestants were not.²² When in certain states (Austria, for example) certain orders were dissolved (the Jesuit order, for example), Dubrovnik did not do the same. As regards their convictions and views, the freedom of thought was no lesser than in Rome or Paris. Examples of serious repression due to intolerance within different society groups cannot be found.

The number and the quality of achievements in literature, music, science, were out of proportion with the population of Dubrovnik, and especially with cultural environment of the vast areas surrounding the territory of the Republic. This could obviously not have been possible if, in addition to material wealth,

Dubrovnik, ever since it ceased to be an autonomous commune and gained recognition as an independent republic (state), never became dependent over a longer period of time to the extent that this would threaten its international identity - its status of a state.

²¹ Even though the expression *analysis* cannot be found in the studies dealing with the discussions and deliberations of the Senate of Dubrovnik, it is perfectly clear that the Senate, actually, *analysed* political situation in great detail. In doing this, the Senate examined and reviewed reports submitted by diplomats and consuls. This required a lot of work and competence (Favi's report, for example, stretches over 3,500 pages). The purpose of this effort was to discover, among other things, threats to the interests, and sometimes even the very survival, of the Republic. In conclusion, the Senate's foremost duty was to take care of the independence of the Republic, and this obviously was achieved by freedom in decision making.

²² See in J. Lučić, *Hrvatski leksikon*, I. svezak, Zagreb, 1996., p. 301.

the Republic did not also enjoy international independence which opened Dubrovnik to different influences, secured free circulation of thought and enabled the people of Dubrovnik to learn about the cultural and scientific achievements in other parts of Europe. The people of Dubrovnik were free to decide for themselves whether they would study in Paris or Salamanca. Is it necessary to prove that none of those would have been possible but for successful diplomacy? To use the rhetoric of the second half of this century, the Republic of Dubrovnik was, especially in its most productive period, *non-aligned*, *blockfrei* - to the extent possible at the time. This meant - and it should be stressed - that its international identity was not an empty shell. With full internal autonomy (especially in matters of defence and judicial autonomy), Dubrovnik was able to attain and maintain an appropriate degree of international independence. The Republic of Dubrovnik, until its very end (1808), never experienced - knowing how to evade and prevent it - any forcible *alignment*, to use modern language, in terms of its social structure, trade, religion or culture.

The history of the Republic of Dubrovnik was in no way idyllic, and this we know for a fact. Dubrovnik was almost constantly exposed to threats, even its survival was uncertain. Threats came from its immediate neighbourhood (Serbs, Montenegrins, Wallachians). And yet, the Republic endured until the time when the shock of political and military change was so powerful that even larger and more powerful states could not resist it. But, as long as it existed, the Republic of Dubrovnik managed, in spite of constant danger, to live in accordance with high political and economic standards. And, what is particularly admirable, it succeeded in creating an excellent environment for cultural, artistic and scientific achievements, especially for the development of literature in the Croatian language. In this respect, the Republic of Dubrovnik can stand comparison with any other European cultural centre of the time.

How was it possible? Who deserves credit for it?

A number of factors, probably; because, there are always a number of factors contributing to a particular situation. One of those factors was no doubt the political wisdom of the people of Dubrovnik. The diplomacy of Dubrovnik displayed a lot of wisdom and talent. From the start, politicians in the Senate were aware of the value of reliable information. Also, they knew that there can be no success without hard work and a lot of patience. The Senate held long discussions in an attempt to reach the best solutions and decisions. A lot of time was spent on conceiving instructions for diplomats and on reviewing reports received from the diplomatic and consular service.

If this is true, then there is no need to argue what our duties are - especially regarding the archives of the Republic. It is to be hoped that those among us who are the most competent will dedicate themselves to studying them to pro-

vide new detailed and reliable information about diplomacy of the Republic of Dubrovnik - information that may be useful and instructive even today.

With all the far-reaching changes on the international political scene and the novel situations created by the course of history, there are always things that remain constant, determined by geopolitical and some other factors which are permanent or at least more stable, as well as by some almost imperishable properties of individual ethnic entities and cultures. The Republic of Dubrovnik has invaluable experiences to offer in this respect.

Summary

International Identity and Independence of the Republic of Dubrovnik

In spite of the fact that the concepts of *international identity* and *independence of a subject of international law* cannot be sharply and completely separated from each other, this paper still attempts, as it were, to consider them separately to an extent. This is because a territorial political unit, despite its specific identity can – in terms of international law and international relations – be in a very subordinate position, that is to say in obvious dependence.

In the case of the Republic of Dubrovnik, to get the clearest possible insight in its legal and political position, first the existence of its identity is established, and then the very high degree of its independence is proved. The paper points to the examples that support this. Particularly the non-interference even of great powers with the domestic and foreign policies of the Republic of Dubrovnik. This was, among other things, made possible by the high quality of Dubrovnik's diplomacy.

Bibliografija radova Vladimira Iblera*

I. Monografske publikacije

1960.

Diplomatska historija 1814-1871. Sumarni pregled. Izbor dokumenata. – Zagreb: Školska knjiga, 1960. – IX + 225. str.

1962.

Međunarodno javno pravo: po predavanjima prof. dr. Vladimira Iblera sastavio Drago Dominis, asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu. Samo za upotrebu studenata Više ekonomske škole – vanjskotrgovinskog smjera, Zagreb. – Zagreb: Komisija za skripta VEŠ, 1962. – 164. str.: strojopis umnožen.

1963.

Sloboda mora: predavanja održana u nastavi III stupnja na Pravnom fakultetu u zimskom semestru školske godine 1962/63. – Zagreb, 1963. – 133. str.: strojopis umnožen.

* Prigodom izrade bibliografije radova Vladimira Iblera korišteni su slijedeći izvori:

- *Bibliografija akademika Vladimira Iblera.* – u: Javne internet stranice Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Osobne stranice članova Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (<http://www.hazu.hr/Akademici/Vibler-Bibl.html>).
- Delibašić, Tatjana, *Vladimir Ibler.* - u: Hrvatski biografski leksikon. – Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2005. – sv. 6., str. 6-7.
- Elektronički katalog knjižnice Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (<http://161.53.55.45/web/start01.htm>).
- Elektronički katalog knjižnice Pravnog fakulteta u Zagrebu (<http://knjiznica.pravo.hr>).
- Elektronički katalog Nacionalne i sveučilišne knjižnice (<http://www.nsk.hr/DigitalLib2c.aspx?id=114>) i Digitalizirani abecedni katalog Nacionalne i sveučilišne knjižnice (<http://www.nsk.hr/DigitalLib1c.aspx?id=254>).
- Hrvatska znanstvena bibliografija – projekt Sustava znanstvenih informacija Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske (<http://bib.irb.hr/>).
- Kovačević, Jasna, Šarić-Radočaj, Ana, *Popis radova prof. dr. Vladimira Iblera.* Spomenica prof. dr. Vladimiru Ibleru u povodu sedamdesetogodišnjice života i odlaska u mirovinu. - u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 35, 1985., br. 5.6, str. 547-553.
- Kovačević, Jasna, Šarić-Radočaj, Ana, Jureković, Marino, *Popis radova akademika Vladimira Iblera,* – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 53, 2003., br. 5, str. 1375-1391.

Ponajviše smo se oslonili na navode i strukturu posljednjeg izvora koji nas je zadužio sustavnim oblikom, pouzdanošću i preciznošću.

Također se zahvaljujemo kolegama, bibliotekaru Josipu Prgometu i povjesničaru dr. sc. Marinu Maninu na stručnoj pomoći prilikom izrade ove bibliografije.

1964.

Promjene strukture međunarodne zajednice prema Povelji Ujedinjenih naroda. – Beograd: Naučno delo, 1964. – 16 str.: omotni nasl.: Srpska akademija nauka i umetnosti. Odeljenje društvenih nauka. Pripremni prilozi za Simpozijum o odnosima između država u današnjim uslovima organizacije međunarodne zajednice.

Les changements dans la structure de la communauté internationale selon la Charte des Nations Unies. – izdanje prethodnog članka na francuskom.

Uvod i subjekti međunarodnog javnog prava. – Zagreb: Visoka upravna škola, 1964. – 113 str.: strojopis umnožen.

1965.

Sloboda mora. – Zagreb: Narodne novine, 1965. – 202 str.: Biblioteka monografija pravnih i društvenih nauka, sv. 7.

1970.

Bibliographie des jugoslawischen Schrifttums zum Völkerrecht 1945 – 1968: Bearbeitet von Prof. Dr. Vladimir Ibler, Rechtsfakultät Zagreb. – Hamburg: Hansischer Gildverlag, 1970. – XIX + 380 str.: Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bibliographien, Band 2.

1971.

Međunarodni odnosi. / priredio Vladimir Ibler – Zagreb: Naprijed, 1971. – 501 str.: Hrestomatija političke znanosti: Vladimir Ibler izvršio izbor tekstova i napisao uvodnu studiju: *Znanost o međunarodnim odnosima*, str. 9–76.

1972.

Rječnik međunarodnog javnog prava. – Zagreb: Informator, 1972. – 386 str.: Pravni rječnici.

1978.

Međunarodno diplomatsko i konzularno pravo. – Zagreb: Fakultet političkih nauka, Postdiplomski studij Međunarodni odnosi, 1978. – 130 str.: strojopis umnožen.

1979.

Povijesni razvoj prava mora. – Split: Poslijediplomski studij prava mora Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, 1979. – 13 list.: strojopis umnožen.

1980.

Mirno rješavanje sporova. – Split: Katedra za međunarodno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, 1980. – 55 list.: strojopis umnožen.

1981.

Izbor dokumenata o mirnom rješavanju sporova. / priredio Vladimir Ibler – Split: Katedra za međunarodno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, sv. 19., 1981. – :nepag. listovi.

1987.

Rječnik međunarodnog javnog prava: 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. – Zagreb: Informator, 1972. – 368 str.: Rječnici informatora.

2001.

Međunarodno pravo mora i Hrvatska. – Zagreb: Barbat, 2001. – 561 str. – autor je u monografiji priložio: *Izbor iz hrvatske bibliografije međunarodnog prava mora.*

II. Znanstveni prilozi u periodičkim publikacijama

1950.

Državne granice FNR Jugoslavije. – u: *Naša zakonitost*, Zagreb, 4, 1950., br.1-2, str.68-83.

1951.

Državne granice između socijalističkih država. – u: *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, 1951., str. 119-137.

Uloga UNESCO-a u obrani mira. – u: *Sveučilišni list*, Zagreb, 2, 1951., br.33, str.3.

1952.

„Historija diplomacije“, uz hrvatski prijevod ruskog djela. /Prikaz/. – u: *Hrvatsko kolo*, Zagreb, 5, 1952., br.2, str. 113-116.

1953.

Dva cilja Ujedinjenih naroda. – u: *Republika*, Zagreb, 9, 1953., br.5, str. 427-431.

Pravo progona danas. – u: *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, 3, 1953.,str. 16-26.

Presuda Međunarodnog suda u britansko-norveškoj parnici s osvrtom na jugoslavenski Zakon o obalnom moru i na pravo ribolova u jugoslavenskom vanjskom pojasu. – u: Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1, 1953., br. 3-4, str. 410-428.

1954.

Američki pravni seminar u Salzburgu. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 4, 1954., br. 1-2, str. 176-178.

Dr. Milovan Zoričić, član Međunarodnog suda u Hagu: Teritorijalno more, s osvrtom na otvoreno i unutarnje more, vanjski pojas i pitanja kontinentalne ravnine, Zagreb, str. VII + 270. /Prikaz/. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 1, 1954., br. 1, str. 126-130.

Vanjski morski pojas. – u: Zbornik za pomorsko pravo, Zagreb, JAZU, knj. 3/70, str. 11-70.

1955.

Revizija Povelje i Međunarodni sud. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 5, 1955., br. 3-4, str. 157-162.

Vanjski morski pojas. – u: Zbornik za pomorsko pravo, Zagreb, 1955., knj. 3, str. 11-70.

1956.

Domaine réservée i Povelja Ujedinjenih naroda. – u: Naša zakonitost, Zagreb, 10, 1956., br. 5, str. 193-200.

Nesamoupravna područja u svjetlu čl. 73 Povelje. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 6, 1956., br. 1-2, str. 55-60.

Pogovor. – u: Lewis, Bernard: Arapi u povijesti. – Zagreb: Kultura, 1956., str. 213-226.

Protuustavna ratifikacija. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 3, 1956., br. 2, str. 271-286.

1957.

Dr. Wilhelm Wegener: Die internationale Donau – völkerrechtliche Bemerkungen zum Belgrader Donau – Schiffahrtsabkommen von 1948. /Prikaz/. – u: Zbornik za pomorsko pravo, Zagreb, 1957., knj. 4, str. 382-386.

Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava. - u: Naša zakonitost, Zagreb, 11, 1957., br. 11-12, str. 425-431.

Revision of the United Nations Charter – A Symposium, New Delhi, 1956. /Prikaz/. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 7, 1957., br. 2, str. 196-198.

1958.

Institut de droit international et des relations internationales près la Faculté de Droit de Zagreb. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 5, 1958., br. 1, str. 245.

Neki problemi evropske integracije. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 8, 1958., br. 3-4, str. 198-214.

1959.

Les aspects juridiques du marché commun. Liège, Faculté de Droit, 1958. (Collection scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Liège). /Prikaz/. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 9, 1959., br. 1-2, str. 134.

Poštanski brod u međunarodnom pravu u vrijeme mira. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 6, 1959., br. 2, str. 215-219.

1960.

Institute for International Law and International Relations of the Faculty of Law in Zagreb. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 7, 1960., br. 2, str. 411-412.

1961.

Podmorski kabeli i naftovodi u međunarodnom pravu. – u: Zbornik za pomorsko pravo, Zagreb, 1961., knj. 5, str. 123-177.

1962.

Institut de droit international et des relations internationales près la Faculté de Droit de Zagreb. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 9, 1962., br. 2, str. 290-292.

Opće običajno međunarodno pravo morskih luka u doba mira. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 9, 1962., br. 1, str. 22-43.

1964.

Deset-godišnjica Jugoslavenskog udruženja za međunarodno pravo. – u: Naša zakonitost, Zagreb, 18, 1964., br. 10-11, str. 511-512.

Međunarodni problemi vezani uz pojavu zagađivanja nemaritimnih voda. – u: Zagreb: Institut za međunarodno pravo i međunarodne odnose u Zagrebu, 1964., 30 listova. – strojopis autogr.

O prijepodu Povelje. /zajedno sa Andrassy, Juraj/. – u: Povelja Ujedinjenih naroda. – Zagreb: Narodne novine, 1964., str. 20 – 23. – Zbirka pravnih propisa, sv. 15.

Pristup nuklearnog broda u strane luke. – u: Pravni problemi miroljubivog korišćenja nuklearne energije. Referati i diskusija sa Savetovanja održanog 13. i 14. decembra 1963., Beograd, 1964., str. 124-130.

Promjene strukture međunarodne zajednice po Povelji Ujedinjenih nacija. – u: Pripremni prilozi za Simpozijum o odnosima između država u današnjim uslovima organizacije međunarodne zajednice. - Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, Naučno delo, 1964., str. 1 – 15.

1965.

Uz novi Zakon o obalnom moru, vanjskom morskom pojasu i epikontinentalnom pojasu Jugoslavije. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 12, 1965., br. 3, str. 312-334.

1966.

Bibliografija naučnih i stručnih radova Jurja Andrassyja. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 16, 1966., br. 3-4, str. 247-254.

Neke postavke o međunarodnoj zajednici. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 16, 1966., br. 3-4, str. 267-279.

Život i rad profesora Jurja Andrassyja. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 16, 1966., br. 3-4, str. 237-241.

1967.

Međunarodna zajednica. – u: Politička misao, Zagreb, 4, 1967., br. 4, str. 671-677.

1968.

Bečka konvencija o međunarodnom ugovornom pravu. – u: Međunarodni problemi, Beograd, 20, 1968., br. 3, str. 75-88.

Bibliographie des travaux scientifiques de Juraj Andrassy / redigée par Vladimir Ibler. – u: Mélanges offerts à Juraj Andrassy, Essays in International Law in Honour of Juraj Andrassy, Festschrift für Juraj Andrassy /- La Haye: Martinus Nijhoff, 1968, str. 358-365.

Sanitetska služba civilnog stanovništva u oružanom sukobu. – u: Zdravstvo, Zagreb, 10, 1968., br. 1, str. 36-48.

La vie et l'œuvre du Professeur Juraj Andrassy.- u: Mélanges offerts à Juraj Andrassy, Essays in International Law in Honour of Juraj Andrassy, Festschrift für Juraj Andrassy /- La Haye: Martinus Nijhoff, 1968, str. VII-XII.

1970.

Međunarodno pravo i bogatstvo mora. Juraj Andrassy, "Inetrnational Law and the Resources of the Sea", Columbia University Press-New York and London, 1970. /Prikaz/. – u: Međunarodni problemi, Beograd, 22, 1970., br. 4, str. 153-159.

Međunarodnopravni problem podmorja. – u: Ujedinjene nacije i suvremeni svet. Zbornik radova, Beograd, 1970., str. 242-252.

1971.

The Interests of Shelf-Locked States and the Proposed Development of the Law of the Sea. – u: The Indian Journal of International Law, New Delhi, vol. 11, July 1971, No. 3, str. 389-410.

1972.

Granice nacionalne jurisdikcije na moru i pravni problemi koji iz toga proističu. – u: Reguliranje međunarodnog režima morskog dna izvan granica nacionalne jurisdikcije, Zagreb, 1972., list B 1 – list B 12.

Internacionalizacija rijeka jednostranim aktima država. – u: Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 20, 1972., br. 1-3, str. 227-237.

Juraj Andrassy. – u: Pravnik, Zagreb, 1972., br. 3, str. 47-48.

1973.

The Land- and Shelf-Locked States and the Development of the Law of the Sea. – u: Annales d'etudes internationales - Annals of International Studies, Genève, vol. 4, 1973, str. 55-65.

Naš nacrt Zakona o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi sa stajališta međunarodnog javnog prava. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 23, 1973., br. 2-3, str. 359-370.

Neke primjedbe uz čl. 50 Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora. – u: Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1973., br. 2, str. 131-138.

1974.

Treća konferencija Ujedinjenih naroda o pravu mora. – u: Naša zakonitost, Zagreb, 28, 1974., br. 11-12, str. 1127-1139.

Uz pitanje granica nacionalne jurisdikcije na moru. – u: Naša zakonitost, Zagreb, 28, 1974., br. 7-8, str. 743-746.

1975.

Anti-Pollution Jurisdiction in the Exclusive Economic Zone and the Freedoms of Navigation. – u: Recht im Dienst des Friedens. Festschrift für Eberhard Menzel zum 65. Geburtstag am 21. Januar 1976, Berlin, 1975, str. 535-549.

Rješavanje sporova i buduća Konvencija o pravu mora. – u: Međunarodni problemi, Beograd, 27, 1975., br. 2, str. 61-83.

1976.

O prijepodu Povelje. /Andrassy, Juraj, Ibler, Vladimir/. – u: Povelja Ujedinjenih naroda. – Zagreb: Narodne novine, 1976., str. 39-43.

U povodu trećeg izdanja. – u: Povelja Ujedinjenih naroda. – Zagreb: Narodne novine, 1976., str. 9-21.

1977.

The Changing Law of the Sea as Affecting the Adriatic. – u: German Yearbook of International Law, Berlin, vol. 20, 1977, str. 174-195.

Juraj Andrassy – In memoriam. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 24, 1977., br. 3, str. 387-388.

The Settlement and Disputes Arising from the Interpretation and Application of the Sea Law Convention with Special Consideration of the Spring 1976 New York Session of the Law of the Sea-Conference. – u: Thesaurus Acroasium of the Institute of the Public International Law and International Relations of Thessaloniki, vol. VII, The Law of the Sea (4th Session: September 1976), Thessaloniki, 1977, str. 453-478.

1978.

Ambatielos Case (Jurisdiction) (Reports 1952, p. 28). Affaire Ambatielos (Compétence) (Recueil 1952, p. 28). – u: Précis de la Jurisprudence de la Cour Internationale. Vol. II. Cour Internationale de Justice. Première partie. A Digest of the Decisions of the International Court of Justice. Part One. Ed. Krystyna Marek. Institut universitaire de hautes études internationales. – Genève; La Haye: Martinus Nijhoff, 1978, str. 324-339. – tekst usporedno engleski i francuski.

Ambatielos Case (Merits: Obligation to arbitrate) (Reports 1953, p. 10). Affaire Ambatielos (Fond: Obligation d'arbitrage) (Recueil 1953, p. 10). – u: Précis de la Jurisprudence de la Cour Internationale. Vol. II. Cour Internationale de Justice. Première partie. A Digest of the Decisions of the International Court of Justice. Part One. Ed. Krystyna Marek. Institut universitaire de hautes études internationales. – Genève; La Haye: Martinus Nijhoff, 1978, str. 340-347. – tekst usporedno engleski i francuski.

1979.

Juraj Andrassy (1896-1977). /Nekrolog/. – u: Ljetopis JAZU, knj. 81 (1977.), Zagreb, 1979., str. 653-654.

Juraj Andrassy: The Man and his Work. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 26, 1979., br. 1-3, str. 8-12.

O Konferenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora. /Razgovor s Vladimirom Iberom i Budislavom Vukasom vodila Katarina Tomaševski/. – u: Argumenti, Rijeka, 1979., str. 115-132.

O obilježjima i načinu znanstvenog rada Jurja Andrassyja. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 26, 1979., br. 1-3, str. 1-7.

Uticaj naučne i tehnološke revolucije u drugoj polovini XX vijeka na razvoj međunarodnog prava s obzirom na prostor: Materijali sa naučnog skupa. – u: Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava. – Beograd: Institut za međunarodno pravo i međunarodne odnose Pravnog fakulteta u Zagrebu; Centar za međunarodno pravo Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu, 1979., str. 33-54.

1980.

Biografija Jurja Andrassyja. – u: Juraj Andrassy 1896-1977. Spomenica preminulim akademikima, sv. 6, JAZU, Zagreb, 1980., str. 33-35.

Einige Bemerkungen zur Beilegung der Abgrenzungsstreitigkeiten im ICNT. – u: Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Vertosa zum 70. Geburtstag, Berlin, 1980, str. 287-297.

Naša Biblioteka. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1945-1980. – Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1980., str. 181-184.

Nesvrstanost i međunarodno pravo. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 30, 1980., br. 2-3, str. 243-260.

Pogreb akademika Jurja Andrassyja na Mirogoju – Zagreb, 22. prosinca 1977. godine. (Oproštajna riječ). – u: Juraj Andrassy 1896-1977. Spomenica preminulim akademikima, sv. 6, JAZU, Zagreb, 1980., str. 14-15.

Život i djelo akademika Jurja Andrassyja. – u: Juraj Andrassy 1896-1977. Spomenica preminulim akademikima, sv. 6, JAZU, Zagreb, 1980., str. 17-29.

1981.

Međunarodnopravni pogled na nesvrstanost. – u: Međunarodni problemi, Beograd, 33, 1981., br. 3-4, str. 341-377.

1982.

Međudržavni sporovi u međunarodnim odnosima i međunarodnom pravu. – u: Rad JAZU, Zagreb, knj. 401 = knj. 21 Razreda za društvene znanosti, 1982., str. 127 – 148.

Sistem mirnog rješavanja sporova. – u: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo – Novo pravo mora, Zagreb, 15, 1982., br. 17, str. 260 – 281.

1983.

Isključiva gospodarska zona s posebnim osvrtom na Jadran. – u: Pomorski zbornik, Rijeka, 21, 1983., str. 23-42.

Jadran: isključiva gospodarska zona kao prostor međunarodne suradnje. – u: Ekonomske posljedice Konvencije o pravu mora na zemlje u razvoju i Jugoslaviju (Projekt). – Zagreb: Institut za zemlje u razvoju, 1983., str. 92-97.

Problem proglašenja isključive ekonomske zone Jugoslavije. – u: Pravno uređenje ribolova na Jadranu u odnosima s Italijom (Projekt). – Zagreb: Institut za zemlje u razvoju, 1983., str. 32-45.

1984.

Isključiva ekonomska zona (EEZ), Jadransko more i Jugoslavija. – u: Morsko ribarstvo, Zagreb, 36, 1984., br. 1, str. 7-9.

Novo međunarodno pravo mora. – u: Pravo i društvo, 3, 1982-1983, Zagreb, 1984., str. 1-3.

1985.

The Importance of the Exclusive Economic Zone as a Non-Resource Zone. – u: Prinosi za poredbeno proučavanje prava i međunarodno pravo - Essays on the New Law of the Sea, Zagreb, 18, 1985., br. 21, str. 118-140.

Pitanje proglašenja isključive ekonomske zone (EEZ). – u: Primjena Konvencije o pravu mora – jugoslavenska gledišta. – Zagreb, 1985., str. 118-140.

Ujedinjeni narodi i novo pravo mora. – u: Četrdeset godina Ujedinjenih nacija. – Beograd: Radnička štampa, 1985., str. 109.-120.

1986.

In memoriam Natku Katičiću. – u: Natko Katičić 1901-1983, Spomenica preminulim akademikima, sv. 34, JAZU, Zagreb, 1980., str. 17-28.

Konvencija o pravu mora; Završni akt Treće konferencije UN o pravu mora /prijevod/. – u: Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora (1982): sa zvaršnim aktom Treće konferencije UN o pravu mora i komentarskim bilješkama. /priredio Rudolf, Davorin/. – Split: Književni krug; Pravni fakultet u Splitu, Split, 1986.

1987.

Novo u međunarodnopravnom poretku na morima i naši interesi. – u: Adrias Zavoda za znanstveni i umjetnički rad JAZU, Split, 1987., str. 5-21.

Pomorske vojne vježbe i manevri u tuđim isključivim ekonomskim zonama s gledišta međunarodnog prava. – u: Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, 34, br. 1-2, str. 184-198.

1988.

Počeci sociologije međunarodnog prava. – u: Rad JAZU, Zagreb, knj. 439=knj. Razreda za društvene znanosti, 1988., str. 63-97.

Predgovor. – u: Mitić, Ilija: Dubrovačka država u međunarodnoj zajednici (od 1358. do 1815.). – Zagreb: JAZU, Nakladni zavod Matice Hrvatske, 1988., str. 7-12.

Što dokazuju nacionalna zakonodavstva o međunarodnom pravnom institutu "isključiva gospodarska zona"? – u: Adrias Zavoda za znanstveni i umjetnički rad JAZU, Split, 2, 1988., str. 151-159.

1989.

D. Šepić o problematici narodnih manjina 30-tih godina. – u: Arhivski vjesnik, Zagreb, 32, 1989., br. 33, str. 57-60.

Liga naroda i događaji u Španjolskoj: 1936-1939. – u: Španjolska 1936-1939. Prilozi sa znanstvenog skupa. – Zagreb: JAZU, Globus, 1989., str. 40-47.

Nastanak Ujedinjenih naroda u Šepićevim radovima. – u: Arhivski vjesnik, Zagreb, 32, 1989., br. 33, str. 69-72.

1990.

D. Šepić o problematici narodnih manjina 30-tih godina. – u: Buzetski zbornik, Buzet, knj. 14, 1990., str. 57-60.

Nastanak Ujedinjenih naroda u Šepićevim radovima. – u: Buzetski zbornik, knj. 14. Buzet, 1990., str. 69-72.

Rekonsideracija nekih temeljnih načela i faktora jugoslavenske vanjske politike. – u: Rad JAZU, Zagreb, knj. 451 = knj. 29 Razreda za društvene znanosti, 1990., str. 129 – 154.

Vladislav Brajković (1905-1989). /Nekrolog/. – u: Ljetopis JAZU, knj. 93 (1989.), Zagreb, 1990., str. 381-383.

1991.

Pogreb u Perastu /govor na sprovodu akademika Vladislava Brajkovića/. – u: Vladislav Brajković 1905-1989, Spomenica preminulim academicima, sv. 62, HAZU, Zagreb, 1991., str. 22-23.

1992.

Hrvatska vanjska politika. – u: Rad HAZU, Zagreb, knj. 461=knj. Razreda za društvene znanosti, 1992., str. 95-125.

Pravo naroda na samoodređenje i zloupotreba tog prava. – u: Politička misao, Zagreb, 29, 1992., br. 2, str. 53 – 80.

Pravo svake države na obranu njezinog teritorijalnog integriteta – prepreka na putu ostvarenja prava na samoodređenje? – u: Informator, Zagreb, 40, 1992., br. 3949-3950, str. 1-2.

1993.

Vjekoslav Cvrnje: Vatikanska diplomacija – Pokoncilski Vatikan u međunarodnim odnosima. Školska knjiga – Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1992. /Prikaz/. – u: Politička misao, Zagreb, 30, 1993., br. 3, str. 198-200.

1994.

Državna granica na moru između Republike Hrvatske i Republike Slovenije. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 44, 1994., br. 5-6, str. 469-478.

Kolektivna sigurnost i vanjska politika Hrvatske. – u: Politička misao, Zagreb, 31, 1994., br. 1, str. 26-43.

Predgovor. – u: Vukadinović, Radovan: Politika i diplomacija.- Zagreb: Otvoreno sveučilište, 1994., str. 1-4.: Biblioteka Dvojbe i promišljanja, sv. 2.

1996.

Kolektivna sigurnost i Ujedinjeni narodi. – u: Hrvatska i Ujedinjeni narodi. – Zagreb: Organizator, 1996., str.45-59.

Naša Biblioteka. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996, knj. II, sv. I, Zagreb, Pravni fakultet, 1996., str. 587-594.

Pravo Republike Hrvatske da proglasi svoj isključivi gospodarski pojas. – u: Rad HAZU, Zagreb, knj. 473=knj. Razreda za društvene znanosti, 1996., str. 23-46.

1998.

Branko Jakaša (1919-1997). /Nekrolog/. – u: Ljetopis HAZU, knj. 101 (1997.), Zagreb, 1998., str. 572-573.

Međunarodnopravni subjektivitet i vanjskopolitička nezavisnost Dubrovačke Republike. /prilog sa simpozija „Diplomacija Dubrovačke Republike“/ – Zbornik Diplomatske akademije, Zagreb, br. 3,1998., br. 3., str. 49 – 59.

The International Identity and Independence of the Republic of Dubrovnik. /Proceeding from the Conference: Diplomacy of the Republic of Dubrovnik/ – u: Diplomatic Academy Year – Book, Zagreb, Vol. 3, 1998, str. 51-61.

Uz pitanje lateralnih granica Republike Hrvatske na moru. – u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 35, 1998., br. 3-4 (51-52), str. 693-697.

1999.

Andrassy, Juraj. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996, knj. III, sv. 3, 1926-1950, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 113-118.

Juraj Andrassy (1896-1977). /Nekrolog/. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996, knj. III, sv. 3, 1926-1950, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 109-111.

O obilježjima i načinu znanstvenog rada Jurja Andrassyja. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996, knj. III, sv. 3, 1926-1950, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 44-55.

O povijesnim izvorštima hrvatske diplomacije. /Prilog sa simpozija „Iskustva moderne hrvatske diplomacije“/. – u: Zbornik Diplomatske akademije, Zagreb, 1999., str. 65 – 67.

Vladislav Brajković (1905-1989). /Nekrolog/. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996, knj. III, sv. 3, 1926-1950, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 302-305.

Život i djelo akademika Jurja Andrassyja. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996, knj. III, sv. 3, 1926-1950, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 31-43.

Život i rad akademika Jurja Andrassyja. – u: Pravni fakultet u Zagrebu 1776-1996, knj. III, sv. 3, 1926-1950, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 21-30.

2001.

Jus cogens i pravo mora. – u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 51, 2001., br. 5, str. 809 – 827.

2002.

In memoriam Natku Katičiću. – u: Prof. dr. Juraj Andrassy (1896-1977) – Prof. dr. Bertold Eisner (1875-1956) – Prof. dr. Natko Katičić (1901-1983): životi i djela: Katalog izložbe održane na Pravnom fakultetu u Zagrebu 20. .12. 2002 – 10. 1. 2003. godine, Zagreb, Pravni fakultet, 2002., str. 121-134.

Koliko „vrijedi“ međunarodno javno pravo? – u: Rad HAZU, Zagreb, knj. 485 = knj. 40 Razreda za društvene znanosti, 2002., str. 57-76.

Život i djelo akademika Jurja Andrassyja. – u: Prof. dr. Juraj Andrassy (1896-1977) – Prof. dr. Bertold Eisner (1875-1956) – Prof. dr. Natko Katičić (1901-1983): životi i djela: Katalog izložbe održane na Pravnom fakultetu u Zagrebu 20. .12. 2002 – 10. 1. 2003. godine, Zagreb, Pravni fakultet, 2002., str. 25-37.

2003.

Vladislav Brajković (1905-1989). - u: *Život i djelo Vladislava Brajkovića*. - Zagreb: Nacionalna zajednica Crnogoraca Hrvatske; Kotor: Hrvatsko građansko društvo Crne Gore: Društvo „Bokeljska mornarica“, 2003., str. : I. sv.

Legal Foundations of the Economic Zone in the Framework of International Legal Regimes at Sea. – u: *Croatian International Relations Review*, Zagreb, br. 9, 2003, str.3.

2004.

Milica Gačić: Englesko-hrvatski rječnik prava, međunarodnih odnosa, kriminalistike i forenzičnih znanosti, kriminologije i sigurnosti /prikaz/. – u: *Odvjetnik: glasilo, časopis Hrvatske odvjetničke komore*, br. 9-19, Zagreb, 2004.; str.25-26.

Predgovor prvom izdanju. – u: *Mitić, Ilija: Dubrovačka država u međunarodnoj zajednici (od 1358. do 1815.)*. – Zagreb: Nakladni zavod Matice Hrvatske, 2004., str. 11-16.: Biblioteka Astrolab.

2005.

Međunarodno javno pravo: izbor dokumenata /priredili Davorin Lapaš i Trpimir M. Šošić; suradnici: Vladimir Ibler ... [et al.] - Zagreb: Pravni fakultet, 2005.: III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje.

III. Prilozi u enciklopedijama i leksikonima

Pomorska enciklopedija. - Zagreb: Leksikografski zavod FNRJ, 1954. – 1964.: I. izd.

1954.

Sv. I., *Alandsko otočje, međunarodni položaj*.

1965.

Sv. III., *Gibraltarska vrata, međunarodni položaj; Institut za međunarodno pravo*.

1957.

Sv. IV., *Kabel, podmorski, međunarodna zaštita*.

1960.

Sv. VI., *Poštanski brod, međunarodnopravni položaj; Rat na moru, gospodarski rat*.

1961.

Sv. VII., *Trgovina oružjem na moru; Trgovina robljem*.

1964.

Sv. VIII., *Vanjski morski pojas*.

Pomorska enciklopedija. - Zagreb: Jugoslavenski leksikografski zavod; Grafički zavod Hrvatske, 1972. - 1989.: II. izd.

1972.

Sv. I., *Alandsko otočje, međunarodni položaj*.

1976.

Sv. III., *Gibraltarska vrata, međunarodni položaj; Institut za međunarodno pravo; Kabel, podmorski, međunarodna zaštita*.

1983.

Sv. VI., *Poštanski brod, međunarodnopravni položaj*.

1985.

Sv. VII., *Sud za pravo mora*.

1989.

Sv. VIII., *Vanjski morski pojas; Zona isključiva, ekonomska (gospodarska)*.

Hrvatski biografski leksikon. - Zagreb: Jugoslavenski leksikografski zavod „Miroslav Krleža“; Grafički zavod Hrvatske, 1983 -

1983.

Sv. II., *Andrassy, Juraj*.

Hrvatski leksikon. - Zagreb: Naklada Leksikon; Grafički zavod Hrvatske, 1996. - 1997.

1997.

Sv. II., *Međunarodno pravo*.

Hrvatska enciklopedija. - Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža; Čakovec: Zrinski, 1999. -

1999.

Sv. I., *Andrassy, Juraj*.

2001.

Sv. III., *Diplomacija /suautor Nella Lonza/*.

Biografija*

Vladimir Ibler rođen je u Zagrebu 25. lipnja 1913. Studirao pravo u Beogradu i Zagrebu, gdje je diplomirao 1937., a godinu dana potom i doktorirao.

Odvjetnički i sudski pripravnik na Kotarskom i Okružnom sudu u Zagrebu i na Kotarskom sudu u Rabu 1937. - 1939. Tajnik Industrijske komore u Zagrebu 1939. - 1947.

Od 1947. započinje sveučilišnu karijeru na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu u zvanju asistenta za predmete *Međunarodno javno pravo* i *Diplomatska povijest*. Za privatnog docenta izabran 1954. na predmetu *Međunarodno javno pravo*. Na Katedri za međunarodno javno pravo 1957. izabran za docenta, 1961. za izvanrednog, a 1965. za redovnog profesora. Za dekana Pravnog fakulteta izabran 1969./70., u vrijeme obilježavanja 300. obljetnice osnutka Sveučilišta u Zagrebu. Angažiran od 1952. oko osnutka i daljnjeg djelovanja Instituta za međunarodno pravo i međunarodne odnose. Od 1968. predsjednik fakultetskog Bibliotečnog odbora. Sveučilišna karijera traje mu sve do umirovljenja 1983., nakon čega nastavlja predavati na postdiplomskim studijima u Zagrebu i Splitu. Od 1991. redovni član HAZU. Od članstva u stručnim organizacijama osobito ističemo članstvo u International Law Association u Londonu.

Tijekom sveučilišne karijere korisnik je stipendija za proučavanje međunarodnog prava na Académie de Droit International u Haagu (1949.), na Institut universitaire de hautes études internationales u Ženevi (1954./55.), na sveučilištima Harvard (Harvard Summer Seminar kod Henryja Kissingera, 1956.) i Columbia (School of Law, kod Philipa Jessupa, 1959./60.). Gostujući predavač na Sveučilištu u Kielu (na poziv DAAD-a 1969./70.). Održava pojedinačna predavanja na pravnim fakultetima u Torontu, Mainzu i Münchenu te sudjeluje na

* Prigodom izrade biografije Vladimira Iblera korišteni su slijedeći izvori:

- Bakotić, Božidar, Vukas, Božidar, *Vladimir Ibler – osvrt na život i djelo*. Spomenica prof. dr. Vladimiru Ibleru u povodu sedamdesetogodišnjice života i odlaska u mirovinu, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 35, 1985., br. 5-6, str. 531.-545.
- *Biografija akademika Vladimira Iblera*. – u: Javne internet stranice Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Osobne stranice članova Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (<http://www.hazu.hr/Akademici/VIbler-Bio.html>).
- Delibašić, Tatjana, *Vladimir Ibler*. - u: Hrvatski biografski leksikon. – Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2005. – sv. 6., str. 6-7.
- *Ibler, Vladimir*. - u: Enciklopedija Jugoslavije – Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 1988. – sv. 5., str. 478.
- *Ibler, Vladimir*. - u: Hrvatska enciklopedija – Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2003. – sv. 5., str. 30.
- *Ibler, Vladimir*. – u: Hrvatski leksikon. – Zagreb: Naklada Leksikon, 1996. – sv. 1, str. 30.

seminarima u organizaciji Salzburg Seminar in American Studies 1953. i Institute of Public International Law and International Relations u Solunu 1976. Sudjeluje u radu grupe stručnjaka na području aktualnih pitanja prava mora u Woodrow Wilson International Center for Scholars u Washingtonu 1970./71.

Predaje na postdiplomskim studijima u Beogradu, Ljubljani, Novom Sadu i Dubrovniku, na postdiplomskom studiju iz međunarodnih odnosa na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu te na postdiplomskom studiju iz prava mora na Pravnom fakultetu u Splitu. Gostujući predavač na dodiplomskim studijima u Rijeci i Osijeku.

Član diplomatskih izaslanstava: na Generalnoj konferenciji UNESCO-a u Parizu 1951., na diplomatskoj konferenciji za kodifikaciju međunarodnog ugovornog prava u Beču 1968. i na Trećoj konferenciji UN-a o pravu mora (UNCLOS III) od 1973. do 1982. Od strane Vlade Republike Hrvatske imenovan članom Diplomatske hrvatsko-slovenske komisije za uređenje graničnih pitanja 1995. i Mješovite diplomatske komisije za uređenje graničnih pitanja između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije 1996. Od osnutka službe vanjskih poslova Republike Hrvatske predaje na edukativnim programima Diplomatske akademije.

Iz bibliografije (v. *Bibliografiju*) iz područja međunarodnog prava, međunarodnih odnosa, vanjske politike i diplomatske povijesti navodimo monografska izdanja: *Diplomatska historija 1814-1871* (1960.), *Sloboda mora* (1965.), *Međunarodni odnosi* (1971.), *Rječnik međunarodnog javnog prava* (1972.) i *Međunarodno pravo mora i Hrvatska* (2001.).

Do danas aktivno piše znanstvene članke i recenzije, održava pojedinačne tematske rasprave te aktivno predaje na Diplomatskoj akademiji.

Biography

Vladimir Ibler was born in Zagreb on June 25, 1913. He studied law in Belgrade and in Zagreb where he graduated in 1937 and earned his Ph.D a year later. Trainee lawyer and legal trainee at the District and Circuit Courts in Zagreb and at the District Court in Rab from 1937 to 1939. Secretary of the Chamber of Industry in Zagreb from 1939 to 1947.

From 1947 on, he began his university career at the Zagreb Law School as Assistant Lecturer in *International Public Law* and *Diplomatic History*. He was elected Private Assistant Professor in *International Public Law* in 1954. Within the chair for international public law he was elected Assistant Professor in 1957, Associate Professor in 1961, and Full Professor in 1965. Elected Dean of the Law School in 1969/70, at the time of 300th Anniversary of the Zagreb University. From 1952 on, he helped with the establishment and work of the Institute for International Law and International Relations. From 1968 on, he was Chairman of the Zagreb Law School's Library Fund. His university career developed until his retirement in 1983, after which he continued to lecture at the postgraduate studies in Zagreb and Split. Since 1991, a regular member of the Croatian Academy of Science and Art (HAZU). Among his professional memberships one organisation particularly stands out: International Law Association in London.

During his university career, Vladimir Ibler was awarded grants for studies in international law at Académie de Droit International in the Hague (1949); at Institut universitaire de hautes études internationales in Geneva (1954/55); at Harvard (Harvard Summer Seminar with Henry Kissinger, 1956) and Columbia (School of Law, with Philip Jessup, 1959/60). He was a visiting lecturer at the Kiel University (at the invitation of DAAD, 1969/70), he gave lectures at the Law Schools in Toronto, Mainz and Munich, and took part in the seminars organised by the Salzburg Seminar in American Studies (1953) and the Institute of Public International Law and International Relations in Thessalonica (1976). He participated in the work of the group of experts in the current issues of the law of the sea at the Woodrow Wilson International Centre for Scholars in Washington (1970/71). He lectured at the postgraduate studies in Belgrade, Ljubljana, Novi Sad and Dubrovnik; at the postgraduate studies in international relations at the Faculty of Political Sciences in Zagreb, and at the postgraduate studies in the law of the sea at the Law School in Split. Visiting lecturer at the postgraduate studies in Rijeka and Osijek.

Member of diplomatic delegations at the General Conference of UNESCO in Paris, 1951; at the diplomatic conference for the codification of international

contract law in Vienna, 1968; and at the Third Conference of the UN on the law of the sea (UNCLOS III) from 1973 to 1982. Appointed by the Government of the Republic of Croatia a member of the Diplomatic Croatian-Slovenian Commission for Regulating Border Issues (1995) and the Joint Diplomatic Commission for Regulating Border Issues between the Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (1996). Since the establishment of the Foreign Service of the Republic of Croatia, Vladimir Ibler has been lecturing in the training programs of the Diplomatic Academy.

From the bibliography (see *Bibliography*) in the area of international law, international relations, foreign policy and diplomatic history, let us mention the following monographs: *Diplomatic History 1814-1871* (1960), *Freedom of the Sea* (1965), *International Relations* (1971), *Glossary of International Public Law* (1972), and *International Law of the Sea and Croatia* (2001).

Vladimir Ibler is still active, writing scientific articles and reviews, holding specific thematic discussions and lecturing at the Diplomatic Academy.



Foto: Josip Kopi

Vladimir Štefanić

Vladimir Ibler, Koliko vrijedi međunarodno pravo

Diplomatska akademija