ČLANCI

MIRNA PROMJENA U MEĐUNARODNOM PRAVU

I — *Uvod.* — Postulat i temeljna socijalna funkcija svakog prava, pa tako i međunarodnog, trebalo bi da bude ustanovljenje i održanje trajnih i skladnih odnosa između njegovih subjekata, te osiguranje pravne sigurnosti u njihovim međusobnim odnosima i poslovima. Ali ova glavna društveno korisna funkcija prava nosi u sebi opasnost, mada više apstraktnu nego stvarnu, da ono pruži zaštitu onima koji nastoje očuvati svoja stečena subjektivna prava i općenito *status quo* u međunarodnim odnosima, nasuprot onima koji se bore za promjene. Pravo po svojoj suštini polazi od određenog poretka i ono teži da u odnosima između svojih subjekata djeluje statično, ukoliko druge društvene snage ne bi djelovale u pravcu njegove izmjene. No, i pored tih težnji, očito je da nikakvo pravo do sada nije bilo u stanju da na duži rok održi *status quo* u društvenim odnosima. Promjene u svemu, pa i u pravu, nužna su i neizbježna posljedica razvoja proizvodnih i drugih društvenih odnosa. Upravo stoga opravdano se smatra da ni pravo ne može izvršiti svoju temeljnu društvenu funkciju ostvarenja trajnih odnosa i pravne sigurnosti, ako ono samo kao sistem nije otvoreno promjenama, ako u sebi ne nosi načine i mehanizme svoga vlastitog usaglašavanja sa socijalnim promjenama. Odlika utvrđenog prava, kako navodi Charles *de Visscher,* jeste »njegova mogućnost da na najbolji način sjedinjuje društvene potrebe i svoje prilagođavanje tim potrebama, sa neophodnom čvrstinom pravnog reguliranja«.[1]

Nauka međunarodnog prava općenito, i neki od njenih najistaknutijih predstavnika, malo je osjetljiva prema tome dinamičnom elementu međunarodnog prava. Postoji sklonost učenjaka da pravne norme prikazuju u okviru zatvorenog sistema uzajamnih prava i dužnosti subjekata, uz naglašeni značaj stečenih subjektivnih prava. Ponekad se i nesvjesno, slijedeći temeljno pravilo *pacta sunt servanda* do njegovih krajnjih posljedica, stečena prava uzimaju kao jednom za uvijek data. To je neizbježna posljedica činjenice što su učenjaci veoma dugo, pod utjecajem različitih škola (pozitivizma, normativizma i dr.), robovali onome što bi se moglo nazvati »legizmom«.[2] Dati međunarodnopravni poredak uzimao

---

[1] Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public,* deuxième édition, Paris 1955, p. 386.

[2] Ovaj izraz preuzeli smo od W. W. Kulski, *International Politics in a Revolutionary Age,* New York — Philadelphia 1964, pp. 449—450. Pri tome ne slijedimo sve njegove zaključke o sili kao odlučujućem u međunarodnim odnosima, kako će se vidjeti u nastavku naših izlaganja.

se da je u stanju da posluži kao osnova za rješenje svih međunarodnih suprotnosti i problema. Tako su se još od kraja prošlog stoljeća učenjaci zalagali za obaveznu arbitražu, iskreno vjerujući da je moguće izbjeći bilo koji međunarodni sukob putem njegovog obaveznog rješavanja na temelju postojećeg međunarodnog prava. Kasnije se veoma mnogo nade polagalo u formalnu zabranu pribjegavanja ratu, te prijetnji i upotrebi sile putem nekog svečanog i općeg međunarodnog ugovora. Sigurno je da je međunarodno pravo kao sistem pravila bilo manjkavo sve dok je formalno dopuštalo primjenu sile kao izraz suverenosti država. Ali nedostatak toga gledanja bio je da se pravna zabrana sile putem ugovora uzimala često kao cilj sam za sebe, za koju se vjerovalo da će biti dovoljna da iz temelja preobrazi međunarodne odnose. U doba Wilsona, prilikom osnivanja Lige naroda, pretjeran se značaj pridavao svjetskom javnom mnijenju kao garantu i čuvaru izvršenja svih međunarodnih ugovornih obaveza, pa time i svjetskog mira. Mada se već tada počela uočavati potreba mirne promjene, mehanizmima za njeno postizanje još uvijek se nije pridavala dovoljna važnost.

Na kritici tih težnji možemo skoro reći da se rodila nauka međunarodnih odnosa. Njeni osnivači i prvi predstavnici skora bez izuzetka polazili su od toga da sve promjene među državama, dakle i u postojećem pravnom poretku, nastaju kao posljedica izmijenjenog odnosa snaga među državama. Dakle, oni su počeli pridavati mnogo veću pažnju dinamičnom elementu, ali su mu izvor često nalazili samo u jednom činiocu. Tako W. W. *Kulski* navodi da je »mirna promjena *status quo*-a rijetko . . . , ako je ikada, ostvarena za ljubav pravde. U prošlosti su velike sile bivale sposobne da se dogovore na izvjesnim promjenama u *status quo*-u i da iznude izvršenje svoje odluke putem pritiska njihovih ujedinjenih snaga, ali su im pri tome pobude bile njihovi vlastiti nacionalni interesi, a ne zaokupljenost pravdom«.[3]

Mada je nemoguće i pogrešno zanijekati činilac sile u međunarodnim odnosima općenito, čini nam se neispravnim i u krajnjoj liniji netačnim objašnjavanje svih odnosa među državama, dakle i promjena u postojećem pravnom poretku, jedino i isključivo na temelju sile. Da je sila bila i ostala jedini činilac međunarodnih odnosa uopće ne bi bilo uvjeta za pravno reguliranje, dakle ni za opstanak međunarodnog prava kao sistema, a još manje za njegov razvoj. Na taj razvoj, čiji smo svjedoci, sigurno snažnog utjecaja ima i svjetsko javno mnijenje, koga međutim, kao ni silu, ne treba uzeti kao jedini ili kao odlučujući činilac međunarodnih odnosa. Postoje i razne druge društvene snage, koje nauka međunarodnih odnosa treba da prouči i da im iznađe uzajamni odnošaj, a koje sve zajedno s pravom, odnosom snaga i javnim mnijenjem, utječu na općeniti razvoj odnosa u svjetskoj zajednici.

Za potrebe ove naše rasprave promjene pravnog poretka i pravno zaštićenih subjektivnih interesa subjekata toga poretka općenito možemo podijeliti u dvije grupe. U prvu grupu spadaju sve one promjene do kojih dolazi putem bilo kojeg oblika sile u cilju ostvarenja nacionalnih interesa

[3] Djelo navedeno u prethodnoj bilješci, str. 426.

države koja tu silu primjenjuje. Takve promjene upravo su suprotne onome što se u nauci već iskristaliziralo pod pojmom »mirna promjena«. Takvu promjenu mogli bismo uslovno nazvati »nasilnom promjenom« koju, međutim, također treba razlikovati od proste, grube i samovlasne primjene sile. Naš pojam nasilne promjene, dakle, uzima u obzir samo onu silu koja je izazvala promjene u pravnom poretku i subjektivnim pravima država, dakle dobila pravnu potvrdu, npr. u mirovnom ugovoru.

U drugu grupu spada mirna promjena *(peaceful change)* prava, koja je društveno neophodna i kojoj se teži. Ona predstavlja antitezu nasilne promjene, kao i primjene sile općenito. Ona ima za cilj, kao i ona prethodna, da izbjegne statičnost odnosa, ali putem dovođenja prava u sklad s već ostvarenim društvenim promjenama u progresivnom pravcu, putem razvoja općih pravnih načela i subjektivnih prava, a da u isto vrijeme izbjegne, koliko je moguće, odnos snaga kao činioca međunarodnih odnosa. Mirna promjena u stvari ima za cilj ostvarenje izvjesnog shvaćanja društvene pravde koja je u stalnom razvoju, a koja bi se danas približno i nedovoljno jasno mogla opisati da se zasniva na ravnopravnosti država, na pravu narodâ na samoopredjeljenje, na zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda, te drugim ciljevima koji vode ka skladnijim međunarodnim odnosima, lišenim sile, a u uvjetima pravde i mira.

U međunarodnopravnom poretku postavlja se pitanje načinâ, odnosno mehanizama za dovođenje u sklad pravnih promjena sa društvenim promjenama. U tome pogledu nameće nam se analogija sa unutrašnjim pravnim porecima, i pored velikog rizika da nas takva analogija dovede u zabludu. Općenito se smatra, mada neodređeno, da unutrašnji pravni poredak moderne države raspolaže mehanizmom za postizanje mirne promjene i njegovo dovođenje u sklad sa društvenim promjenama. Za to je u prvom redu pozvana zakonodavna vlast, koja može da propiše izvjesne izmjene u pravu, donošenjem novih zakona i drugih propisa kad se za to ukaže potreba. U istom pravcu može da djeluje i izvršna vlast donošenjem uredaba i posebnom politikom u izvršenju zakona. I sudovi mogu nezavisno, širim ili užim tumačenjem zakona, ili njihovim neprimjenjivanjem, djelovati u istom pravcu, mada je sudska vlast, kako primjećuje Hans *Morgenthau,* pretežno čuvar *status quo*-a.[4] Krupnije društvene promjene, poput ukidanja ropstva u Sjedinjenim Državama polovicom prošlog stoljeća na primjer, a naročito prelaz u viši ekonomski i društveni poredak, ne može sprovesti ni zakonodavna, ni izvršna, a najmanje sudska vlast pojedinačno. Tu je potrebna akcija čitavog društva, koja najčešće dovodi do radikalne izmjene ustanova, a što rijetko prolazi bez dubljih društvenih sukoba. Smatra se, ukoliko su društveni sukobi, korupcija ili dezorganizacija u nekom društvu postali previše duboki za reformu koja bi se mogla provesti mirnom promjenom, da u takvom društvu dolazi do revolucije.

Mada je sve ovo veoma uprošćena slika unutrašnjih odnosa, vjerujemo da nam ona ipak pomaže da shvatimo stanje stvari u pogledu međunarodnog prava i odnosa u međunarodnoj zajednici. Međunarodna za-

[4] H. J. Morgenthau, *Politics among Nations,* Second Edition, New York 1956, p. 411.

jednica na današnjem stupnju svoga razvoja ne poznaje ni zakonodavnu, ni izvršnu, a ni sudsku vlast u onom smislu u kojem se ona razvila u okviru moderne države. U međunarodnoj zajednici neophodno je još uvijek poći od činjenice postojanja suverenosti svake od oko 140 država, koliko ih danas ima. Države su i danas pravno slobodne da djeluju kako žele, osim ako im nešto nije izričito zabranjeno putem kogentnih normi međunarodnog prava.[5] A tih kogentnih normi u okviru međunarodnog pravnog poretka ima daleko manje nego što ih sadrži i najslabiji državni poredak. Kako navodi Wolfgang *Friedmann*, taj nedostatak pravila ove vrste djelimično je uzrok, a djelimično posljedica nedostatka nekog međunarodnog ustavnog organa.[6]

Što je suštinski najvažnije, sva pravila međunarodnog prava se stvaraju, mijenjaju i ukidaju u odnosima između suverenih, formalno jednakih država i drugih njegovih subjekata. Ni ovaj mali broj postojećih kogentnih pravila nije se mogao stvoriti bez pristanka država, mada smatramo da u tome pogledu nije neophodan pristanak baš svake države pojedinačno. Dakle, i sve mirne promjene u međunarodnom pravu mogu se stvarati jedino u uvjetima u kojima načelo suverenosti još uvijek preovlađuje, tj. u odnosima između suverenih država. Bez njihovog pristanka nema mirne promjene, kao što ni bez pozitivnog odnosa svih njih (koji može biti činjenje ili propuštanje) ni jedno postojeće pravilo međunarodnog prava nema učinka. Iz toga se nameće zaključak da međunarodna zajednica na današnjem stupnju razvoja ne poznaje centraliziranih i strogo institucionaliziranih mehanizama za ostvarenje mirne promjene, koji bi se mogli usporediti sa onima u unutrašnjem pravu. Vidjet ćemo da je u okviru sistema kolektivne sigurnosti bilo nekih pokušaja ustanovljenja tih mehanizama, pa i danas djeluje jedan prirodni mehanizam u okviru Ujedinjenih nacija. Ali, kako ispravno primjećuje Juraj *Andrassy*, »dosadašnji razvoj nije dosegao onaj stupanj koji bi zadovoljavao«.[7] Ipak, usprkos tome nedostatku, međunarodno pravo doživljava svoj preobražaj i mi smo svjedoci te činjenice, naročito nakon drugog svjetskog rata. Mada u tim promjenama ima elemenata sile, odnosa snaga i oportunosti, općeniti pravac razvoja međunarodnog prava ukazuje nam na jedan pozitivan napredak. Upravo nas je to navelo da problem mirne promjene, koji je u nauci uočen već nakon prvog svjetskog rata, pokušamo ponovo razmotriti i o tome izvući određene zaključke s obzirom na najnoviji razvoj.

Pažljiva analiza nauke međunarodnog prava do najnovijeg doba ukazala bi nam da relativno mali broj pisaca ukazuje dužnu pažnju tome dinamičnom elementu, kao antitezi *status quo*-u. Zbog toga se veoma često

---

[5] Valja uzeti u obzir da i svaki unutrašnji pravni poredak, čak i u najtotalitarnijim režimima, dopušta širok izbor dozvoljenih ponašanja svojim subjektima, a da oni ne dođu u sukob sa zakonima. Ali taj odnos uvijek ostaje odnos potčinjenosti subjekata državi, za razliku od međunarodnog prava koje je odnos usklađivanja među subjektima.

[6] W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law, An Adaptation*, Bombay 1964, p. 82.

[7] J. Andrassy, *Međunarodno pravo*, peto izdanje, Zagreb 1971, str. 459.

stiče utisak o oštrim razmimoilaženjima nauke međunarodnog prava i nauke međunarodnih odnosa o istim problemima, mada nam se čini da još uvijek ni ova posljednja nije došla do prihvatljivih rezultata. Osim doktrinarnih, ovaj problem ima još važnije praktične posljedice. Možda je najočitiji primjer, kojim se pisac ove rasprave inače bavio, problem Jugozapadne Afrike (Namibije) u različitim fazama odlučivanja pred Međunarodnim sudom u Haagu. Manjina sudaca, koja je u 1966. privremeno postala većina,[8] uzimala je kao svetinju stečena prava Južne Afrike iz mandata koga je stekla nad Jugozapadnom Afrikom još u 1919. godini. Ona je smatrala da nikakav organ na bilo koji način ne može ukinuti, niti makar okrnjiti, prava Južne Afrike bez njenog pristanka, usprkos najraznovrsnijim zloupotrebama koje je ona činila i koje su pred Sudom dokazane. Za te suce bez značaja su prava i interesi stanovništva te teritorije, a posebno njegovo pravo na samoopredjeljenje. Oni su to stanovništvo uzimali kao prost objekt stečenih prava Južne Afrike. Druga grupa sudaca već je u 1950. godini uzimala u obzir i onaj dinamični elemenat u međunarodnom pravu koji je nužno morao imati utjecaja i na subjektivne situacije država, odnosno njihova stečena prava. Taj stav je dostigao najviši stupanj u savjetodavnom mišljenju iz 1971. godine o Namibiji, kad je Sud izričito naveo da

> »... kad razmatra ustanove iz 1919. Sud mora uzeti u obzir promjene koje su se zbile u vremenu od pola stoljeća koje je uslijedilo i njegovo tumačenje ne smije a da ne vodi računa o kasnijem razvitku međunarodnog prava zahvaljujući Povelji Ujedinjenih nacija i običaju. Štaviše, svaki se međunarodni instrumenat mora tumačiti i primjenjivati u okviru cjelovitog pravnog sistema koji je na snazi u momentu tumačenja. U domenu na koji se odnosi sadašnji postupak, pedeset posljednjih godina, kako je gore navedeno, dovelo je do važnog razvoja. Taj razvoj ostavlja malo sumnje u to da je »sveta misija civilizacije« imala za konačan cilj samoopredjeljenje i nezavisnost narodâ u pitanju. U tome domenu, kao i u drugima, *corpus iuris gentium* se veoma mnogo obogatio i Sud to ne može ignorirati ako želi vjerno obavljati svoju funkciju.«[9]

Nakon što smo povukli granicu između nasilne i mirne promjene, neophodno je da razlučimo različite vidove u kojima se ostvaruje mirna promjena u međunarodnom pravu. Taj problem uočio je već i Maurice *Bourquin* u svojim predratnim radovima[10] i iznio je dva vida toga problema.

Prvi vid je preobražaj bezličnih normi, bilo da pripadaju općem ili partikularnom međunarodnom pravu, a koje se pod jednakim uvjetima i načelno bez diskriminacije odnose na sve subjekte međunarodne zajed-

---

[8] Presuda o Jugozapadnoj Africi (druga faza) donešena je 18. jula 1966, uslijed odlučujućeg glasa predsjednika, s obzirom da su se glasovi podijelili 7:7. Pri tome za ovu presudu glasali su svi suci koji su bili protiv one o prethodnim prigovorima iz 1962. i obratno. Kod donošenja savjetodavnog mišljenja o Namibiji iz 1971. ranija većina ponovo se učvrstila.

[9] *I. C. J. Reports 1971*, pp. 31—32.

[10] M. Bourquin, *Le problème de la sécurité internationale, Recueil des Cours*, 1934, vol. 49, pp. 488—500; — *Stabilité et mouvement dans l'ordre international, Recueil des Cours*, 1938, vol. 64, pp. 412—413.

nice kad se radi o općem međunarodnom pravu, ili na određen broj subjekata iz nekog regiona ili ugovornog odnosa, kad se radi o partikularnom međunarodnom pravu.

Drugi vid odnosi se na reviziju subjektivnih situacija država koje proizlaze iz gore navedenih općih normi, ili iz dvostranih ili višestranih ugovora, pogodbi, ili drugih pravnih poslova poput jednostranih akata država (priznanje, odreknuće, protest, okupacija i dr.). Tu, dakle, dolaze do izražaja stečena prava i pravno zaštićeni interesi pojedinih subjekata međunarodnog prava, u prvom redu država.

Već nam na prvi pogled proizlazi da ta dva vida mirne promjene imaju sasvim različite pravne posljedice i da zahtjevaju bitno različite načine i mehanizme njenog postizanja. Upravo s tim načinima i mehanizmima u uskoj vezi je povezan problem izvora međunarodnog prava.

Pojam izvora u tome pogledu ne treba svesti na golu formu u kojoj se neko pravno pravilo pojavljuje nego ga treba uzeti u mnogo širem značenju — kao načine stvaranja, izmjene i prestanka prava u najširem smislu. Mirna promjena, između ostalog ali ne isključivo, ostvaruje se putem zaključenja ugovora, njihove revizije, zamjene novim ugovorom ili putem njihovog ukidanja. Jednako se mirne promjene, naročito bezličnih normi, ostvaruju putem nastanka, izmjene, te prestanka običajnih pravnih pravila. Ali na promjene pravnih pravila putem tih načina djeluju mnogo i veoma raznoliki činioci, gdje se veoma često prikriva odnos snaga, prijetnja i primjena sile u najširem smislu, te drugi činioci koji inače dovode i do nasilne promjene.[11]

Prije nego što pređemo na konkretan prikaz načina na koje se ostvaruje preobražaj bezličnih normi, kao i subjektivnih pravnih situacija, neophodno je da odredimo prema njima odnos glavnih izvora međunarodnog prava, shvaćenih u najširem smislu, kao načine postanka, izmjene i prestanka pravnih pravila. Kod načina promjene bezličnih normi neobično je važno da li se radi o normama općeg međunarodnog prava ili o normama koje se odnose na uži i tačno određeni broj država, odnosno drugih subjekata. Danas je glavni i skoro isključivi izvor općeg međunarodnog prava opći običaj, s obzirom da njegov drugi izvor — opća pravna načela — imaju sasvim supsidijaran karakter.

Najvažniji izvor za nastanak, izmjenu ili prestanak bezličnih normi partikularnog međunarodnog prava jeste ugovor. S obzirom da ugovor stvara u načelu prava i obaveze jedino između ugovornih strana on stoga ne može neposredno stvarati norme općeg međunarodnog prava, mada može posredno utjecati na stvaranje općih običajnih normi. Ugovor, pored te svoje funkcije, kako ćemo vidjeti, igra značajnu ulogu i kod stvaranja i izmjene subjektivnih pravnih situacija država, ali pod drugim uvjetima.

---

[11] Izvor tome leži u pravu svake države da slobodno raspolaže svojim pravno zaštićenim interesima, dakle da ih novim ugovorom otuđi, vrši transakcije i dr. Ta sloboda u odnosima između veoma jakih i veoma slabih država može biti izvor veoma neravnopravnih odnosa koji se mogu maskirati u formi pravno valjanih ugovora. Propisi članova 49—52. Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. ne pokrivaju sve takve slučajeve koji mogu nastati u međunarodnom životu.

Drugi način preobražaja bezličnih normi partikularnog međunarodnog prava jeste partikularni običaj, za razliku od općeg običaja. Partikularni običaj može da stvara bezlične norme regionalnog međunarodnog prava (panameričkog, afričkog, skandinavskog i dr.), ali pod nešto drugačijim uvjetima od općeg.

Problem mirne promjene subjektivnih pravnih situacija država također je vezan za izvore međunarodnog prava, u prvom redu za ugovor, ali i lokalni običaj koji obavezuje dvije strane, poput prešutnog sporazuma. Možemo općenito reći da se subjektivne situacije država najčešće mijenjaju u njihovim međusobnim odnosima, zaključenjem novih dvostranih ili višestranih ugovora-pogodbi, njihovom djelimičnom revizijom, zamjenom ili ukidanjem.

Međutim, taj problem ima i jedan drugi vid, koji nije isključivo vezan za mehanizam promjene ugovornih odnosa ili evoluciju lokalnog običaja. Rijetko kada se promjene subjektivnih situacija vrše neposredno i bez problema, putem promjene ugovornih odnosa. Najčešće u tome pogledu izbija oštar spor. Stoga je ovaj problem, također, usko povezan sa problemom mirnog rješavanja sporova, a u širem smislu i sa spletom mjera za osiguranje mira, dakle sa kolektivnom sigurnošću.

II — *Preobražaj bezličnih normi.* — Pod preobražajem bezličnih normi u najširem smislu treba uzeti razvoj čitavog međunarodnog prava, kako općeg običajnog tako i partikularnog. Kada se razmatra ovaj problem neophodno je nešto reći o društvenim uzrocima ovog preobražaja, a zatim o mehanizmima kroz koje se on sprovodi.

Općenito govoreći, glavni društveni uzrok promjena u međunarodnom pravu leži u razvoju proizvodnih odnosa. Međunarodno pravo, kao i pravo općenito je nadgradnja nad proizvodnim odnosima shvaćenim kao bazom. Međutim, ta uzajamna ovisnost, uzimajući u obzir utjecaj na međunarodno pravo i drugih činilaca iz sfere nadgradnje, u prvom redu politike, u nauci do danas nije svestrano istražena. Splet društvenih uzroka preobražaja međunarodnog prava nemoguće je objasniti s nekoliko općenitih napomena, poput ovih koje smo i mi izložili, ako se žele izbjeći krajnja pojednostavljenja. Neophodno je još mnogo poštenih intelektualnih napora u tome pogledu da bi se došlo do prihvatljivih naučnih objašnjenja. A takvi rezultati bi vjerojatno pomogli da se i svjesno utiče na taj proces na uspješan način i u željenom pravcu. Do sada je u nauci bilo vulgarnih objašnjenja sa formalnih marksističkih pozicija, koja su polazila od istrgnutih citata iz djelâ Marxa, Engelsa i Lenjina, a koja sama po sebi nisu ništa ni objasnila ni dokazala osim »marksističke opredeljenosti« njihovih pisaca. Stoga i ove neke naše napomene treba uzeti prije kao pokušaj ukazivanja na neke probleme negoli kao konačne i naučno provjerene zaključke. S obzirom da je međunarodno pravo u stalnom razvoju to bi bili neophodni stalno novi napori da se te pojave objasne.

Izgleda nam da su na razvoj općeg međunarodnog prava od posebnog značaja dvije grupe činilaca. Preobražaj nekih političkih načela u pravna pravila u najvećem dijelu unutrašnjih pravnih sistema (uključujući one

u vodećim zemljama), uslijed ekonomskog razvoja tih društava, ne može da ostane na duži rok bez posljedica i na međunarodno pravo. U tom pogledu posebno su važne neke temeljne ljudske slobode, zatim načelo samoopredjeljenja i jednakosti naroda, koje su se pojavile na početku francuske revolucije. Nakon Deklaracije o pravima čovjeka i građanina, Maximilien *Robespierre* je još 24. aprila 1793. sastavio i predložio Narodnom konventu »Deklaraciju međunarodnog prava«, koja je prethodila onoj opata Gregoirea. Najvažnije je u tim deklaracijama što se nije činila nikakva diskriminacija među ljudima, narodima i državama. Među narodima je proklamirano sveopće bratstvo.[12]

Istina je da ti nacrti u ono doba nisu imali ni ekonomske ni društvene podloge da prerastu u pravila pozitivnog međunarodnog prava. Francuska revolucija se izrodila u Napoleonove osvajačke pohode, a nakon njegovog poraza u privremenu restauraciju legitimizma i apsolutizma. Ova načela nisu primijenjena ni na francuske kolonije, gdje je čak i ropstvo bilo pravno priznato sve do 1848. Također, ova veoma napredna demokratska načela međunarodnih odnosa nisu mogla spriječiti ni imperijalizam ni daljnje kolonijalno osvajanje pretežnog dijela Azije tokom čitavog XIX stoljeća, te čitave Afrike u zadnjih dvadeset godina prošlog vijeka. Ipak, kolonijalizam je po svojoj suštini bio i ostao u oštroj suprotnosti s načelima jednakosti ljudi i drugim načelima građanske demokracije koja su makar formalno bila u osnovi unutrašnjih političkih sistema zemalja metropola.

Ta protivrječnost je snažno nadahnula prve generacije građanske inteligencije u kolonijalnim zemljama, najprije u Indiji, u borbi za autonomiju, a kasnije za potpunu nezavisnost. Oktobarska socijalistička revolucija u Rusiji potvrdila je načelo samoopredjeljenja dosljedno i do kraja, na sve narode svijeta bez razlike, i ona je dala novi snažan poticaj oslobodilačkim pokretima, u prvom redu u Aziji. Radnički i komunistički pokreti u samim metropolama neposredno su podupirali zahtjeve naroda pod kolonijalnom upravom njihovih zemalja. Oni su neprestano isticali nesklad između načela buržoaske demokracije i prakse kolonijalnog ugnjetavanja i eksploatacije. Ako ništa drugo te najnaprednije snage u Francuskoj, Velikoj Britaniji i drugdje sprečavale su najgore zloupotrebe kolonijalne uprave. Na duži rok one su stvarale sveopće javno mnijenje u prilog novih i demokratskijih međunarodnih odnosa.

Ekonomski preobražaj u samim kolonijama, prelaz na robnu proizvodnju, pojava i jačanje domaće buržoazije, širenje obrazovanja od osnovnog do najvišeg, uporedo sa pojavom većeg broja socijalističkih zemalja nakon drugog svjetskog rata, dakle sticaj svih tih pojedinačnih činilaca prouzrokovao je proces dekolonizacije, koji se više nije mogao zaustaviti. Načelo samoopredjeljenja naroda, priznato kao političko načelo Atlantskom poveljom iz 1941, dobilo je svoju pravnu potvrdu u Povelji Ujedinjenih nacija iz 1945, da bi zatim postalo opće običajno pravno pravilo. Ono je potom dosljednije ponovo potvrdilo već postojeća načela jednakosti država, nemiješanja i zabrane primjene sile u međunarodnim odno-

[12] A. Bebler, *National Sovereignty in the Nuclear Age*, Indian Council for Cultural Relations, New Delhi 1972, pp. 6—7.

sima. Ono je dovelo do niza drugih načela, među kojima je najznačajnije pravo svake zemlje da slobodno raspolaže svojim prirodnim bogatstvima. Uporedo s načelom samoopredjeljenja period nakon drugog svjetskog rata obeležen je snažnim prodorom zaštite temeljnih ljudskih prava, koja su već našla svoju potvrdu u unutrašnjim pravnim sistemima najrazvijenijih država. Taj proces, koji je otpočeo Općom deklaracijom o pravima čovjeka iz 1948, još traje, ali nema izgleda da bi mogao biti prekinut.

Istina je da u svemu tome pravna načela sama ne mogu neposredno mijenjati konkretne društvene odnose. Sukob normativnog i stvarnog u međunarodnom poretku se produbljuje jer međunarodna zajednica ne raspolaže nikakvom silom da osigura primjenu tih načela. Svjetsko javno mnijenje mnogo je uspešnije u procesu potvrde tih velikih načela negoli u osiguranju njihovog izvršenja. No, ipak ta načela djeluju na razvoj shvaćanja pravde, ona stvaraju putokaz najnaprednijim snagama koje se bore za njihovu potpunu primjenu i za pravednije međunarodne odnose. Na dugi rok ni to ne može da ostane bez posljedica na konkretne međunarodne odnose, mada je velik broj primjera grubih povreda i obmana koje iz toga proizlaze. Inače, općeniti društveni, a posebno tehnološki razvoj u nekim područjima može stvarati nove objektivne situacije u odnosu na koje se postojeći međunarodnopravni poredak pokazuje neodgovarajućim. To bi bila druga grupa činilaca od značaja za razvoj općeg međunarodnog prava. Tada dolazi do brzog i skokovitog preobražaja općeg običajnog međunarodnog prava, gdje u nedostatku drugih pravila od koristi mogu biti i opća pravna načela, zatim unutrašnjepravni propisi zemalja koje najprije pristupaju reguliranju tih problema. Kroz veoma kratak period, mnogo kraći od onoga kojeg klasični udžbenici propisuju za nastanak novog običajnog pravila, razvijaju se nove ustanove međunarodnog prava. Kada je u XIX stoljeću došlo do razvoja i šire primjene međunarodne arbitraže, arbitar je u nedostatku međunarodnih pravila postupka, gotovo nagonski pribjegao pravilima postupka iz unutrašnjih pravnih sistema. Tada su se i potvrdila opća pravna načela, kao odijeljen izvor pozitivnog međunarodnog prava, a da im se negirala prirodnopravna osnova u »razumu«. Kasnije su ti propisi arbitražnog postupka bili kodificirani u više navrata, najprije prvom Haškom konvencijom o mirnom rješavanju međunarodnih sporova, kao pravila općeg običajnog međunarodnog prava, mada pretežno dispozitivne prirode, kakva je priroda i same arbitraže kao sredstva rješavanja sporova. Još neposredniji utjecaj na opća običajna pravila međunarodnog prava pokazao je razvoj tehnologije, u prvom redu sredstava komunikacija. U tome pogledu možemo reći da je međunarodno pravo osetljivije od bilo kojeg unutrašnjeg pravnog sistema i od većine disciplina unutrašnjeg prava.

Nova objektivna situacija koja tim razvojem nastaje dovodi najprije do unutrašnjeg pravnog reguliranja u nekoj od najrazvijenijih i najviše neposredno zainteresiranih zemalja. Ta unutrašnja pravila ubrzo zatim prihvaćaju druge razvijene zemlje i iz njih se stvara međunarodni običaj. Pojava većeg broja parobroda sredinom XIX stoljeća stvorila je prijeku potrebu njihovog osvjetljavanja noću da bi se izbjegli sudari, što inače nije bilo tako neophodno u doba jedrenjaka. Velika Britanija je propisala takva pravila putem svoga *Order in Council* 1863. Slijedeće go-

dine Sjedinjene Države donose zakon istog sadržaja. Američki Vrhovni sud u presudi u parnici *The Scotia* iz 1872. već je tim pravilima priznao općeobavezni značaj, jer su ih prihvatile i druge pomorske zemlje. Sud je u svojoj presudi naveo:

> »To ne znači pridavanje tim zakonima nikakvog eksteritorijalnog pravnog učinka. To ne znači da ih se uzima kao opće pomorsko pravo, ali se radi o priznanju historijske činjenice da je putem općenitog pristanka čovječanstvo ova pravila prihvatilo kao opće obavezna.«[13]

Na sličan način pojava podmornica dovela je najprije do unutrašnjih propisa o naoružanju trgovačkih brodova u doba rata radi vlastite obrane, da bi po nekima i ona prerasla u opća običajna pravila ratnog prava.[14] Proklamacija američkog predsjednika Trumana iz 1945. o eksploataciji morskog ruba dovela je do uvođenja pojma epikontinentalnog pojasa u nauci, te o zahvatu mnogih država u područje koje ranije nije bilo dostupno eksploataciji a spadalo je u otvoreno more. U 1958. došlo je do kodifikacije toga problema, koja se danas, uslijed daljnjeg razvitka tehnologije, opet pokazala neodgovarajućom. U svakom slučaju napredak nauke i tehnologije doveo je do nove objektivne situacije koja je tražila svoje reguliranje i koja je veoma brzo nakon toga našla svoga odraza u međunarodnom pravu.

Sovjetsko izbacivanje prvog zemljinog vještačkog satelita u 1957. čak nije bilo ni popraćeno nekom unutrašnjom zakonodavnom akcijom. Ono je samo po sebi stvorilo novu objektivnu situaciju koja je naprosto pregazila ranije propise općeg običajnog prava o neograničenom suverenitetu država iznad njihove teritorije i teritorijalnog mora.

Ponegdje, gdje takav napredak tehnologije stvara sam po sebi sukob interesa država, nova opća običajna pravna pravila ne stvaraju se tako spontano ni brzo. Tamo nije dovoljna praksa pojedinih država nego se sukob interesa rješava nakon dužeg vremena mnogostranom konvencijom. Rješenja iz tih konvencija potom prerastaju u opća običajna pravna pravila.

Nakon pojave prvih aviona-letilica težih od zraka — početkom našeg stoljeća duže vremena su se sukobljavala dva oprečna načela, slobode zračnog prostranstva i onog o suverenosti država iznad njihove teritorije. Konačno je pobijedilo ono drugo tek Pariskom konvencijom iz 1919. Ni danas se problem eksploatacije morskog dna ispod dubine od 200 metara ne može riješiti praksom pojedinih država nego je ona predmet dugotrajnih međunarodnih pregovora.

1. Nakon što smo najpovršnije ukazali na neke ekonomske i društvene uzroke koji dovode do preobražaja bezličnih normi međunarodnog prava, i naveli primjere u tome pogledu neophodno je da ukažemo i na mehanizme kroz koje se one sprovode. Iz ranijih izlaganja proizlazi da je glavni mehanizam preobražaja normi općeg međunarodnog prava opći običaj, a

---

[13] Nav. prema D. P. O'Connell, *International Law*, Vol. I, London 1965, pp. 17—18.

[14] J. Andrassy, *nav. djelo*, str. 541.

partikularnog međunarodnog prava najprije ugovor, a potom partikularni običaj.

Najprije o općem običaju kao mehanizmu preobražaja općeg međunarodnog prava. Proces nastanka neke jednoobrazne, stalne i neprekidne prakse, njena kristalizacija u pravila koja su popraćena sviješću o pravnoj obavezi, zatim djelovanje takvog običajnog pravnog pravila na međunarodnu praksu, te potom njegove izmjene i eventualni prestanak *(desuetudo)*, možemo shvatiti kao jedan složeni proces. I taj proces, na današnjem stupnju razvitka cjelokupne međunarodne zajednice, jedini je »surogat« zakonodavnog procesa kakvog poznaju moderne države.

I mada ima doktrinarnih primjedaba da ovaj središnji značaj običaja u stvaranju i preobražaju općeg međunarodnog prava odražava njegovu »primitivnu prirodu«, u doglednoj budućnosti u tome pogledu ne treba očekivati nikakve dublje promjene, makar kad se radi o propisima koji zadiru u suverenost država ili reguliraju sukob njihovih interesa[15]. Ovo stanje neposredno odražava dominaciju suverenosti država u međunarodnim odnosima, a to je činjenica koju nikakvi apstraktni argumenti, motivi ili kritike ne mogu izmijeniti.

Ogromna većina pisaca prihvata definiciju običaja iz člana 38. stav 1 (b) Statuta Međunarodnog suda, gdje je on opisan »kao dokaz opće prakse prihvaćene kao pravo«, usprkos njene logičke nedosljednosti. Ta formulacija u stvari »stavlja plug ispred volova«. Opća praksa prihvaćena kao pravo može da bude dokaz za postojanje običaja, a ne obrnuto. U svakom slučaju ta definicija postavlja dva merila da bi se ustanovilo da je neki društveni proces prerastao u običajno pravno pravilo. To je postojanje »opće prakse« koju prati svijest o njenoj obaveznosti *(opinio iuris)*, tj. da je »prihvaćena kao pravo«. Običajni proces omogućava širokom krugu država i drugih subjekata međunarodnog prava da uzmu učešća u njegovom stvaranju. Neki ga pisci opisuju kao demokratski proces nastanka normi međunarodnog prava, uzimajući u obzir načelo suverene jednakosti svih država, mada stanje u međunarodnim odnosima, niti u prošlosti niti još danas, ne opravdava u potpunosti tu ocjenu. U načelu se može uzeti da se običaji stvaraju u praksi svih subjekata međunarodnog prava, ne samo država nego i međunarodnih organizacija, te drugih subjekata. Međutim, u praksi međunarodnih odnosa veoma je mali broj običaja koji nastaju isključivo u praksi međunarodnih organizacija, a ta-

[15] Kod međunarodne suradnje koja je za države veoma korisna i neophodna, a gdje se ne odvija sukob njihovih političkih interesa, već se naziru druge težnje. Svjetska zdravstvena organizacija, Međunarodna organizacija za telekomunikacije i Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo već danas donose pravilnike koji se neposredno primjenjuju na teritorijama svih država članica, osim ako neka od njih ne odbije neki od akata. V. Dimitrijević — O. Račić, *Međunarodne organizacije*, Beograd 1971, str. 147—149. Ali to bi imalo veoma loše posljedice za međunarodnu suradnju takve države na odgovarajućem polju. Izgleda nam da bi se ta kvazizakonodavna djelatnost međunarodnih organizacija u tehnokratskim okvirima mogla i proširiti na druga polja, npr. na zaštitu od zagađenja, borbu protiv gladi, te na neke druge vrste komunikacija. Ali teško je predvidljiva ovakva ili slična vrsta međunarodne suradnje na političkom polju, gdje je suverenost država mnogo više u pitanju.

kođer i onih u kojima nadležni organi međunarodnih organizacija, zajedno sa organima država uzimaju učešća. Ne uzimajući u obzir praksu političkih organa međunarodnih organizacija, jer tamo predstavnici država članica djeluju na temelju njihovih suverenosti, praksa izvršnih organa koji rade samo u ime međunarodnih organizacija kao posebnih subjekata još uvijek je od relativno malog značaja. Takva praksa može stvarati običajno pravo unutar samih međunarodnih organizacija, može postavljati određena pravila, na pr. za prijem ratifikacionih instrumenata ugovora čiji je depozitar Generalni sekretar UN, ili za registraciju i objavljivanje tih ugovora. No rijetko ta praksa može biti od šireg značaja kad je u pitanju suverenost država. Ostaje, dakle, zaključak da se pretežni i najvažniji dio općeg običajnog međunarodnog prava stvara uglavnom u međusobnoj praksi država. Države su do danas ostale najvažniji subjekt u procesu nastanka i izmjene općih običajnih pravnih pravila.

No, ni u tome pogledu nisu ispravna gledišta nekih pisaca koji polaze od pozitivističkih pozicija da je za stvaranje općeg običaja neophodna praksa doslovno svih država. Kako s pravom ističe Sir Humphrey *Waldock*, »opća praksa« iz člana 38, stav 1. Statuta Međunarodnog suda ne znači sveopštu praksu.[16] Drugačije, običajni proces, naročito danas u doba postojanja velikog broja država, jedva da bi bio moguć. U stvari, zbog ekonomskih uvjeta i geografskog položaja, sve države ni fizički nisu u stanju da svojom praksom uzmu učešća u stvaranju običaja. Još za nepredvidljivo vrijeme u budućnosti u praksi svemirskog istraživanja moći će da uzme učešća relativno mali broj država, mada u ugovornom reguliranju te materije i u donošenju rezolucija Generalne skupštine UN u tome pogledu učestvuje mnogo širi krug zemalja. Države bez morske obale ne mogu imati udjela u praksi određivanja širine teritorijalnog mora, vanjskog pojasa, niti epikontinentalnog pojasa. Pravna pravila režima stalno zaleđenih obala ograničavaju se na praksu nekoliko pomorskih država u arktičkom i antarktičkom regionu. Na temelju ovoga Max *Sørensen* postavlja opći zaključak da u istraživanju običaja treba uzeti praksu jedino onih država koje imaju prilike da djeluju u području o kome se radi.[17]

Međutim, problem nije sveden samo na to. Čak ni sve zemlje koje bi fizički mogle da djeluju često ostaju pasivne u odnosu na običajni proces, dakle niti u određenoj praksi uzimaju aktivnog učešća niti joj se izričito suprotstavljaju. Razlozi za takvu pasivnost mogu biti mnogobrojni. Država može biti ravnodušna prema praksi drugih država, ili možda ne pokazuje dovoljnu pozornost da je zapazi. U prošlom stoljeću većina općih običajnih pravnih pravila nastajala je na konferencijama evropskih vele-

---

[16] H. Waldock, *General Course on Public International Law*, *Recueil des Cours* 1962, t. 106, p. 44.

[17] M. Sørensen, *Principes du droit international public*, *Recueil des Cours*, 1960, t. 101, p. 40. Ipak, valja uzeti u obzir činjenicu da danas i takve države veoma aktivno učestvuju u sveopćim kodifikacijama, te se tako posredno uključuju u stvaranje općeg običajnog međunarodnog prava. Na primjer, zemlje bez morske obale veoma su aktivne učesnice Konferencije o pravu mora u Karakasu koja je u toku.

sila.[18] Ostale zemlje, evropske i vanevropske, nisu imale snage da se suprotstave praksi velikih država jer bi se time našle isključene iz međunarodne zajednice. A time bi mogla biti ugrožena čak i njihova nezavisnost jer su mogle postati plijen kolonijalne i druge ekspanzije. To znači da će opće običajno pravno pravilo nastati ako u njegovom stvaranju i u njegovom kasnijem priznavanju uzme učešća i nešto uži krug zemalja, ali je važno da pri tome budu zastupljene one koje imaju posebni interes u odnosnom području, npr. najjače pomorske sile u pravcu mora. Jednom uspostavljeni opći običaj kasnije obavezuje kao pravno pravilo sve zemlje svijeta, pod uvjetom da nije naišlo na protivljenje značajnijeg broja država. Opći običaj može nastati i ako se nekoj praksi odupire manji broj zemalja ili neka zemlja pojedinačno, ako takva praksa ostane izolirana. Ako bude uvjeta ona može da se izgradi u partikularni običaj koji potom djeluje kao izuzetak od općeg.

Možemo općenito reći da većina općih običajnih pravnih pravila nema za posljedicu neko znatnije ograničenje suverenosti država, a ako do njega dolazi ono podjednako važi za sve države u svijetu, u načelu bez diskriminacije. Ta pravila u prvom redu postavljaju kriterije međusobne suradnje i podjele interesa gdje bi nekoliko država moglo doći u sukob. Ali i pri tome u osnovi tih općih pravila međunarodnog prava uvijek leži reciprocitet i makar formalna jednakost. Pošto u novijoj historiji međunarodnih odnosa ni jedna velesila pojedinačno nije bila u stanju da nametne hegemoniju čitavoj svjetskoj zajednici, mada je takvih neuspjelih pokušaja bilo, postojanje općih pravila međunarodnog prava, ako u njihovom stvaranju i ne uzmu aktivnog učešća doslovno sve zemlje svijeta, ne dovodi do ugrožavanja njihovih temeljnih prava i sloboda. Ta činjenica upravo i razdvaja oštro opće i partikularno običajno pravo, s obzirom na kriterije nastanka i izmjene. Međutim, pri svemu tome, posebno male i nerazvijene zemlje moraju da vode računa da slobode koje neko opće običajno pravno pravilo predvidi ne moraju uvijek biti jednake slobode za sve države. Svaka sloboda, na primjer sloboda plovidbe otvorenim morem, ribarenja na njemu ili izbacivanja svemirskih letilica samo je sloboda za onoga tko je u stanju da se njome koristi.

Kada neka država nađe interes da se odupre nekoj međunarodnoj praksi koja bi mogla dovesti do stvaranja ili izmjene općeg običajnog prava ona može uložiti protest tvorcima takve prakse. Da bi imao pravnog učinka taj protest mora biti odgovarajuće izražen, te prema tome verbalni protest nije uvijek dovoljan. Pri tome glas svake zemlje nije uvijek od jednake težine. Odupiranje takvoj praksi neke velike sile, koja još k tome ima posebne interese u odnosnom području, uvijek je i politički a i pravno značajnije od odupiranja neke izdvojene male ili nerazvijene države. Ali ako se i znatniji broj manjih zemalja odlučnije odupre nekoj praksi i to može imati posljedica da se takva praksa nikad ne pretvara u opće običajno pravo. U svakom slučaju, kako danas izgleda stanje stvari, ako je neko opiranje bilo već u začetnom stadiju običaja, zemlja koja je tako

[18] Na primjer, Bečki kongres iz 1815. propisao je opća pravila plovidbe međunarodnim rijekama i donio je Pravilnik o rangu diplomatskih predstavnika. Na Pariskom kongresu 1856. donesena je Pariska pomorska deklaracija, itd.

postupila može se izuzeti od pravne obaveze u odnosu na taj opći običaj, čak ako i dođe do njegove potvrde kao pravnog pravila. Dakle, takva zemlja, čak i ako ne spriječi njegovo stvaranje, može biti izuzetak u sveopćoj primjeni općeg običaja. Primjera za to opet možemo naći u pravu mora. Na taj način je nastao pravni pojam historijskih zaliva. Neke su države prisvojile sebi suverenost nad zalivima čija je širina ulaza i veća od najveće dozvoljene dvostruke širine teritorijalnog mora, pozivajući se na starinski običaj, a da to nije bilo smetnja za postojanje općeg običajnog pravnog pravila koje se odnosi na sve druge zalive sa ulazom te širine ili veće. U britansko-norveškom sporu o ribarenju, Velika Britanija je pokušala dokazati da je najveća dozvoljena širina otvora zaliva 10 milja da bi se mogao smatrati teritorijalnim morem pribrežne države, a da bi Norveška stekla suverenitet nad širim zalivima ona mora dokazati historijski titulus. Sud je, međutim, u ovom konkretnom slučaju odbacio kriterij od 10 milja kao sveopće primjenljiv jer nije našao da je on u praksi država postao opće običajno pravno pravilo. Međutim, Sud je u svojoj presudi iz 1951. dodao i slijedeće:

> »Na svaki način pravilo od deset milja neprimjenljivo je na Norvešku, pošto se ona uvijek opirala svakom pokušaju da se ono primijeni na norvešku obalu.«[19]

Dakle, čak i da je došlo do stvaranja općeg običajnog pravnog pravila u tome smislu Norveška je svojim upornim odbijanjem uspjela da se izuzme iz njegove sveopće primjene.

Međutim, kad se jedno opće običajno pravno pravilo stvorilo, a da nije naišlo na otpore, ili je uspjelo da te otpore savlada ili izolira, onda neki naknadni pokušaj jedne ili više zemalja da se izuzme iz njegove primjene ne bi imao pravnog učinka, a u slučaju otvorenog kršenja povukao bi odgovornost po međunarodnom pravu. Ipak, odstupanje od običajnog pravnog pravila većeg i znatnijeg broja zemalja može dovesti do njegovog ukidanja (*desuetudo* za razliku od *consuetudo*), ili do njegove zamjene novim općim običajnim pravnim pravilom. Karakteristično je da tu nekih čvrstih i sveopće primjenljivih merila nema. Linija između kršenja postojećeg običajnog prava i stvaranja novog takvog prava može biti veoma uska, neodređena, i može zavisiti od subjektivne ocjene. U praksi su česti slučajevi da do ukidanja takvog običaja dolazi zaključenjem neke mnogostrane konvencije sa velikim brojem ugovornih strana, čiji se propis potom sam pretvara u novo opće običajno pravno pravilo. Briand-Kellogov pakt iz 1928. na taj način je dokinuo ranije suvereno pravo svih država da vode rat i stvorio je novi opći običaj o zabrani rata kao sredstva nacionalne politike i načina rješavanja sporova. Kako smo već ranije istakli ista se situacija može stvoriti uslijed važnih tehničkih otkrića koja stvaraju nova objektivna stanja za koja je ranije opće običajno pravo postalo neprimjenljivo.

Pri svemu tome veoma je važno uzeti u obzir i prirodu običajnog pravila u pitanju. Ukoliko se radi o općem običajnom pravnom pravilu dispo-

[19] *I. C. J. Reports 1951*, p. 131. Na drugom mjestu u presudi Sud je istakao i značaj općenitog priznanja drugih država u pogledu norveške prakse. *Op. cit.*, p. 139.

zitivne prirode, na primjer o rangu diplomatskih predstavnika, dvije države mogu zasebnim sporazumom, ili putem posebne prakse koja može izrasti u partikularno običajno pravo, odstupiti od tih običajnih pravila, a da time ne povrede nikakve konkretne međunarodnopravne dužnosti, posebno prema trećim državama. One, na primjer, u međusobnim odnosima mogu zavesti i neku posebnu klasu diplomatskih predstavnika. One mogu uzajamno primjenjivati diplomatske privilegije i imunitete na predstavništva koja imaju neku drugu svrhu, na primjer na trgovinska predstavništva, kako je to u praksi Sovjetskog Saveza.

U pogledu odstupanja ili izmjene nekog prisilnog općeg običajnog pravnog pravila stvari stoje sasvim drugačije. Član 53. Bečke konvencije o pravu ugovora kvalificirao je pravilo *ius cogens* kao pravnu normu prihvaćenu i priznatu od cjelokupne međunarodne zajednice država, od koje nije dozvoljeno nikakvo odstupanje i koja može biti izmijenjena samo novom normom općeg međunarodnog prava istog karaktera. Dakle, svaka pojedinačna povreda takvih normi povlači za sobom međunarodnu odgovornost. Od njih se ne može odstupati posebnim ugovorima između zainteresiranih država, niti se u nekom užem regionu država može stvoriti partikularni običaj koji bi značio izuzetak od njihove općenite primjene. Ipak je i tim pravilima priznat dinamičan elemenat, dakle, mogućnost izmjene, ali pod posebnim uvjetima. Do izmjene takvih općih pravila moglo bi doći ukoliko bi pretežna većina država u svijetu u svojim recipročnim odnosima odstupila od njihove primjene, i ako bi nova praksa postala stalna, neprekidna i jednoobrazna, da bi se moglo govoriti o nastanku nove kogentne norme općeg međunarodnog prava. To bi se također moglo praktično postići nekom novom mnogostranom konvencijom, koju bi prihvatila ogromna većina zemalja u čitavom svijetu, a nikako samo iz nekog regiona, i koja bi potom odmah prerasla u novi opći običaj.

Iz gornjeg proizlazi da usprkos načelu suverene jednakosti svih država sve zemlje nisu apsolutno ravnopravne u stvaranju i izmjeni općeg običajnog međunarodnog prava. Svaka velika i bogata zemlja sa posebnim interesima u nekom području u praksi ima više utjecaja na stvaranje, na sprečavanje stvaranja, ili na izmjenu općih običajnih pravnih pravila, od malih i siromašnih zemalja pojedinačno. Posebno u pogledu prava mora velike i bogate pomorske sile danas imaju ekonomskog interesa da se zona isključivih prava pribrežnih država na eksploataciju bogatstava mora i morskog dna što više ograniči u korist slobode eksploatacije otvorenog mora, jer tu slobodu u prvom redu one mogu da koriste. Imajući upravo u vidu tu činjenicu, male i siromašne zemlje imaju interesa da usaglašavaju ciljeve svoje politike i da nastupaju zajednički. S obzirom da one čine ogromnu većinu svih država u svijetu, samo ako nastupaju zajednički one mogu spriječiti svaki razvoj općeg međunarodnog prava koji bi išao na njihovu štetu. One čak mogu pospješiti takav razvoj koji će bolje zaštititi njihove interese. U tome leži suština zajedničkog nastupa nesvrstanih i zemalja u razvoju, posebno na konferencijama o pravu mora.

2. Situacija u pogledu nastanka i izmjene normi partikularnog međunarodnog prava iz temelja je drugačija. U partikularno međunarodno pravo spada svako pravno pravilo koje se odnosi na ograničen i tačno

određen broj njegovih subjekata. Dakle, prema negativnom merilu, sve norme koje ne spadaju u opće međunarodno pravo dio su partikularnog, i obrnuto. U širem smislu, dakle, i svaki dvostrani ugovorni odnos ili lokalni običaj koji obavezuje samo dvije strane spadaju također u partikularno međunarodno pravo. Ali, s obzirom na predmet naše rasprave, na ovom mjestu ćemo uzeti u obzir samo one norme partikularnog međunarodnog prava koje se po pravilu na jednak način i bez diskriminacije[20] odnose na sve subjekte pravnog odnosa. Među njima su, dakle, oni ugovori koje je starija nauka obilježila kao legislativne, odnosno ugovore-zakone, za razliku od ugovora-pogodbi. Neki ugovor koji ima za cilj da izvrši kodifikaciju općeg međunarodnog prava također djeluje kao partikularno pravo u onom dijelu odredaba koje predstavljaju progresivni razvoj sve dok i ta pravila ne prerastu u opći običaj.[21] I svi ugovori koji služe kao temeljni akti, odnosno »ustavi« međunarodnih organizacija i sistema kolektivne sigurnosti također spadaju u partikularno međunarodno pravo, pa makar te organizacije i ti sistemi imali za cilj sveopće djelovanje na čitavoj zemlji. I Povelja Ujedinjenih nacija, na primjer, obavezuje samo države članice, osim onih odredaba koje su kodificirale već postojeće, ili su kasnije prerasle u opće običajno pravo.

Na kraju, kako smo ranije više puta istakli, zemlje koje pripadaju nekom regionu ili drugoj zajednici užoj od svjetske, mogu svoje odnose regulirati i partikularnim običajem, mada on u tome pogledu rijetko ima važniju funkciju od ugovora. Mnogostruki su uzroci međunarodne suradnje država na užoj ili regionalnoj osnovi. Danas, kad međunarodna zajednica obuhvata praktično čitav svijet, neizbježne su velike raznolikosti između pojedinih zemalja u pogledu ostvarenog stupnja ekonomskog i društvenog razvoja, oblika civilizacije, njihovih unutrašnjih političkih sistema, kao i vanjskopolitičkih ciljeva i interesa. Pojedini regioni, s obzirom na posebnosti razvoja u prošlosti, mogu imati interesa da razviju uže odnose i da na taj način uspešnije rješavaju probleme koji su im zajednički. U tome pogledu moguće je uspostaviti i održavati viši stupanj uzajamnih odnosa od onoga u okviru općeg međunarodnog prava.[22]

---

[20] Taj kriterij, međutim, ne možemo do kraja i bez izuzetka poštivati s obzirom da smo u ovu grupu uključili i sve ustavne akte međunarodnih organizacija. Mnogi od tih ugovora, Povelja Ujedinjenih nacija u prvom redu, izričito predviđaju posebna prava nekim svojim članovima u odnosu na sve ostale.

[21] Posebno je značajna u tome pogledu presuda Međunarodnog suda iz 1969. o epikontinentalnom pojasu u Sjevernom moru, između Danske i Holandije, s jedne strane, te Zapadne Njemačke s druge. Sud je ustanovio da načelo jednake udaljenosti plus posebni uvjeti, propisano članom 6, stav 2. Ženevske konvencije o epikontinentalnom pojasu iz 1958, ne predstavlja ni kodifikaciju postojećeg općeg običaja niti je u međuvremenu preraslo u običaj nakon stupanja na snagu Konvencije. S obzirom da Njemačka nije ratificirala tu Konvenciju, Sud je ustanovio da se to načelo ne može primjeniti na nju.

[22] Zemlje u okviru Panameričke unije još su između dva svjetska rata vršile ozbiljne napore na kodifikaciji međunarodnog prava, kad još nije bilo uvjeta da se taj posao vrši na svjetskom planu. Zemlje članice Evropskog vijeća uspjele su da Evropskom konvencijom o pravima čovjeka stvore znatno viši stupanj zaštite i veće garancije za osiguranje ljudskih prava nego što to

Međutim, regionalna suradnja može da ima i negativne vidove. U nekom užem regionu manje je izgleda da odnos snaga pojedinih članova bude kao u okviru svjetske zajednice. U nekim regionima jedna od država pripadnica, zahvaljujući ekonomskoj i vojnoj snazi, broju stanovništva i veličini teritorije, jača je od svih ostalih zajedno. U takvim uvjetima, dakle, nema mogućnosti da se međunarodni odnosi uređuju na isti način kao u svjetskoj zajednici. Stoga u takvim regionima svako (impersonalno) pravilo partikularnog međunarodnog prava, bilo da je ugovorno ili običajno, nema mogućnosti da se primjeni na svaku članicu zajednice pod jednakim uvjetima. Takva pravila mogu biti izvor nejednakih prava i obaveza, pa makar i vladala prividna jednakost i reciprocitet. Tu, dakle, stvarna nejednakost dolazi daleko više do izražaja nego kad je u pitanju čitava međunarodna zajednica, gdje uvijek postoji izvjesna ravnoteža snaga. I upravo u takvim regionima bilo je najviše pokušaja da se kogentne norme općeg međunarodnog prava izigraju, ili da im se umanji značaj, u korist »partikularnog prava« koje to nikad nije postalo, a koje je obično išlo za tim da se umanje suverena prava države iz tih regiona, naravno uvijek u korist najjače države.

Baš stoga u međunarodnoj praksi se utvrdilo čvrsto pravilo da ni jedno partikularno običajno pravilo ne može obavezati ni jednu državu užeg regiona ako nema dokaza da je ona na njega pristala. To je izričito priznao i Međunarodni sud kad god je bilo riječi o partikularnom ili lokalnom običaju. Najkarakterističniji je navod Suda iz presude o pravu azila iz 1950, povodom pozivanja Kolumbije na navodni regionalni latinskoamerički običaj o diplomatskom azilu:

> »Strana koja se poziva na običaj te vrste mora dokazati da se on ustanovio na takav način da je postao obavezan za suprotnu stranu. Vlada Kolumbije mora dokazati da je pravilo koje priziva u skladu sa stalnom i jednoobraznom praksom između država u pitanju i da je ta praksa izraz prava koje se odnosi na državu koja je pružila azil i dužnosti koje obavezuju teritorijalnu državu. To proizlazi iz člana 38. Statuta Suda, koji međunarodni običaj navodi »kao dokaz opće prakse[23] prihvaćene kao pravo« «.[24]

Sud je potom ustanovio da u konkretnom slučaju taj uvjet nije bio ispunjen, s obzirom na nesigurnu i protivrečnu praksu koja je bila podstaknuta oportunističkim pobudama.

U okviru te parnnice Sud je razmatrao i pitanje da li neko regionalno običajno pravilo, zapisano u nekoj regionalnoj konvenciji o kodifikaciji, može obavezati neku zemlju članicu toga regiona, mada ona nije

---

danas može postići svjetska zajednica. Sigurno da danas i Organizacija afričkog jedinstva, Arapska liga i druge regionalne organizacije imaju široko polje djelatnosti gdje će se, polazeći od minimuma koji postavlja opće međunarodno pravo, postići viši stupanj suradnje na pravnim osnovama. Bez sumnje je da u tome pogledu bezlične norme partikularnog međunarodnog prava imaju veliku zadaću.

[23] U kontekstu ove presude navod Suda o »općoj praksi« ima značenje prije obostrane negoli sveopće prakse svih država svijeta.

[24] *I. C. J. Reports 1950*, pp. 276—277.

ratificirala tu konvenciju. Sud je činjenicu da Peru nije ratificirao dvije konvencije smatrao za dokaz da je on odbio da prizna partikularni običaj.[25] Kad bi se radilo o sveopćoj kodifikaciji Sud bi najprije istraživao da li je norma u pitanju dio općeg običajnog prava, a tek bi potom cijenio stav države u pitanju prema konvenciji.[26] Sasvim isti stav Suda bio je kad se radilo o dokazivanju lokalnog običaja koji, međutim, ne spada u predmet koji sad raspravljamo, mada ima iste pravne posljedice.[27]

Dakle, proizlazi da kad god je u pitanju neki partikularni običaj stranka koja se na njega poziva dužna je da izričito dokaže da je taj običaj suprotna strana izravno prihvatila. Partikularni običaj u svakom slučaju izuzetak je u odnosu na opći i on ne može na isti način obavezivati države na koje bi se mogao odnositi, poput općeg običajnog prava čija se osnova nalazi u svijesti o međunarodnoj zajednici. U tome pogledu partikularni običaj približava se prećutnom sporazumu država, što potvrđuju i navodi nauke.[28]

Partikularni običaj može ipak imati jednu korisnu supsidijarnu funkciju koja u praksi može biti veoma važna ali u odnosu na ugovor. U izvršenju ugovora, a to se posebno odnosi na one koji služe kao ustavni akti međunarodnih organizacija, strane mogu da znatnije odstupe od njegovog teksta i da ga primjenjuju na drugačiji način od propisanog. Na taj način može se stvoriti partikularni običaj, koji je u stvari neformalna revizija ugovora u pitanju. Tu, dakle, običaj može biti onaj dinamičan element kod ugovora, ukoliko je iz nekih razloga teško postići njegovu formalnu reviziju. Takvih slučajeva posebne prakse izrasle u običajna pravna pravila bilo je u djelatnosti Lige naroda. Ima ih i u djelatnosti Ujedinjenih nacija, i to od samog stupanja na snagu Povelje. Međunarodni sud je najočitije izrazio svoje stanovište u tome pogledu u savjetodavnom mišljenju o Namibiji iz 1971. To savjetodavno mišljenje zatražilo je Vijeće

[25] *Op. cit.*, p. 277.

[26] Takav je bio stav Međunarodnog vojnog suda u Nürnbergu u odnosu na običajna pravna pravila propisana Haškom konvencijom iz 1907. o zakonima i običajima rata na kopnu. Sud je ustanovio da su propisi te Konvencije u 1939. godini već bili »priznati od svih civiliziranih nacija i smatraju se kao izraz kodifikacije zakona i običaja rata.« *Nirnberška presuda*, Beograd 1948, str. 122.

[27] Usp. stav Međunarodnog suda u presudi o američkim državljanima u Maroku iz 1952 (*I. C. J. Reports 1952*, p. 200), te u presudi o pravu prolaza između Indije i Portugala iz 1960 (*I. C. J. Reports 1960*, pp. 39—43).

[28] Kako opravdano navodi Max *Sørensen*, razlika između partikularnog ili dvostranog običaja, te prešutnog sporazuma može biti vještačka, ali to je bez većeg značaja u pogledu pravnih posljedica (*djelo nav.* u bilj. pod 17, p. 43). I Paul *Reuter* na sličan način ističe da se pravilo regionalnog ili lokalnog običaja približava prešutnom sporazumu. P. Reuter, *Droit international public*, Paris 1958, p. 36. Stoga je u literaturi koja je nama dostupna sasvim usamljeno mišljenje profesora Aleksandra *Magarašević*a, koji navodi: »Nije potrebno da sve države sveta postupaju na isti način ili sve države regiona kod regionalnih običaja. U principu dovoljno je da pretežna većina subjekata postupa na isti način, pa da nastane pravilo međunarodnog običajnog prava.« A. Magarašević, *Osnovi međunarodnog prava*, Novi Sad 1965, str. 88. Kako smo vidjeli međunarodna sudska praksa i nauka u tome pogledu čine oštro razlikovanje u pogledu uvjeta za stvaranje općeg i regionalnog običaja, a to je upravo u korist malih država.

sigurnosti Ujedinjenih nacija. Južna Afrika, da bi onemogućila postupak, uložila je Sudu prigovor da pomenuta rezolucija Vijeća sigurnosti nije bila donesena potvrdnim glasovima devet članova, među kojima svih stalnih članova, kako to propisuje član 27, stav 3. Povelje, s obzirom da su se dva stalna člana uzdržala prilikom glasanja. Sud je taj prigovor odbacio iz slijedećih razloga:

> »... rasprave koje se kroz dugačak vremenski period vode u Vijeću sigurnosti pružaju obilne dokaze da je praksa dobrovoljnog uzdržavanja nekog stalnog člana stalno i jednako tumačena od strane predsjedništva i članova Vijeća, naročito njegovih stalnih članova, na način da ne sprečava usvajanje rezolucije. Uzdržavanje nekog člana Vijeća ne znači da se on protivi prihvatanju onoga što je predloženo; da bi se spriječilo usvajanje neke rezolucije, za koju se traži jednoglasnost stalnih članova, neki od stalnih članova mora da izrazi negativan glas. Postupak koji slijedi Vijeće sigurnosti, a koji je ostao neizmjenjen i nakon amandmana na član 27. Povelje iz 1965, općenito je prihvaćen od strane članova Ujedinjenih nacija i čini dokaz opće prakse Organizacije.«[29]

Dakle, mada Sud nije izričito naveo da se radi o običaju između država članica Ujedinjenih nacija, on je jasno istakao obadva elementa običaja iz člana 38, stav 1(b) svoga Statuta, i toj je praksi pridao pravne posljedice.

Zanimljivo je da je i Komisija za međunarodno pravo u svome nacrtu prava ugovora izričito predvidjela ovu mogućnost izmjene ugovora putem kasnijeg prešutnog »sporazuma stranaka«, kako je navela.[30] Međutim, na Bečkoj diplomatskoj konferenciji većina država glasala je za brisanje te odredbe (53 za, 15 protiv, uz 26 uzdržanih). Motiv je bio da se tim propisom navodno ugrožava stabilnost ugovora i da je on u suprotnosti s načelom *pacta sunt servanda*.[31] Karakteristično je, a to se pokazalo i kod razmatranja drugih propisa iz prava ugovora na toj Konferenciji, koliko se predstavnici država na apstraktan način zalažu za svetost i nepovredivost ugovora, drugim riječima za njihovu nepromjenljivost. U isto vrijeme međunarodna praksa daje obilje konkretnih primjera izigravanja i kršenja najsvečanije prihvaćenih ugovornih odredaba, naročito kad dođu u pitanje »životni interesi« velikih sila. Kad bi danas neki nepristrasni organ procjenjivao u kojoj se mjeri poštuje, na primjer, Povelja Ujedinjenih nacija, našao bi da se čitave njene glave kroz dugi niz godina naprosto više ne primjenjuju u praksi. Takvi primjeri zaista ugrožavaju temeljno načelo *pacta sunt servanda*. Brisanje navedene odredbe na Bečkoj konferenciji, po našem mišljenju, je bez praktičnih posljedica. Svaki sudski organ će priznati učinak izmijenjene prakse svih država u odnosu na tekst ugovora, ukoliko ima dovoljne osnove da se radi o partikularnom običajnom pravnom pravilu između ugovornih strana. Ta činjenica može samo doprinijeti stabilnosti ugovora, ukoliko ga čini dinamičnijim

---

[29] *I. C. J. Reports 1971*, p. 22.

[30] Nacrt člana 38. u tome pogledu navodi: »Ugovor se može izmjeniti putem kasnije prakse u njegovoj primjeni koja ustanovljuje sporazum stranaka o izmjeni njegovih odredaba.« Taj propis nije bio ništa drugo nego kodifikacija već postojećeg običajnog pravnog pravila iz prava ugovora.

[31] E. De La Guardia — M. Delpech, *El Derecho de los tratados y la Convención de Viena de 1969*, Buenos Aires 1970, pp. 360—362.

u odnosu na promjenjene uvjete u kojima djeluje. Budući da se radi o novom sporazumu između svih ugovornih strana to nikako ne može biti ni na uštrb načela *pacta sunt servanda.*[32]

Iz ovoga proizlazi da partikularni običaj u svakom slučaju nije ni malo prikladan izvor međunarodnog prava za uređenje odnosa između država unutar regionalnih i drugih užih zajednica ukoliko djeluje kao isključivi ili kao primaran izvor. On može biti koristan jedino kao supsidijaran izvor u odnosu na ugovor. Razlog je taj što, kako smo naveli, odnos snaga u tim užim grupacijama može biti takav da bi partikularni običaj više štetio nego koristio održanju ravnopravnih odnosa na zdravim i pravednim osnovama. Za uređenje takvih odnosa običaj je nedovoljno određen, nesiguran i težak za dokazivanje. A pošto se za njegovo postojanje traže isti uvjeti kao i za prešutni sporazum on za razliku od općeg običaja nije ni dovoljno gibak da bi se u praksi mogao dovoljno brzo usaglašavati izmjenjenim uvjetima. Stoga za međunarodnu suradnju u regionalnim okvirima očitu prednost ima ugovor. Prilikom uglavljivanja pisanih ugovornih odredaba pretpostavlja se da i najslabija učesnica u pregovorima ima mogućnosti da utiče na njegov sadržaj, a ako nije zadovoljna može da ga ne potpiše ili ne ratificira. Na taj način se može putem pregovora, a ne putem prakse kao što je slučaj kod običaja, uspostaviti određenija ravnoteža između prava i obaveza koji proizlaze iz bezličnih normi koje takav ugovor propisuje. Međutim, da bi ugovor izvršio tu zadaću uređenja uzajamnih odnosa u regionalnim i drugim užim zajednicama putem bezličnih normi ni on ne smije ostati nepromjenljiv i vječan, niti mu smije biti svrha da ovekoveči *status quo* kakav je postojao u trenutku njegovog donošenja. Neophodno je da i svaki od tih ugovora predvidi mehanizam za njegovo povremeno usaglašavanje izmjenjenim socijalnim uvjetima u kojima djeluje, na jedan demokratski način.

U tome pogledu potrebno je naći najbolji sklad između potreba stabilnosti i potrebe za mirnom promjenom. Tu nikakvi sveopće prihvatljivi recepti nisu mogući jer sve zavisi od konkretne svrhe i cilja ugovora u pitanju. Ne smije se, s jedne strane, dozvoliti ni mogućnost prečestih i nepotrebnih izmjena i revizija, jer se tada gubi povjerenje u takve ugovore, a to se potom odražava i na njihovo dejstvo u praksi. S druge strane, u međunarodnom životu mnogo su češći slučajevi da se uvjeti za promjene takvih ugovora postave na taj način da pojedine ugovornice u tome pogledu imaju posebna prava kako bi zaštitile svoj privilegirani položaj. U takvim slučajevima te zemlje prije dopuštaju da se ugovor u pitanju prestaje primjenjivati u praksi nego bilo kakvu izmjenu koja bi mogla ići na uštrb njihovih privilegija. Najpoučniji su u tome pogledu primjeri ugovora kojima su bili ustanovljeni sistemi kolektivne sigurnosti sa sveopćim domašajem. Bili su to Pakt Lige naroda iz 1919, te Povelja Ujedinjenih nacija iz 1945. Obadva ova ugovora, koji su trebali osigurati trajan mir i opću međunarodnu sigurnost i u tome pogledu zamjeniti ravnotežu snaga

[32] Bečka konvencija ipak dopušta u članu 37. uzimanje u obzir kasnije prakse ugovornica »koja čini sporazum stranaka u pogledu njegovog tumačenja«, zajedno sa kontekstom ugovora. Stvarni učinak te odredbe u praksi je isti kao i odbačenog nacrta člana 38.

kao osnovu međunarodnih odnosa, u isto vrijeme su služili kao osnova za produženje pobjedničkih koalicija iz tek završenih svjetskih sukoba. Vodeće pobjedničke sile su putem njih nastojale da osiguraju *status quo* uspostavljen nakon tek završenog rata, te svoju posebnu ulogu u međunarodnim odnosima.[33] Obadva ugovora predviđala su u suštini oligarhijske i nedemokratske načine njihove vlastite izmjene. Član 26. Pakta Lige naroda je predvidio:

> »1. Izmjene ovog Pakta stupit će na snagu nakon njihove ratifikacije od strane članova Lige čiji predstavnici sačinjavaju Vijeće i od većine članova Lige čiji predstavnici sačinjavaju Skupštinu.
> 2. Svaki član Lige slobodan je da ne prihvati izmjene Pakta, ali u tome slučaju on prestaje da bude član Lige.«

Ova odredba je značajna jer je taj toliko važan međunarodni instrument napustio jednoglasnost u pogledu svojih izmjena i revizije. Osim toga svaki član Vijeća, bilo da je stalni ili izabran na određeni rok, mogao je spriječiti stupanje na snagu izmjena Pakta, mada ta mogućnost veta sama po sebi pokazuje nedemokratski karakter izmjena.[34]

U praksi djelovanja Lige ipak ovi strogi uvjeti za izmjenu Pakta nisu bili odlučujući za neuspjeh toga sistema kolektivne sigurnosti u cjelini. Usljed neočekivanog odsustva Sjedinjenih Država iz Lige od početka su bile prisutne dvije težnje u pogledu revizije Pakta. Jedna je išla za ukidanjem bitnih obaveza članova Lige iz Pakta, koje su činile suštinu sistema kolektivne sigurnosti (članovi 10. i 16). Druga težnja je išla ka još većem institucionalnom jačanju Lige putem dodatnih ugovora i novih obaveza članova. Ovo drugo nastojanje ostalo je neostvareno, mada nije došlo ni do formalnog brisanja članova 10. i 16. Pakta. Od 1932. godine revizionističke sile, jedna za drugom, napuštale su Ligu i stvarale blok protiv nje. Odlučujuće za konačni neuspjeh Lige ipak nije bilo to što nisu bile ostvarene neophodne izmjene, mada je postignuta formalna revizija nekih nebitnih odredaba Pakta, nego što njene vodeće sile nisu imale dovoljno jaku volju da primjene i postojeći manjkavi mehanizam i da se kolektivnom akcijom suprotstave napadaču. Primjer neuspjeha Lige očito nam ukazuje da za održanje nekog ugovora nije važan jedino mehanizam njegove promjene nego je jednako važna i volja ugovornica da ga održe, te da upotrebe taj mehanizam kad god se za to ukaže potreba.

Glava XVIII Povelje Ujedinjenih nacija, koja propisuje postupak njene izmjene, dopušta mogućnost da se izmjene usvoje na Generalnoj skupštini ili na posebnoj konferenciji država članica sazvanih u tu svrhu. Ali, da bi se izmjena usvojila, u obadva slučaja neophodna je dvotrećinska

---

[33] Ovaj problem šire smo razmotrili u našoj raspravi *Razvoj sistema kolektivne sigurnosti*, ova *Revija*, 1972, broj 2—3, str. 223—261.

[34] Sticanje statusa stalnog člana Vijeća bilo je gipkije postavljeno. Za tu odluku trebalo je imenovanje od strane Vijeća, te odobrenje Skupštine. Dakle, stalni članovi nisu bili propisani samim Paktom, kao što je to slučaj kod Povelje Ujedinjenih nacija.

većina svih članova Ujedinjenih nacija,[35] a da bi takva izmjena stupila na snagu neophodno je da je ratificiraju dvije trećine država članica, među kojima i sve stalne članice Vijeća sigurnosti. Izmjene usvojene na taj način stupaju na snagu za sve države članice, dakle i za one koje su im se suprotstavile osim, naravno, stalnih članica Vijeća sigurnosti. I mada članovi 108. i 109. Povelje to ne navode, podrazumjeva se da nezadovoljni član može u takvom slučaju napustiti Ujedinjene nacije. Dakle, kao i u postupku donošenja odluka u Vijeću sigurnosti, ni jedna izmjena Povelje ne može stupiti na snagu ako joj se suprotstavi bilo koja od pet stalnih članica Vijeća sigurnosti. Upravo je to bio razlog što do danas nije bilo bitnih i potrebnih izmjena u Povelji, koje bi povratile djelotvornu snagu njenog sistema kolektivne sigurnosti. U 1966. i 1968. stupile su na snagu izmjene kojima je povećan broj članova u Vijeću sigurnosti i Ekonomskom i socijalnom vijeću. Kroz praksu došlo je i do više faktičkih izmjena putem nastanka partikularnog običaja među državama članicama. Ali sve to nije bilo dovoljno da se čitav taj sistem, posebno bitne odredbe za očuvanje mira iz glava VI—VIII, do danas održe.

Ustavni akti drugih međunarodnih organizacija, u kojima politički interesi njihovih članova nisu toliko suprotstavljeni, a njihova djelatnost je veoma korisna i neophodna za međunarodnu suradnju, predviđaju mnogo demokratskije i gipkije mehanizme njihove izmjene. Upravo zbog toga te organizacije mnogo uspešnije djeluju u međunarodnoj praksi.

Države članice Svjetskog poštanskog saveza sve do 1964, na periodičnim kongresima, po pravilu održavanim svakih pet godina, pristupale su svaki put izradi potpuno nove Svjetske poštanske konvencije. A u toj Konvenciji bile su obuhvaćene i sve odredbe o Savezu i njegovim organima. Konvenciju su zatim ratificirale sve države članice do određenog roka, nakon kojega je ona stupala na snagu, bez obzira na zemlje koje je nisu ratificirale. Postojala je i mogućnost izmjena Konvencije između dva kongresa, za što je bilo neophodno pribaviti određen procenat glasova, zavisno od važnosti propisa u pitanju.

Važno je da je kod izmjena ustavnih akata skoro svih međunarodnih organizacija manje-više napušten sistem jednoglasnosti, a sve veću ulogu u tome pogledu preuzimaju stalni organi tih organizacija u kojima su sve članice ravnopravno zastupljene. Na primjer, po članu 36. Ustava Međunarodne organizacije rada izmjene toga Ustava mogu se donositi dvotrećinskom većinom svih delegata Konferencije. Te izmjene stupaju na snagu tek nakon što ih ratificira dvije trećine država članica, među kojima najmanje pet od ukupno deset industrijski najvažnijih zemalja, zastupljenih u tome svojstvu u Upravnom vijeću. Tu je, dakle, ipak spriječena mogućnost da bilo koja od tih zemalja pojedinačno onemogući stupanje na snagu izmjena.

Još je u tome pogledu gipkiji član XIII Ustava UNESCO. Po tome propisu prijedlozi za izmjenu Ustava postaju punovažni kad ih usvoji Generalna konferencija dvotrećinskom većinom glasova. Samo za izmje-

[35] Dakle, nije dovoljna dvotrećinska većina prisutnih i koji glasaju, što je inače pravilo pri donošenju odluka o važnim pitanjima u Generalnoj skupštini.

ne koje predviđaju temeljne promjene ciljeva Organizacije ili nove obaveze država neophodno je da ih potom usvoji dvije trećine država članica. Ostale odmah stupaju na snagu.[36]

Međutim, ustavi međunarodnih organizacija nisu jedino važni, niti najbrojniji ugovori koji propisuju bezlične norme partikularnog međunarodnog prava. U tome pogledu postoji velika množina mnogostranih konvencija sa velikim brojem ugovornica koje imaju veoma važnu funkciju u osiguranju međunarodne suradnje na najraznovrsnijim poljima. Mnogi od tih ugovora ne predviđaju nikakve izričite odredbe u pogledu njihovih izmjena ili, na primjer, predviđaju uvjete po kojima se mogu predložiti izmjene, ali ništa ne govore o samom postupku revizije. Samo neki od njih predviđaju jednoglasan pristanak svih ugovornica da bi izmjena stupila na snagu. U današnje vrijeme, kad mnoge konvencije broje po stotinu i više ugovornica, načelo jednoglasnosti polako uzmiče u korist načela kvalificirane, obično dvotrećinske većine.

Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. propisala je neke općenite odredbe o izmjeni ugovora, imajući u vidu u prvom redu one mnogostrane. Značajno je da Konvencija polazi od toga da ni jedan ugovor nije nepromjenljiv kada u članu 39. predviđa da ugovor može biti izmjenjen novim sporazumom između stranaka. Nezavisno od odredaba Bečke konvencije općenito je pravilo međunarodnog prava da sve ugovornice zajedno mogu u svako vrijeme jednoglasnim sporazumom izmjeniti bilo koju odredbu ranijeg ugovora, mogu ga zamjeniti u cjelini s novim, ili odlučiti da prestaje da važi. U tome pogledu one nisu ograničene ni propisima o izmjenama i prestanku koje sadrži sam ugovor u pitanju. Naravno, pri tome one moraju voditi računa o prisilnim normama općeg međunarodnog prava. Međutim, tu jednoglasnost je teško ili nemoguće postići, naročito kad ugovor ima veliki broj stranaka. Ako bilo koja od ugovornica ne pristaje na predloženu izmjenu u odnosu na nju ili druge strane tada su relevantni propisi o izmjeni sadržani u samom ugovoru. U protivnom sve ostale ugovornice prekršile bi baš te odredbe ugovora u odnosu na stranu koja se s njima ne slaže.

Za slučajeve kad ugovori ne sadrže nikakve posebne propise o njihovim izmjenama Bečka konvencija propisuje dvije odredbe — članove 40. i 41, koje se odnose na mnogostrane ugovore. Te odredbe su upravo najznačajnije za mnogostrane ugovore koji propisuju bezlične norme.

Član 40. Bečke konvencije propisuje da svaki prijedlog izmjene ugovora mora biti notificiran svim drugim ugovornicama. Dakle, jedna grupa država unutar ugovornog odnosa nema pravo samovoljno, ponekad čak i bez znanja ostalih, da mijenja ugovor za svoje međusobne odnose. Svaka ugovornica ima pravo da uzme učešća u odlučivanju o akciji u pogledu podnesenog prijedloga, kao i u pregovorima i zaključenju eventualnog sporazuma o izmjeni. Svaka država koja je ovlašćena da postane strana ugovora, ako to još nije postala, ima pravo da postane strana izmjenjenog ugovora. Izmjenjeni ugovor ne obavezuje ni jednu ugovornicu koja nije prihvatila te izmjene. Ona zadržava ugovorne odnose u prvobitnom sa-

[36] Opširnije o izmjenama ustavnih akata međunarodnih organizacija V. Dimitrijević — O. Račić, *nav. djelo*, str. 216—223.

držaju sa svim drugim ugovornicama. Izmjenjeni ugovor, naprotiv, međusobno obavezuje samo one strane koje su prihvatile te izmjene.

Član 41. Konvencije predviđa slučajeve u kojima dvije ili više strana nekog mnogostranog ugovora mogu zaključiti sporazum koji će obavezivati samo njih. Ta se mogućnost dopušta najprije ako je ugovor u pitanju predviđa. U ostalim slučajevima takve izmjene su dopuštene ukoliko se ispune slijedeći uvjeti: ako ugovorom nisu izričito zabranjene, ako ne pogađaju uživanje prava ostalih ugovornica, i ako se izmjene ne odnose na one odredbe čije bi ukidanje bilo u neskladu sa uspješnim izvršenjem cilja i svrhe ugovora kao cjeline.

Dakle, i opće međunarodno pravo, kao i odredbe Bečke konvencije dosta gipko i široko postavljaju mogućnost naknadne izmjene ugovora. Stroži uvjeti mogu se jedino izričito propisati putem posebnih pravila u samom ugovoru. Ipak, valja istaknuti da propisi o izmjeni ugovora nisu sami za sebe dovoljni da u tome pogledu dođe do mirne promjene. Neophodna je i težnja svih, ili makar većine država u pitanju da ugovor održe i da budu spremne da zaista sprovedu neophodne izmjene kad se za to ukaže potreba, kako bi ga uskladile s izmjenjenim uvjetima. To je i bitan uslov za očuvanje uspešnosti ugovora u međunarodnoj praksi.

Iz svega izloženog proizlazi opći zaključak da, za razliku od promjene u općem običajnom međunarodnom pravu koja može nastupiti ponekad i spontano uslijed općeg ekonomskog i društvenog razvoja, mirna promjena partikularnog prava, ugovornog ili običajnog, uvijek je jedan svjestan proces.

Drugi opći zaključak je da nastojanja i težnje za promjenom bezličnih normi međunarodnog prava općenito najčešće ne dovode do međunarodnih sukoba i sporova. Bilo da se radi o evoluciji općeg običaja, ili se želi izmjeniti ili donijeti novi mnogostrani ugovor koji propisuje bezlične norme partikularnog prava, takav proces je u svakom slučaju dugotrajan i spor. A ta sporost utiče na hlađenje duhova, čak ako ih ima.

III — *Revizija subjektivnih situacija država.* — Kad se pojave zahtjevi za promjenom neke subjektivne situacije države, dakle ako netko dovodi u pitanje njena stečena prava ili tvrdi da je neki njen interes došao u sukob s novim pravom, to rijetko prolazi bez ozbiljnog i oštrog spora, ako ne i do oružanog sukoba. Stoga problem revizije subjektivnih situacija država pored pravnog ima uvjek i svoj veoma važan politički vid. Apstraktno govoreći, zahtjev za nekom takvom promjenom mogao bi se riješiti i bez spora, u neposrednim pregovorima zainteresiranih država. Dovoljno je da onaj koji ima subjektivno pravo koje se dovodi u pitanje toga prava odrekne i time nestaje uzrok spora. To se može učiniti jednostranom izjavom, a još bolje dvostranim ili višestranim ugovorom kojim će se situacija u pitanju regulirati na drugačiji način. Opće međunarodno pravo ostavlja slobodu državama da raspolažu svojim stečenim subjektivnim pravima. U tome pogledu postoje široke mogućnosti. Države u pitanju mogu sklopiti novi sporazum po kome će se jedna odreći nekog svoga interesa, ali će od suprotne strane dobiti naknadu na nekom drugom polju koja je potpuno može zadovoljiti, u čemu se i sastoji vještina diplomatskog

umjeća. No, moguće je da se mnogo slabija strana, pod pritiskom prijetnje sile mnogo jače strane, jednostrano odrekne nekog svoga prava, ili pasivno trpi njegovo kršenje. Mnogo su češći, međutim, slučajevi kada strana u pitanju uporno nastoji na poštivanju svojih stečenih prava, što dovodi do spora, koji može biti od znatnog političkog značaja. Stoga je i pravno i političko pitanje pogodnih mehanizama i osnove za rješavanje takvih sporova, od čega često ovisi očuvanje međunarodnog mira u širem regionu ili u svijetu.

Inače, motivi država koje traže promjene neke postojeće situacije kroz historiju su bili veoma raznoliki. Oni su se upirali na toliko različite argumente da je danas nemoguće donositi bilo kakve *a priori* i općenite sudove o tome koja je strana u pravu, da li ona koja brani stečena prava ili ona koja traži promjenu. To se može procjeniti jedino za svaki konkretni slučaj, uzimajući u obzir njegove posebne okolnosti. Još je francuski pisac Jean *Ray* 1934. uočio da promjene postojeće pravne situacije traži najčešće ona strana koja je obavezna nekim posebnim pravnim režimom, a koji je diskriminira u odnosu na druge zemlje u uživanju pune suverenosti prema općem međunarodnom pravu.[37] Rusija je 1870. jednostrano otkazala svoje obaveze iz Pariskog ugovora iz 1856. koje su se odnosile na neutralizaciju Crnog mora i veoma velika ograničenja koja su joj bila nametnuta u pogledu držanja vojnopomorskih arsenala i ratnih brodova, što je bilo proizašlo iz njenog poraza u krimskom ratu. To jednostrano otkazivanje nije bilo dovoljno. Ali ostale velesile, potpisnice Pariskog ugovora, pristale su da se slijedeće, 1871. godine, sastanu u Londonu i da tamo Rusiju formalno razrješe njenih obaveza. Tada su one dale i izjavu da »ni jedna sila ne može sama da se razriješi obaveza iz nekog ugovora, niti da izmjeni njegove odredbe osim uz pristanak (ostalih) ugovornica putem prijateljskog sporazuma.«[38] To je lijep primjer postignute mirne promjene relativno mirnim putem. U osnovi je, međutim, ležala promjena odnosa snaga među ugovornicama u korist Rusije nakon 1856, posebno uslijed izbijanja francusko-pruskog rata.

Kada je Austro-Ugarska 1908. izvršila aneksiju Bosne i Hercegovine i time dovela ostale učesnice Berlinskog kongresa iz 1878. pred svršen čin, u cirkularnom pismu koje im je bilo upućeno baron *Aehrenthal* je nastojao na neophodnosti ustanovljenja u toj provinciji jednog »jasno definiranog i normalnog« režima.[39] Iz sličnih razloga su Kina i ostale zemlje Istoka nakon prvog svjetskog rata tražile ukidanje režima kapitulacija na svojoj teritoriji, a Perzija je to i jednostrano sprovela. Male i pobjeđene zemlje su se bez uspjeha odupirale na Versailleskoj mirovnoj konferenciji 1919. uvođenju posebnog režima zaštite manjina samo na njihovoj teritoriji, tražeći da odredbe o tome uđu u Pakt Lige naroda i da dobiju općeniti značaj.

---

[37] J. Ray, *Des conflits entre principes abstraits et stipulations conventionnelles, Recueil des Cours*, 1934, t. 48, p. 661.

[38] M. Radoïkovitch, *La révision des traités et le Pacte de la Société des Nations*, Paris 1930, p. 51.

[39] J. Ray, *op. cit.*, p. 661.

Period između dva svjetska rata, kao rijetko koji drugi, bio je ispunjen stalnim pritiskom pobjeđenih zemalja i nezadovoljne Italije za izmjenom odredaba mirovnih ugovora, kako onih o granicama tako i onih o ograničenju naoružanja pobjeđenih sila. Tada se veoma mnogo i veoma često prizivala klauzula *rebus sic stantibus*, sve dok fašistički režimi nisu toliko promjenili odnos snaga u svoju korist u Evropi da *status quo* mijenjaju nasilnim sredstvima. Posebno se Hitler isticao ciničkim pozivanjem na načelo narodnosti u svojim težnjama da anektira Austriju, Sudete i Gdanjsk da bi kasnije to isto načelo na najbezočniji način gazio u odnosu na neke narode na okupiranim teritorijama, osuđujući ih na fizičko uništenje.

Nakon drugog svjetskog rata problem mirne promjene subjektivnih pravnih situacija dobio je sasvim drugačiji vid i izmjenili su se motivi zahtjeva u tome pogledu. Nakon stupanja na snagu Povelje Ujedinjenih nacija došlo je do snažnog i temeljitog preobražaja bezličnih normi općeg međunarodnog prava, na koje smo već ranije ukazali. U tome je od posebnog značaja potvrda načela narodâ na samoopredjeljenje, kao i iz njega izvedenog prava svake zemlje da slobodno raspolaže svojim prirodnim bogatstvima.

Postignuti stupanj razvijenosti međunarodnog prava, međutim, još uvijek ne osigurava neposrednu i automatsku primjenu tih novih općih načela na subjektivne situacije država. Pravna potvrda općeg načela samoopredjeljenja nije bila dovoljna da se potom automatski likvidiraju kolonijalizam i svi drugi hegemonistički odnosi nad narodima. Kolonijalizam je likvidiran upornom borbom narodâ u pitanju, koji su tim putem osigurali primjenu načela samoopredjeljenja na svoje uvjete, a time i promjenu subjektivnih prava ranijih kolonijalnih gospodara. Također ni potvrda prava država da raspolažu vlastitim prirodnim bogatstvima nije dovela do automatske likvidacije neokolonijalnih odnosa. Zemlje koje od ranije drže neke interese, a koji su postali suprotni izmjenjenom općem međunarodnom pravu, pozivaju se na načelo stečenih prava, formalno i na načelo *pacta sunt servanda*, uporno nastojeći da postojeće stanje održe i produže. I tu je nastao akutan problem razrješavanja takvih sukoba i sporova.

Valja još navesti da su zahtjevi za mirnom promjenom subjektivnih situacija, naročito nakon prvog svjetskog rata, aktuelizirali podjelu sporova na pravne i političke. Politički sporovi najčešće su izbijali uslijed promijenjenog odnosa snaga među državama u pitanju, mada strana koja traži promjenu pribjegava svim mogućim argumentima i sredstvima da svoj zahtjev opravda. One se pozivaju i na pravdu i na opća načela međunarodnog prava, poput Hitlera sa načelom narodnosti, dakle često na demagoški način. Stoga u svakom konkretnom slučaju nisu presudni argumenti na koje se poziva onaj koji traži promjenu nego valja procijeniti da li ti argumenti zaista stoje. Rješenje nekog političkog spora, koje bi zadovoljilo obadvije strane, nemoguće je na bazi postojećeg prava, dakle ni normalnog arbitražnog ili sudskog postupka, jer u pitanju je zatjev za promjenom prava. Naprotiv, danas veoma aktuelni sporovi o izmjeni ranije stečenih prava uslijed preobražaja bezličnih normi spadaju

u kategoriju pravnih sporova, čija je odlika da se države spore u pogledu domašaja, primjene i tumačenja postojećeg prava. Postavlja se pitanje kakva rješenja nudi opće međunarodno pravo u vezi s uređenjem sporova o promjeni subjektivnih situacija općenito. Opće međunarodno pravo propisuje da se ni jedna promjena ne smije izvršiti bez pristanka one strane koja drži u ruci pravo koje je predmet spora.

1. Prije 1919. godine pitanje mirne promjene nije se postavljalo. Pribjegavanje ratu bilo je suvereno pravo svake države. Država koja je željela promjenu zaratila bi protiv one koja se promjeni opirala, i ako je pobjedila mogla joj je diktirati uvjete u mirovnom ugovoru.[40] Svaki mirovni ugovor obiluje odredbama koje mijenjaju ranije pravne situacije, u kojima se pobjeđene zemlje odriču niza svojih subjektivnih prava u korist pobjedničkih sila. Dakle, mirovni ugovori propisuju novo pravno uređenje, a pobjeđeni nema drugog izlaza nego da na njega »dade« svoj pristanak. Stoga svaki mirovni ugovor gdje ima pobjednika i pobjeđenih nosi obilježje nasilne promjene.

Problem mirne promjene postavio se kad se putem sistema kolektivne sigurnosti sa sveopćim domašajem pokušalo ograničiti pravo država na rat. Potpun sistem kolektivne sigurnosti, osim represivnih kolektivnih mjera protiv prekršilaca ograničenja ili zabrane rata, obavezno predviđa i mjere za sprečavanja rata. Te mjere sprečavanja sastoje se u razvijenom mehanizmu mirnog rješavanja sporova i konkretnih obaveza država da povjere svoje sporove na rješavanje za to predviđenim organima. Dakle, umjesto da one svoje sporove rješavaju na vojnom polju kao ranije to treba da čine pred nepristrasnim međunarodnim sucem, odnosno arbitrom, ili za konferencijskim stolom.

Druga mjera sprečavanja rata realistički polazi od toga da su promjene na duži rok neizbježne, ma koliko se dati sistem kolektivne sigurnosti zasnivao na očuvanju određenog *status quo*-a, u prvom redu teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti svih svojih članova. No, umjesto da se promjene vrše nasilnim sredstvima, kao što je to bilo ranije, i da tu odlučujući bude odnos snaga, nastoji se ustanoviti neki mehanizam mirne promjene, gdje će se koliko je moguće voditi računa o ravnopravnosti stranaka u pitanju i o pravdi. Prvi u tome pogledu bio je član 19. Pakta Lige naroda, nasuprot članu 10, koji je svim članovima Lige garantirao teritorijalni integritet i političku nezavisnost od vanjskog napada.[41]

2. U toku priprema Pakta Lige američki predsjednik W. *Wilson* prvobitno je zamislio da se u jednoj jedinoj odredbi članicama pruži garancija

[40] I u to doba, međutim, takva država morala je paziti da ne povredi postojeću ravnotežu snaga, posebno u Evropi u prošlom stoljeću. Berlinski kongres 1878, na primjer, lišio je Rusiju najznačajnijih plodova njene pobjede koje je ona željela da osigura San Stefanskim mirom zaključenim sa Turskom. Naprotiv, Pruska je u 1871. uspjela da izolira Francusku od njenih prijatelja i stoga joj je mogla diktirati mirovne uvjete po svojoj volji.

[41] Član 10. Pakta Lige glasi: »Članovi Lige se obavezuju da će poštivati i braniti protiv svake vanjske agresije teritorijalni integritet i političku nezavisnost svih članova Lige. U slučaju agresije, prijetnje ili opasnosti od agresije Vijeće će predložiti načine da se osigura izvršenje te obaveze.«

nezavisnosti i teritorijalnog *status quo*-a, te da se uporedo predvidi i mogućnost promjene, u prvom redu na temelju načela samoopredjeljenja naroda, ili onih koje traži tri četvrtine delegata država članica. Ovaj prijedlog predvidio je na kraju prihvatanje bez rezerve načela, od strane svih ugovornica, da je mir u svijetu važniji od bilo kojeg pitanja političke nadležnosti ili granica.[42] U toj formulaciji ovaj prijedlog nije imao uvjeta da bude prihvaćen, osobito od strane ostalih glavnih pobjedničkih i udruženih sila. Jedan britanski prijedlog predviđao je, uz garanciju teritorijalnog i političkog *status quo*-a članica, također i mogućnost da buduća Liga zainteresiranim državama predloži neophodne izmjene. U odnosu na ovu stranu koja odbije takav prijedlog prestajala bi garancija Lige u pogledu njene zaštite od vanjske agresije.[43]

Nakon brojnih kasnijih diskusija između američkih i britanskih delegata, te u uskom krugu glavnih savezničkih i udruženih sila, konačno je bilo odlučeno da se garancija *status quo*-a sasvim odvoji od mehanizma mirne promjene. Konferencija je konačno usvojila član 19, odvojen od člana 10, u kome je bilo navedeno:

> »Skupština može, s vremena na vrijeme, pozvati članove Lige da pristupe preispitivanju ugovora koji su postali neprimjenljivi, kao i onih međunarodnih situacija čije bi održanje moglo dovesti u opasnost svjetski mir.«

Tim propisom pokušala se dati neodređena nada pobjeđenim zemljama u mogućnost revizije mirovnih ugovora u okviru same Lige, dakle mirnim putem.[44]

Ovaj propis, dakle, u svojoj konačnoj formulaciji ne odstupa od klasičnog pravila da se izmjene pravnih situacija mogu vršiti jedino novim sporazumom između stranaka, koji ima pravne posljedice revizije ranijeg ugovora. Prema tome, i u tome pogledu država koja drži neko pravo ne može ga biti lišena ako se u krajnjoj liniji sama od njega ne odrekne. Skupština nije dobila nikakvu nadležnost da sama odlučuje o izmjeni, ili da nameće svoje rješenje problema strankama u pitanju. Ona je jedino na njih mogla djelovati putem svoga visokog političkog autoriteta, dok ga nije kompromitirala, ali njene preporuke nisu pravno obavezivale.

Ali, član 19. je Skupštini nametao i druga važna ograničenja. Ona je takve preporuke mogla davati »s vremena na vrijeme«, dakle ne prečesto nego samo izuzetno. Njene preporuke su se mogle odnositi samo na reviziju onih ugovora »koji su postali neprimjenljivi«. Dakle, trebali su biti ispunjeni općeniti uvjeti za primjenu klauzule *rebus sic stantibus*, a ona se ne odnosi na teritorijalne promjene, kako je to općenito prihvaćeno.

---

[42] M. Radoïkovitch, *op. cit.*, pp. 218—219.

[43] *Op. cit.*, pp. 221—222.

[44] U tome smislu predsjedavajući konferencije Georges *Clemanceau* uputio je pismo predsjedniku njemačke delegacije grofu Brockdorff-Rantzau-u, u kome je između ostalog naveo: »... Ugovor je u isto vrijeme stvorio neophodan organ za mirno rješavanje svih međunarodnih problema putem diskusije i sporazuma, i čak za iznalaženje načina povremenih izmjena uređenja iz 1919, da bi ga se uskladilo s novim činjenicama i uvjetima ...«. M. Radoïkovitch, *op. cit.*, p. 214.

Konačno, postavljalo se i pitanje glasanja. Načelo jednoglasnosti, propisano članom 5, stav 1. Pakta, nije se moglo zaobići. Bilo je pokušaja da se od njega odstupi, ali opet su jače bile zemlje koje su uspjele da u tome obuhvate i strane u sporu. Time je član 19. bio lišen svake efikasnosti. Čak se ni neobavezna preporuka Skupštine ugovornicama da preispitaju svoje ugovore nije mogla donijeti bez pristanka stranaka koje se spore, uključujući i onu čije se pravo dovodilo u pitanje.

Ni u praksi ovaj postupak nije bio od značaja. Bilo je više prijedloga za pokretanje toga postupka. Bolivija je 1920. tražila reviziju svoga ugovora sa Čileom iz 1904, ali je na diskretan način bila navedena da od toga odustane. Kina je od 1925. na taj način nastojala postići prestanak svojih obaveza iz ugovorâ o eksteritorijalnosti stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava na svojoj teritoriji, ali bez uspjeha.

Ipak, bilo je primjera mirne promjene izvan Lige, u pogledu manjih ustupaka pobjeđenim zemljama potpisnicama mirovnih ugovora. Najznačajnija je bila revizija njemačkih obaveza na isplatu reparacija iz Versailleskog ugovora. Od prvobitne procjene svih njenih obaveza od strane Reparacione komisije u cjelokupnom iznosu od 6.600 miliona britanskih funti, preko Dawes plana iz 1924. i Young plana iz 1925, kojima su se te obaveze umanjivale, Lozanskim ugovorom iz 1932. bilo je konačno odlučeno da Njemačka ima još isplatiti samo simboličnu svotu od 150 miliona funti. Ona, međutim, tu obavezu nije nikada izvršila. Nakon 1933. promjene su se vršile sve više taktikom svršenog čina, da bi prerasle u napadački rat, a potom u poraz revizionističkih sila.

Valja još navesti da je osim mehanizma iz člana 19. Pakta bilo više drugih mogućnosti za mirnu promjenu kroz mehanizme rješavanja sporova, kako u okviru Lige tako i izvan nje. Član 15, stav 4. Pakta predviđao je da će Vijeće, u okviru postupka rješavanja sporova, donositi izvještaj u kome će, između ostalog, iznijeti »rješenje koje predlaže kao najpravičnije i najprikladnije za slučaj«. Time se pružala mogućnost ograničenog kvazizakonodavnog djelovanja, mada je Vijeće uvodom Pakta bilo obavezano da najskrupuloznije poštuje »sve obaveze iz ugovora u međusobnim odnosima organiziranih naroda«.

Druga je mogućnost bila predviđena članom 38, stav 2. Statuta Stalnog suda međunarodne pravde, koji pruža mogućnost Sudu, ako se stranke suglase, da odlučuje *ex aequo et bono*. Brojni dvostrani ugovori o mirnom rejašavanju predviđali su kao obavezan takav postupak za buduće »političke sporove«, pred Haškim sudom ili arbitražom, ukoliko prethodno ne uspije neki drugi postupak rješavanja, obično izravni pregovori i mirenje. Ipak, Haški sud nije u svojoj praksi ni jednom došao u priliku da odlučuje na toj osnovi. Po našem mišljenju, ukoliko bi mu stranke povjerile takvu vlast, on bi u ulozi zakonodavca, ali na nepristran način, mogao da propiše za stranke potpuno novu pravnu situaciju, ne obazirući se na njihova postojeća subjektivna prava. Pri tome bi jedino bio ograničen prisilnim normama općeg međunarodnog prava *(ius cogens)*, te stečenim pravima trećih država koje mu nisu povjerile tu vlast.[45] No,

[45] O tome smo opširnije raspravljali u našoj knjizi *L'équité et le droit international*, La Haye 1970, pp. 93—94, 237.

malo ima stvarnih izgleda da bi taj postupak mogao zadovoljiti brojne potrebe u praksi za mirnom promjenom.

Treća mogućnost ležala je u brojnim dvostranim ugovorima koji su za takozvane »političke« sporove predviđali obavezan postupak mirenja. Nedostatak tih ugovora bio je što su nastojali na objektivan način unaprijed odrediti razliku između političkih i pravnih sporova. Taj postupak razvio se tek nakon prvog svjetskog rata uz podršku Lige naroda, mada osim rijetkih izuzetaka do danas nije našao primjenu u praksi. Dati spor se trebalo razmatrati u kontradiktornom postupku, na potpuno nepristran način, pred izmiriteljima koje bi odredile stranke, kao kad se radi o arbitraži. Razlika je ležala u tome što se zaključak izmiritelja ne bi morao obavezno zasnivati na pravu, i što bi on imao karakter neobavezne preporuke strankama. Stoga je i taj prijedlog mogao imati za cilj da pomogne strankama da se suglase na uspostavljanju novog pravnog uređenja spornog problema.

Napokon, zadnja mogućnost su bili klasični neformalni načini rješavanja sporova putem posredovanja, odnosno dobrih usluga treće zemlje ili privatnih osoba. Zadatak posrednika je da same stranke navede da se okupe i da za konferencijskim stolom iznađu rješenje spora. Pri tome ih on može pomagati svojim savjetima. Stranke u tome postupku mogu uzajamno odstupati od stečenih prava. Opasnost je ležala u tome što je u ranijoj praksi bilo slučajeva da je posrednik, obično neka velesila, izvlačio najveću korist za sebe, a na štetu obadviju stranaka koje su se sporile, te što su tu male garancije ravnopravnosti stranaka, dakle i pravednog rješenja spora.

3. Situacija u pogledu mirne promjene subjektivnih situacija država nakon drugog svjetskog rata postavlja se u drugom svjetlu. Za ovaj današnji period nisu više dominantni sukobi između bivših pobjeđenih zemalja koje bi tražile izmjenu postojećeg stanja i pobjedničkih koje bi ga branile. Podjela svijeta posljedica je sasvim drugih uzroka.

Povelja Ujedinjenih nacija proširila je ograničenje i zabranu rata na zabranu prijetnje i upotrebe sile. Težište u njenom mehanizmu kolektivne sigurnosti je na ugušivanju agresije, dok je sprečavanje u vidu obaveza država članica na rješavanje sporova skoro potpuno zapostavljeno. Mehanizam kolektivne akcije do danas je potpuno zatajio i on više ne djeluje na međunarodne odnose.

Međutim, problem mirne promjene postavljen je na šire osnove nego u Paktu Lige i ne svodi se pretežno na reviziju ugovora. Član 14. Povelje u tome pogledu ovlašćuje Generalnu skupštinu da

> »... može preporučiti mjere za mirno uređenje svake situacije, bez obzira na njeno porijeklo, za koju drži da bi mogla škoditi općem blagostanju ili prijateljskim odnosima među narodima, uključivši situacije nastale iz kršenja odredaba ove Povelje u kojima se izlažu ciljevi i načela Ujedinjenih nacija.«

Spominjući odredbe o ciljevima i načelima iz Povelje, osnivači svjetske organizacije upravo su time Generalnu skupštinu ovlastili da vodi

računa o njihovoj primjeni na subjektivna prava država koja su s njima došla u sukob. Ovu vrstu nadležnosti Generalne skupštine treba uzeti u vezi s njenom općom nadležnošću iz člana 10. Povelje, po kome ona »može raspravljati o svim pitanjima ili o svim problemima u okviru Povelje«, i o tome davati preporuke članovima Ujedinjenih nacija ili Vijeću sigurnosti.

Dakle, ni Povelja ne ide dalje od Pakta Lige naroda, jer i Generalna skupština u tome pogledu može donositi jedino neobavezne preporuke. Međutim, za njenu djelatnost u praksi to nije bilo odlučujuće. Ujedinjene nacije kao cjelina, a Generalna skupština kao njihov najdemokratskiji organ posebno, uklopile su se u demokratske tokove koji su karakteristični za posljeratno razdoblje, među kojima je proces dekolonizacije najznačajniji. Na taj način Generalna skupština je svojim rezolucijama pospješivala razvoj i potvrdu bezličnih normi općeg međunarodnog prava, a u isto vrijeme je svim silama nastojala da osigura njihovo izvršenje na konkretne međunarodne odnose. Njena najvažnija odluka u tome pogledu, Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima iz 1960, nije u tolikoj mjeri važna što je ponovo potvrdila već postojeće načelo samoopredjeljenja narodâ pod kolonijalnom dominacijom koliko po tome što je neposredno stavila pod udar subjektivna prava kolonijalističkih zemalja i od njih zatražila na imperativan način brzu likvidaciju kolonijalizma:

> »5. Treba neodložno poduzeti mjere, na teritorijama pod starateljstvom i na nesamoupravnim teritorijama i na svim ostalim teritorijama koje još nisu stekle nezavisnost, za prenošenje sve vlasti na narode tih teritorija, bez ikakvih uvjeta ili ograničenja, u skladu s njihovom slobodno izraženom voljom i željom, kako bi im se omogućilo da uživaju potpunu nezavisnost i slobodu.«

Međutim, i ovi uspjesi Generalne skupštine imaju svojih granica. Ona je bila daleko manje uspješna u svojstvu organa za osiguranje mira, kad je putem svojih drugih rezolucija nastojala osigurati načela zabrane prijetnje i upotrebe sile, mirnog rješavanja sporova i nemješanja u unutrašnje poslove drugih država, mada to nije neposredno vezano za njenu nadležnost iz člana 14. Povelje. Dakle, i mehanizam mirne promjene iz člana 14, iako je donio značajnih rezultata na polju dekolonizacije, još uvijek nije dovoljan da bi u potpunosti obezbjedio uspešnu primjenu novih općih bezličnih normi na subjektivne situacije i ranije stečena prava država koja su s njima došla u sukob.

Ni postupak mirnog rješavanja sporova iz glave VI Povelje ne daje naročite mogućnosti za mirnu promjenu. Taj je postupak samom Poveljom podvrgnut glavnom cilju Ujedinjenih nacija — održanju međunarodnog mira i sigurnosti. Vijeće sigurnosti može strankama preporučiti uvjete rješenja spora jedino ako to one od njega same zatraže, ili ono smatra da nastavak spora može stvarno ugroziti održanje međunarodnog mira i sigurnosti. U svim drugim slučajevima, u svojstvu organa dobrih usluga,

ono preporučuje strankama odgovarajuće načine rješavanja, koji su poznati i u klasičnom međunarodnom pravu.[46]

4. S obzirom da je najveći broj subjektivnih prava država zaštićen ugovornim odredbama od interesa je da vidimo u kojoj je mjeri Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. obuhvatila problem mirne promjene. Član 64. Konvencije je propisao pun učinak nove prisilne norme općeg međunarodnog prava *(ius cognes)* na postojeće ugovorne odnose: »Ukoliko nastane nova prisilna norma općeg međunarodnog prava svaki postojeći ugovor koji se suprotan toj normi postaje ništavan i prestaje.« Na isti način član 53. Konvencije propisuje da je ugovor ništavan ako je i u vrijeme njegovog zaključenja bio u suprotnosti s nekom već postojećom prisilnom normom općeg međunarodnog prava. Međutim, pitanje je koja sredstva stoje na raspolaganju onoj ugovornoj strani koja se poziva na *ius cogens* u pogledu stečenog prava neke druge strane. Član 65. propisuje da takva stranka mora notificirati svoj zahtjev suprotnim stranama. Ako po isteku perioda koji, osim u posebno hitnim slučajevima, ne smije biti kraći od tri mjeseca, ni jedna strana ne stavi prigovor na njen zahtjev ona može oglasiti takav ugovor ništavim. U protivnom, u slučaju prigovora suprotne strane, obadvije strane će pokušati riješiti nastali spor putem sredstava naznačenih u članu 33. Povelje Ujedinjenih nacija.[47] Ako se u roku od 12 mjeseci ne postigne nikakvo rješenje tada član 66. Bečke konvencije dopušta nezadovoljnoj strani jednostranu tužbu Međunarodnom sudu u Haagu, osim ako se obadvije strane ne slože na postupak arbitraže. Dakle, utvrđivanje postojanja i primjene nekog prisilnog pravila općeg međunarodnog prava na konkretnu ugovornu situaciju osigurani su u krajnjoj liniji obaveznim sudskim, odnosno arbitražnim postupkom. Valja, međutim, naglasiti da ove odredbe o postupku još nisu dio općeg međunarodnog prava. Tek nakon što Bečka konvencija stupi na snagu ti propisi obavezivat će jedino države ugovornice Konvencije kao partikularno pravo.

Bečka konvencija također predviđa i bitnu promjenu okolnosti[48] kao argumenat za prestanak ugovora. Ali iz člana 62, stav 1. Konvencije proizlazi pet veoma strogih kumulativnih uvjeta da bi neka stranka mogla tome argumentu pribjeći: a) mora doći do promjene u odnosu na okolno-

---

[46] No i u takvom jednom slučaju Vijeće sigurnosti je na početku svoje djelatnosti, u rješavanju sukoba između Holandije i Indonezije 1947, dosta doprinijelo da dođe do primjene načela samoopredjeljenja. Ono je navelo Holandiju da povuče svoje trupe iz Indonezije, a potom su dvije strane sklopile privremenu personalnu uniju po kojoj je Indonezija već tada dobila punu nezavisnost.

[47] Član 33. Povelje nabraja pregovore, istražne komisije, posredovanje, mirenje, arbitražu, sudsko rješavanje, pribjegavanje regionalnim ustanovama i druge mirne načine po izboru stranaka.

[48] Slažemo se s motivima Komisije za međunarodno pravo i učesnica Bečke konferencije što su u pogledu ovog načela odbacile naziv klauzula *rebus sic stantibus*. Ta formula pretpostavlja navodni prešutan sporazum stranaka u pogledu važnosti tzv. »vječnih ugovora« u slučaju naknadne bitne promjene okolnosti. S obzirom da se, dakle, radi o pravnoj fikciji i da ovo pravilo ima prije objektivan nego subjektivan karakter taj naziv bolje je izbjegavati, mada se on široko zadržao u nauci.

sti kakve su postojale u momentu zaključenja ugovora; b) ta promjena mora biti bitna, odnosno temeljna; c) ona mora također biti takve prirode da je ugovornice nisu predvidjele u momentu zaključenja ugovora; d) postojanje određenih okolnosti, koje su se naknadno promjenile, moralo je u momentu zaključenja ugovora predstavljati suštinsku osnovu stranaka da se obavežu ugovorom; i e) učinak promjene mora biti takav da radikalno mijenja domašaj obaveza koje bi se po ugovoru imale izvršiti. No ni ovako strogim uvjetima ograničena promjena okolnosti ne može se prizvati ako je ona rezultat povrede međunarodnih obaveza od strane one ugovornice koja traži promjenu u odnosu na bilo koju drugu ugovornu stranu, ili ako ugovor u pitanju određuje neku granicu. Dakle, u pogledu državnih granica nema bitnih promjena okolnosti. Ta ograničenja propisana su članom 62, stav 2. Bečke konvencije.

U pogledu postupka oglašavanja nevažećim ugovora u pitanju, odnosno rješavanja spora u tome pogledu, važi isti postupak notifikacije i pribjegavanja sredstvima iz člana 33. Povelje kao kad je u pitanju spor o domašaju pravila *ius cogens*. Ako se tim putem ne postigne rješenje Bečka konvencija ne propisuje obavezan sudski ili arbitražni postupak. U prilogu Konvencije propisan je za takve slučajeve postupak mirenja i predviđa se lista izmiritelja koja će strankama stajati na raspolaganju radi zajedničkog sastavljanja komisije. Troškovi komisije za mirenje padaju na teret Ujedinjenih nacija. Ipak njen izvještaj, ukoliko do njega dođe, ne obavezuje stranke. Prema tome svaka od njih može se *mala fide* odupirati bilo kakvom konačnom rješenju spora. U tom pogledu do danas nije znatnije narušeno opće pravilo da se subjektivna prava neke države ne mogu ukidati ni mijenjati bez njenog pristanka.

Na kraju, posljeratni period nije donio nikakvih poboljšanja u pogledu ostvarivanja mirne promjene kroz postupke mirnog rješavanja sporova općenito. Mirno rješavanje je općenito zanemareno u suvremenim međunarodnim odnosima, jednako kao što je i u okviru sistema kolektivne sigurnosti prema Povelji. Nema inicijativa ni želja država da se u tome postigne neki vidniji napredak. Primjena svakog načina rješavanja, ili predloženo rješenje, i dalje u krajnjoj liniji zavise od obostranog pristanka stranaka u sporu.

S obzirom da je u današnje doba najaktuelniji problem primjene novih općih načela međunarodnog prava na subjektivne situacije država čini nam se da upravo u tome nisu iskorišćene sve mogućnosti koje pružaju međunarodna arbitraža i sudstvo. Držimo da bi ova sredstva rješavanja trebala dobiti znatno veću ulogu u umanjivanju razlike između normativnog i stvarnog, karakteristične za današnje međunarodne odnose. Ali ova sredstva trebalo bi najprije prilagoditi za tu funkciju. Današnji postupak pred Haškim sudom je dugotrajan i skup, a zastupanje pred njim traži veoma visoku pravnu spremu. Postupak bi, dakle, trebalo uprostiti i bilo bi neophodno da sam Sud izgradi jedan novi sistem presedana koji bi vodio više računa o nastalim promjenama u općem međunarodnom pravu, a manje o stečenim pravima stranaka. Sve bi to trebalo sprovesti i u arbitražnom postupku, mada tu i same stranke imaju mnogo više utjecaja na određivanje sastava suda, na propisivanje pravne osnove na

kojoj će se spor riješiti, kao i na propise postupka, jer sve to zavisi od njihovog uzajamnog sporazuma.

S obzirom na visoke troškove sudskog i arbitražnog postupka, možda bi rješenje bilo u tome da se više koristi međunarodna solidarnost. Kao i u slučaju mirenja prema Bečkoj konvenciji iz 1969, troškove arbitraže mogle bi također da snose Ujedinjene nacije. U okviru te svjetske organizacije mogla bi se stvoriti služba koja bi pravnu pomoć besplatno pružala siromašnim zemljama i po potrebi zastupala ih pred arbitražnim i sudskim organima. Sve su to mogućnosti o kojima je vrijedno razmišljati.

U pogledu zahtjeva za promjenom subjektivnih situacija država koji nemaju uporišta u općem međunarodnom pravu neophodno je da se odstrane svi odnosi sile, neravnopravnosti i samovolje. Da bi se postigla takva promjena jedinu mogućnost vidimo da same stranke u pitanju, u punoj slobodi i ravnopravnosti, a ako je moguće i neposredno, sklapaju odgovarajuće sporazume, gdje će postizati obostrano prihvatljiva i zadovoljavajuća rješenja. Takav postupak je spor i mukotrpan. Ali svako nametanje rješenja od bilo koga sa strane značilo bi neposrednu povredu suverenih prava one države od koje se traži promjena. Stoga ona ima pravo na poštivanje svojih prava, a ako se po slobodnoj volji odluči na promjenu ona ima pravo na pravičnu naknadu.

IV — *Zaključak.* — Kao što smo naveli na početku nema stabilnosti bez promjene. Dakle, uvjet stabilnog međunarodnog pravnog poretka jeste da on bude otvoren promjenama. Međutim, to treba da budu jedino i isključivo mirne promjene. Kao činilac promjena treba da budu isključeni, koliko god je moguće, odnos snaga, neravnopravnost stranaka, sila i samovolja. Ohrabruje činjenica što nakon drugog svjetskog rata nije bilo slučajeva nasilnih teritorijalnih promjena, kao prije rata. U tome je svakako izuzetak jednostrana aneksija palestinskog dijela Jeruzalema od strane Izraela i namjera te države da anektira i neke druge dijelove arapskih teritorija koje drži pod okupacijom. No, u tome je Izrael izoliran čak i od svojih najbližih saveznika.

Pojam »političkih sporova« u smislu u kome se potvrdio između dva svjetska rata, kad mu je osnova ležala u izmjenjenom odnosu snaga između stranaka u pitanju, polako uzmiče. Danas su od njih daleko važniji sporovi i situacije u pogledu primjene novih općih načela međunarodnog prava na subjektivne situacije država. U tome pogledu izgleda nam da će u budućnosti biti mnogo lakše do kraja sprovesti načelo samoopredjeljenja nego uspešno osigurati zabranu prijetnje i upotrebe sile, te miješanja u unutrašnje poslove država. Mada su, kako smo naveli, bile izvanredno rijetke nasilne teritorijalne promjene nakon drugog svjetskog rata veoma su brojni primjeri povrede političke nezavisnosti slabijih država i stvaranja neravnopravnih odnosa u korist jačeg partnera.

Međunarodnoj zajednici danas nedostaje sigurniji mehanizam mirne promjene bezličnih normi, spojen sa neposrednom primjenom tih normi na subjektivne situacije država. No, kao i kad je u pitanju potreba revizije cjelokupnog sistema kolektivne sigurnosti, u doglednoj budućnosti nema realnih izgleda da bi se u tome pogledu moglo nešto radikalno izmjeniti. Stoga se treba osloniti na postojeća sredstva i načine i putem

njih treba nastojati da se umanji, umjesto da se proširuje, pomenuti rascjep između normativnog i stvarnog u međunarodnim odnosima. Neki od postignutih rezultata zadovoljavaju i ohrabruju. Ali treba imati u vidu činjenicu da su promjene u međunarodnopravnom poretku stalan proces, kao što je to i evolucija shvatanja o pravdi. Bez sumnje će u budućnosti jedan od važnih zadataka međunarodne zajednice biti da osigura poštivanje temeljnih ljudskih prava, kao dijela općeg međunarodnog prava, u svim zemljama svijeta, uključujući i slučajeve kad pojedinac trpi nepravo od svoje vlastite države. Kao kad je u pitanju bilo koji unutrašnji pravni poredak koji je u punoj evoluciji, pri svemu tome nema izgleda da bi se i u međunarodnopravnom poretku mogle izbrisati sve razlike između normativnog i stvarnog. Ideal treba da bude da se ono drugo što je moguće više stalno približava prvom, uporedo s njegovim razvojem.

Dr V. Đ. DEGAN

Summary

PEACEFUL CHANGE AND INTERNATIONAL LAW

The postulate and the primary social function of any law, and also of international law, should be the establishment and the maintenance of stable and harmonious relations between its subjects, and the achievement of legal security in their transactions. However, this main social function includes an inherent risk, though more abstract than substantial, that the law give protection to those who seek to preserve their acquired rights and a *status quo* in international relations generally, to the detriment of those who struggle for changes. The law, by its essence, assumes an order, and it tends to maintain static relations between its subjects, unless other social forces act to transform it. Various causes can influence the change of international law and legal rights of States and its other subjects. In this respect there is room for a distinction between forceful and peaceful change. For the needs of the present analysis the forceful change is that which is caused by any use of force in the national interest of a State, which is reflected on the existing legal order, for instance in the framing of a treaty of peace. This idea of forceful change must therefore be distinguished from the arbitrary and brutal use of force which remains in conflict with the existing legal order.

Into our second category belongs the peaceful change, which is socially necessary and therefore desirable. It represents an antithesis to the forceful change and to the use of force. It has for its goal the avoidance of static relations between States, but, unlike the forceful change, this aim is to be achieved by adapting the law to already achieved social changes, avoiding as much as possible the balance of power as a factor of international relations. Peaceful change, thus has the aim to achieve a certain concept of social justice which is itself in permanent evolution.

There are two substantially different aspects of peaceful change in international law. The first one is the transformation of impersonal norms of general or of particular international law, which apply on equal conditions and in principle without discrimination to its subjects. The second aspect is the revision of legal rights and particular situations of States, by newly concluded treaty provisions, by unilateral denunciations of their rights, or in some circumstances by judgments and awards of international tribunals.

The principal means of transformation of the rules of general international law still lays in the modifications of general custom. The process of arising of a stable, uniform and continuous practice, its crystallisation into the rules followed by the consciousness of their legal obligation, the scope of such a customary legal rule, as well as its possible modifications or disappearence *(desuetudo)*, such a total development, can be concieved as a complex social process. At the present level of development of the International Community this process is the only substitute to the legislation, familiar to modern municipal legal systems.

Different social factors can influence such a customary social process. Transformation of some political principles into legal norms in most municipal legal systems, as a consequence of socio-economic developments of these societies, cannot in the long run remain without effect on international law. In this way some human rights and the principle of self-determination became rules of positive international law. On the other hand, the rapid development of technology, especially in the field of communications, can create the new objective situations for which the existing rules are inadequate. Such situations cause sudden developments of general international law and sommetimes in a very short time completely new legal institutions arise, such as air law, space law, the continental shelf, etc.

In spite od the principle od sovereign equality, all States have not an equal share in the development of customary international law. The practice of economically or politically powerful States, for instance in the law of the sea, has more far reaching consequences than the practice of some isolated, small or underdeveloped countries. Thence the urgent need for the developing States to coordinate their policies and to unite in international dealings, especially at the conferences on the codification and progressive development of international law. Only in this way can they prevent any evolution which would be harmful to the interests of the majority of mankind. The present Conference on the Law of the Sea is such an example.

The particular custom, unlike the general one, is unfit to serve as the basis for the regulation of State relations in the regional framework. Having all characteristics of tacit agreement, particular custom is unflexible for sudden changes, and on the other hand it is unprecise and hard to prove its very existence. Therefore the written multilateral treaties have all advantages to be the main source of impersonal norms of particular international law.

But, having in mind that no treaty can be eternal, it is important for multilateral legislative conventions to provide flexible provisions for their own revision. In present day circumstances the unanimity rule is not acceptable any more. It is pushed by the recent practice into the background to the benefit of the principle of qualified majority. The Vienna Convention of 1969 in its Articles 40 and 41 is quite elastic in this respect. Stricter provisions can be provided only by specific treaty rules.

Unlike the transformation of impersonal rules, any demand for the revision of an individual right of a State meets, almost without exception, very strong resistance, which is the cause of international disputes, and in some occasions even of armed conflicts.

Between two world wars, demands for change of particular situations were mostly upheld by revisionist States, unsatisfied with the peace treaties of 1919. Such disputes were of political character, because one of parties insisted upon the change of existing law. After the second world war such demands are not dominant any more. The profound development of principles of general international law, such as the creation of the principle of self-determination and the right of States to dispose with their natural ressources, has not immediate effects on concrete international relations. This is the cause of mary disputes which are in their essence of legal character, because their parties are in disagreement about the scope, application and interpretation of the existing legal order but none demands its change.

The absence in general international law of a precise legal obligation of States to definitel, settle all their disputes favours the party which insists upon its acquired rights which became obsolete as a consequence of the subsequent development of international legal order. Articles 64 to 66 of the Vienna Convention of 1969 offer a solution of this deadlock. After discussing Article 14 of the U.N. Charter and the *rebus sic stantibus* clause, the author comes to the conclusion that all possibilities of judicial and arbitral settlement in this respect are still not entirely exploited. He makes a number of proposals for adapting these means of settlement to their new function for achievement of peaceful change.

JUGOSLOVENSKA REVIJA ZA MEĐUNARODNO PRAVO

1-3

BEOGRAD

1974.