

O TAKOZVANIM POLITIČKIM SREDSTVIMA RJEŠAVANJA SPOROVA

U svom dugotrajnom razvoju od nekoliko stoljeća opće međunarodno pravo nije nikad propisivalo veoma dalekosežne obaveze za svoje subjekte u pogledu dužnosti na rješavanje sporova. Čak ni danas, nakon Povelje i nakon više od trideset godina prakse Ujedinjenih nacija, države još uvijek nisu po općem međunarodnom pravu dužne da iznađu konačno rješenje bilo svih, pa ni nekih užih kategorija sporova. Član 33. Povelje potvrđuje pravo članovima Ujedinjenih nacija da prije svega sami — dakle međusobnim sporazumom — izaberu odgovarajuće sredstvo rješavanja. U postupku rješavanja po Glavi VI Povelje Vijeće sigurnosti samo je nešto više od organa koji strankama pruža dobre usluge — koji im pomaže da zajednički izaberu odgovarajuće sredstvo rješavanja, i to isključivo u pogledu sporova kojih bi nastavljanje „moglo dovesti u opasnost međunarodni mir i sigurnost“.¹

Jednako široka sloboda stranaka vlada i u pogledu izbora osnove za rješenje spora. Paradoksalno je za međunarodno pravo kao pravni poredak, da ono nije isključivo obavezna osnova za rješenje svih sporova. Pošto države mogu slobodno raspolagati svojim subjektivnim pravima, one mogu rješenje spora tražiti i na izvanpravnoj osnovi, na primjer na temelju pravičnosti. U praktičnom rješavanju pored prava i pravičnosti tu ponekad igraju znatnu ulogu i motivi sile, odnosa snaga i političke oportunisti.

Odavno se, međutim, željelo izaći iz ovakvog stanja. Odavno se željelo na mnogo izravniji način iskoristiti određene načine rješavanja kao sredstvo prevencije oružanih sukoba. Pošto se dalekosežnije obaveze na rješavanje i na konačno rješenje sporova — koje znače osjetljivo ograničavanje suverenosti država — nisu mogle stvarati putem općeg običajnog prava, bilo je mnogo nastojanja da se takve obaveze ustanove na ugovornoj osnovi, kao dio partikularnog prava, da bi tim putem one vremenom prerasle u opća pravna pravila.

¹ Izuzetno, Vijeće sigurnosti može strankama preporučiti uvjete rješenja spora samo ako ono ocijeni da nastavljanje spora može zaista dovesti u opasnost održanje međunarodnog mira i sigurnosti, ili ako sve stranke od njega to zatraže (član 37. stav 2. i član 38. Povelje).

No, u ukupnom razvoju tih nastojanja bilo je mnogo zabluda i pogrešnih pretpostavki, a koje su djelimično bile odraz loših iskustava u pogledu nekih od sredstava rješavanja. Najveća zabluda u tim nastojanjima bilo je pretjerano poistovjećivanje rješavanja međunarodnih sporova sa presuđivanjem u unutrašnjem pravu. Ponekad svjesno, a još češće nesvjesno, prikrivale su se krupne razlike koje postoje u tome pogledu. Prikrivale su se u stvari i druge suštinske razlike između unutrašnjeg i međunarodnog prava, naprosto u bojazni da ne prevladaju mišljenja u nauci da je međunarodno pravo lišeno pravne osnove.

Za razliku od unutrašnjeg prava postupak rješavanja međunarodnih sporova nije prvenstveno postupak nepristrane primjene postojećeg prava na dati slučaj. To ono nije uvijek i do kraja ni u unutrašnjem pravu, gdje postoje sudovi sa obavezom nadležnošću. I tamo sudac ima široko polje slobodne ocjene u utvrđivanju činjeničnog stanja i primjeni prava na dat slučaj. U nepisanim anglosaksonskim pravnim sistemima sudac u znatnoj mjeri zamenjuje zakonodavca, izgrađujući sistem sudskih presedana. No, u međunarodnim odnosima više negoli u okviru bilo koje države, rješavanje sporova je u prvom redu proces stvaranja novog prava među strankama. Tek ukoliko obadvije stranke zajedničkim sporazumom povjere svoj spor na pravno rješavanje nekom stalnom sudskom organu ili arbitražnom tribunalu koga same stvore, one mogu očekivati presudu koja će biti analogna primjeni prava kakvu vrši unutrašnji sudac.² Takvo rješavanje putem primjene postojećeg prava u nekim periodima se koristilo više ili manje. No, čak je i arbitraža sve do druge polovine XIX stoljeća pretežno bila u prvom stupnju način postizanja transakcije između komisionara koji su predstavljali države, prije negoli postupak stroge primjene prava. Samo oni sporovi koji se tim putem nisu riješili išli su na rješavanje nadarbitru ili su ih kasnije stranke neposredno riješile.³ No, i kasnije, sve do danas, arbitraža se nije oslobodila elemenata pravičnosti.

Veoma rijetko su arbitraža i suđenje bili načini kojima su konačno bili rješavani sporovi opasni za mir. U pogledu prevencije oružanih sukoba sve do danas znatno većeg uspjeha imala su sredstva putem kojih su stranke međusobno tražile i iznalazile novu pravnu osnovu svojih međusobnih odnosa, gdje postojeće pravo nije moralo, niti je bilo presudan činilac rješenja. To su — neposredni pregovori, dobre usluge i posredovanje. Tim putem se postiže novo ugovorno reguliranje odnosa, gdje stranke postižu transakciju. Jedna stranka se odriče nekog od svojih

² No, i od takvih organa stranke mogu dobiti presudu zasnovanu na izvanpravnim motivima. Član 38. stav 2. Statuta Haškog suda predviđa vlast Suda da odlučuje *ex aequo et bono* ako se stranke o tome sporazumeju. U arbitražnom postupku stranke su u tome pogledu još mnogo slobodnije. One mogu putem kompromisa obavezati arbitražni tribunal na neka posebna pravna pravila o kojima postignu sporazum, mogu od njega zatražiti da odlučuje po pravičnosti ili po pravu nedopunjenoj pravičnošću. Vidi o tome opširnije naše djelo — *L'équité et le droit international*, La Haye 1970, naročito strane 62—63. 196—197. i 234—240.

³ Vidi podatke o ranijoj historiji arbitraže — Simpson and Fox: *International arbitration, law and Practice*, London 1959, pp. 1—12.

subjektivnih prava u naknadu za neki ustupak druge stranke. To je u suštini »zakonodavni« proces ali u kome nema mnogo garancija ravnopravnosti stranaka i nepristrasnosti trećeg organa ukoliko pruža strankama usluge u rješavanju spora. Motivi sile i političke oportuniteti u tome »zakonodavnom« procesu mogu prevladati. A garancije zabrane prijetnje ili upotrebe sile po općem međunarodnom pravu, te odredbe o ništavosti ugovora usred mane kod očitovanja volje po pravu ugovora, nisu dovoljne da sve takve pojave spriječe. Postignuti ugovor kao rezultat takvog rješavanja spora predstavlja novu pravnu osnovu za međusobne odnose stranaka i on eventualno zamenjuje sve ranije ugovorne odnose. I mirovni ugovori koje pobjedničke sile nameću pobjeđenjima u suštini nisu bili ništa drugo. I tim putem stvara se nova pravna osnovu za buduće odnose koja je proizašla iz rata.

*

Nauka međunarodnog prava u svome pretežnom dijelu, nastojala je da izbjegne te kontroverze. Ona je imala težnju da međunarodno pravo nametne kao jedinu osnovu za rješavanje što većeg broja sporova, te da obaveže sve države da pribjegniju onakvim obaveznim postupcima koji će na toj osnovi dovesti do konačnog rješenja. I na tome putu dolazilo je do nekih zabluda koje su kasnije kočile razvoj rješavanja sporova.

Institut za međunarodno pravo već je u 1873. zagovarao obaveznu arbitražu na temelju prava kao sredstvo za prevenciju ratova. No, da bi dokazao da je arbitražu spojiva sa suverenošću država, on je prihvatio izuzeće od arbitraže u pogledu veoma važnih sporova gdje je sila igrala ulogu.⁴

Obavijest Haške mirovne konferencije, u 1899. i 1907, nisu uspjele propisati obaveznu arbitražu. No Konvencije o mirnom rješavanju međunarodnih sporova razradile su postupke postojećih sredstava, te su ustanovile i afirmisale i jedan novi — anketu. U tome periodu dolazi do prvih ugovora u rješavanju budućih — dakle mogućih sporova — na dvostranoj osnovi. U većini njih iz arbitraže su se isključivali sporovi koji diraju u »životne interese, nezavisnost ili čast« jedne od stranaka. Tzv. *Bryan Treaties* koje su Sjedinjene Države sklapale sa drugim zemljama između 1914. i 1916, predviđali su obaveznu anketu za sve buduće sporove bez obzira na njihovu prirodu.

Pakt Lige naroda propisivao je arbitražno ili sudsko rješavanje pravnih sporova gdje stranke postignu obostrani sporazum u pogledu pribjegavanja nekom od tih sredstava. No svaka stranka je mogla jednostrano iznijeti neki svoj spor pred Vijeće koje se trudilo da postigne poravnanje među strankama ili je objavljivalo izvještaj.

⁴ Cf., *Annuaire de L'Institut de Droit international*, 1874, vol. VI, pp. 421 ff.

U periodu nakon prvog svjetskog rata pa do 1933. po preporuci Skupštine Lige iz 1922.⁵ sklopljeno je više od 200 dvostranih ugovora koji su obavezivali države na određene načine rješavanja koji su morali dovesti do konačnog rješenja spora. Osim nekoliko izuzetaka, pretežna većina tih ugovora zasnivala se na podjeli sporova na pravne i političke. Uzimalo se da su politički sporovi oni u pogledu kojih postojeće međunarodno pravo ne daje dovoljnu osnovu za rješenje uslijed njegovih praznina. Stoga se u tim ugovorima za tzv. pravne sporove nakon neuspjelih pregovora predviđao obavezni postupak pred Stalnim sudom međunarodne pravde ili arbitraža na temelju prava. Za političke sporove predviđalo se obavezno mirenje (koncilijacija), a ukoliko obadvije stranke ne prihvate predloženo rješenje, tada se predviđalo obavezno suđenje ili arbitraža *ex aequo et bono*, ili na temelju prava sa pravičnošću *praeter legem*. I Ženevski opći akt zasnivao se na takvoj podjeli i na takvom izboru obaveznih načina rješavanja.⁶

Već nakon 1933. nestalo je volje za daljim zaključavanjem takvih ugovora, a nakon drugog svjetskog rata novih takvih dvostranih ugovora skoro više nije ni bilo. Tada se zaključuju ugovori o rješavanju budućih sporova u okviru nekih regionalnih organizacija. Ponekad se i u mnogostrane ugovore koji uređuju neku materiju unose klauzule o obaveznom sudskom ili arbitražnom rješavanju svih sporova koji se odnose na tumačenje ili primjenu tih ugovora.

Revidirani Ženevski opći akt iz 1949, član 10. Briselskog ugovora iz 1948. o suradnji i o legitimnoj kolektivnoj samoobrani, te Evropske konvencija o mirnom rješavanju sporova iz 1957, zasnivaju se na podjeli sporova na pravne i političke i na odgovarajućem izboru obaveznih načina rješavanja. Naprotiv, Bogotski pakt iz 1948. i Protokol o Komisiji za posredovanje, mirenje i arbitražu Organizacije afričkog jedinstva iz 1964, zabacuju takvu podjelu i prepuštaju strankama da izaberu odgovarajući način bez obzira na vrstu spora. U tu grupu spada i pomenuti član 33. Povelje Ujedinjenih nacija.

*

U ovom razvoju ugovornih tekstova, putem kojih su države preuzimale konkretne obaveze na rješavanje sporova, bilo je izraženo nekoliko tendencija. Krajnji cilj svih tih nastojanja bilo je iznalaženje konačnog rješenja svih mogućih sporova u budućnosti na *nepristranoj* osnovi uz izbjegavanje sile i oportunisti. Najveći značaj u tome pogledu pridavao se arbitraži i postupku pred Haškim sudom na temelju prava. U pogledu sporova za koje se smatralo da postojeće pravo ne daje adekvatnu osnovu za konačno rješenje, tendencija je bila ka afirmaciji novih

⁵ Cf., Société des Nations, *Actes de la 3ème Assemblée, Séance plénière*, vol. I, p. 199. Više detalja o uvjetima u kojima je donesena ta rezolucija daju — Antoine Fattal: *Les procédures diplomatiques de règlement des différends internationaux*, Beyrouth 1966, pp. 67—70; Jean-Pierre Cot: *La conciliation internationale*, Paris 1968, pp. 81—83.

⁶ Vidi analizu tih ugovornih odredaba, naše djelo navedeno u bilješci 2, pp. 72—85.

(visoko institucionaliziranih) načina — anketi i mirenju — koji su davali sve garancije ravnopravnosti stranaka i nepristranosti organa, mada ponuđena rješenja ne obavezuju stranke. Pri tome se, zbog loših iskustava u prošlom stoljeću, zaobilaze i zanemaruju neformalna, tj. tzv. »politička« sredstva rješavanja — dobre usluge i posredovanje (medijacija). Ovi načini sami po sebi očito ne daju dovoljne garancije za prevedeno rješenje i za očuvanje ravnopravnosti stranaka.

Te tendencije se i danas opažaju. Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. predviđala je obavezno mirenje u pogledu rješavanja svih sporova iz te materije osim onih o postojanju *juscogens*, za koje je obavezno sudsko ili arbitražno rješavanje. Švicarski nacrt Konvencije o evropskom sistemu za mirno rješavanje sporova, iznesen u toku Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji, zasniva se na podjeli sporova na pravne i političke gdje je mirenju i arbitraži dat prvenstven značaj.⁷ Na III Konferenciji Ujedinjenih nacija o pravu mora u predloženim propisima o rješavanju sporova također mirenje dobiva značaj, uz sudsko rješavanje pred posebnim sudom.

No, u svemu tome postoji veliki raskorak između teoretskih argumenata i praktičnih iskustava, što ne doprinosi povoljno daljem razvoju načina rješavanja sporova niti njihovoj konkretnoj primjeni u praksi.

Kako smo naveli, razlozi ravnopravnosti stranaka, nepristranosti organa za rješavanje i eliminacije sile i oportunisti, traže favoriziranje institucionaliziranih načina — ankete i mirenja, te arbitraže i sudskog postupka. No, u praksi čak i male i slabe zemlje koje imaju najviše stvarnih razloga da se zaštite od arbitrarnosti i sile velikih, izbjegavaju te načine rješavanja.

Tako na primjer onih više od 200 dvostranih ugovora zaključenih između 1922. i 1933. koji su trebali da dovedu do bogate prakse mirenja, arbitraže i suđenja *ex aequo et bono* skoro da su svi ostali neprimijeñeni u praksi. Nakon veoma ohrabrujućeg uspjeha ankete u slučaju *Dogger Bank* u 1905. godini, anketa je do danas uspješno bila primijenjena još samo četiri puta.⁸ U pogledu postupka mirenje po propisima Haške konvencije iz 1907, registrirano je do sada samo tri provedena postupka u Americi, dvanaest u Evropi i dva u pogledu sporova sa Japanom. Od tih slučajeva jedanaest stranke su prihvatile izvještaj komisije i na tome temelju postigle rješenje spora.⁹ Stoga možemo uopće sumnjati da se mirenje konačno afirmiralo u međunarodnoj praksi, mada je u pogledu ugovorenih tekstova situacija sasvim suprotna. Isto tako Haški sud ni jednom prilikom nije imao prilike da presuđuje *ex aequo et bono*, uprkos velikoj množini klauzula o toj vrsti suđenja u pogledu budućih sporova. Pa i u pogledu presuda dvaju haških sudova na teme-

⁷ Kritičku analizu švicarskog nacrtu Konvencije izložili smo u djelu — *Evropska sigurnost i suradnja i mirno rješavanje sporova*, šapirografirano u izdanju Instituta za političke znanosti i novinarstvo Fakulteta političkih nauka u Zagrebu, Zagreb 1977, str. 27—47.

⁸ To su bili sporovi *Tavignano* između Italije i Francuske, *Tubantia* između Nizozemske i Njemačke; *Red crussader* između Francuske i Britanije; te *Tiger* između Njemačke i Norveške.

⁹ Vidi prikaz tih postupaka — Jean-Pierre Cot, *op. cit.*, pp. 92—102.

lju prava do većine od njih je došlo prihvatanjem njegove nadležnosti za već postojeći spor, ili manji dio na temelju prihvata fakultativne klauzule iz člana 36. stav 1. Statuta Suda. Dvostrane ugovorne obaveze ni tu nisu bile skoro od nikakve konkretne koristi. Arbitraža je primjenjivana u najvećem broju slučajeva na temelju mirovnih ugovora u pogledu rješavanja privatnih zahtjeva građana pobjedničkih država prema pobjeđenim zemljama. Veoma rijetko se putem arbitraže ili suđenja postiglo rješenje nekog spora koji je mogao dovesti do sukoba među strankama.

U svemu tome postoji veliki paradoks. Kako smo naveli, države nisu po općem međunarodnom pravu dužne da iznađu konačno rješenje svih sporova. Svaka od njih može da rješavanje odugovlači, da predloženo rješenje ne prihvati, ili da ne pristane na arbitražni ili sudski postupak, gdje presuda jedino obavezuje.

Dražve se upućuju u arbitražu ili suđenje jedino ako u isto vrijeme svaka od njih smatra da je postojeće pravo na njenoj strani, dakle kad obadvije smatraju da imaju realne izgleda da će presuda biti u njihovu korist. A to su veoma rijetke situacije i obično tada nisu u pitanju značajni interesi stranaka. U stvari, najčešće se kompromis za arbitražno ili sudsko rješavanje zaključuje onda kad su među strankama odnosi i uzajamno povjerenje na veoma visokom nivou, kad su one spremne da u interesu takvih odnosa eventualno i izgube neku manje značajnu parnicu.

Ako neka od stranaka nije uvjerena da je postojeće pravo sasvim na njenoj strani, a naročito ako traži primjenu prava, onda je sasvim sigurno da ona neće pristati na arbitražu ili suđenje, te će eventualne ranije preuzeti obaveze u tome pogledu nastojati da izigra. Takva stranka također neće pristati ni na anketu ili mirenje. Istina je da izvještaji komisija sačinjeni na temelju takvih objektivnih postupaka ne obavezuju stranke. Ali svaka će se stranka bojati da rješenje u tome objektivnom postupku ne bude na njenu štetu, jednako kao kad je u pitanju arbitražna ili sudska presuda. Tada je takvoj zemlji mnogo teže dalje insistirati na svojim zahtjevima, a suprotna stranka će postati mnogo više nepopustljiva i možda će na temelju izvještaja tražiti uporište u javnom mnijenju da bi obranila svoj stav. U tome leži suštinski razlog što se rjeđe pribjegava anketi i mirenju negoli arbitraži i sudskom postupku. Zbog toga ovi institucionalni i objektivni postupci i u budućnosti imaju manje izgleda da posluže kao načini rješavanja sporova negoli arbitraža i suđenje. U svakom slučaju oni rijetko mogu igrati značajniju ulogu u prevenciji međunarodnih oružanih sukoba.

A sve do sada preuzete dvostrane i mnogostrane obaveze na rješavanje budućih sporova na temelju tih načina, u svijetu njihove rijetke ili nikakve primjene u praksi, samo pokazuju koliko ih je moguće u kritičnim trenucima izbjeći. One nisu spriječile ni drugi svjetski rat, a nakon rata blokovsku podjelu svijeta i lokalne sukobe i sporove kojih ima u svim regionima i u okviru svih vojnih i političkih saveza.

U svrhu postizanja većih uspjeha u rješavanju sporova kao načinu prevencije sukoba, po našem mišljenju neophodno je više pažnje posvetiti i preispitati krajnje neformalne načine rješavanja, koji se ponekad nazivaju politička sredstva rješavanja sporova. To su neposredni pregovori, dobre usluge i posredovanje. Ta sredstva pružaju najširu osnovu za uzajamno pregovaranje. Ona se mogu provoditi i pribjegavanje njima najmanje obavezuje stranke, kako moralno tako i pravno. Stoga nam izgleda da u tome pogledu postoje neke mogućnosti prihvatanja obaveza pribjegavanja tim postupcima od strane većeg broja država uz veće izglede na uspjeh. U takvim postupcima izgledi za transakciju su najveća.

Ne, u isto vrijeme treba stvoriti neophodne garancije da se u takvim postupcima eliminiraju sila, odnos snaga i politička oportunistička. Neophodno je, dakle, u okviru tih neformalnih sredstava stvoriti izvjesno garancije nepristranosti i postizanja pravde.

U tome treba opet poći od činjenice da je rješavanje sporova općenito u pravom redu proces stvaranja novog prava između stranaka u sporu, u većoj mjeri negoli proces primjene postojećeg prava na dati slučaj. Cilj konačnog rješenja trebala bi da bude transakcija, gdje će stranke u punoj ravnopravnosti uspjeti da postignu međusobni kompromis na temelju uzajamnih odricanja od vlastitih prava, te davanja pravnih kompenzacija. Na taj način one stvaraju novu pravnu osnovu za svoje buduće međusobne odnose najčešće u obliku ugovora.

Što je osnova za pregovore u pogledu postizanja transakcija šira, time postoje i realnije mogućnosti postizanja konačnog rješenja spora. Upravo zbog toga je mala praktična vrijednost mirenja, arbitraže i suđenja, jer tamo stranke putem kompromisa uzajamno ograničavaju predmet spora. Ako komisija za mirenje, arbitražni tribunal ili sud povrede te granice, to može biti uzrok da nezadovoljna stranka odbije da izvrši odluku zbog prekoračenja nadležnosti (*excès du pouvoir*) organa u pitanju. Arbitražna i sudska presuda se u takvim slučajevima tada mogu osporavati.

Osnovne garancije u rješavanju sporova shvaćenom kao procesu stvaranja novog prava treba da budu u pogledu strogog poštivanja temeljnih prava država, naročito ako je jedna od stranaka mnogo manja ili mnogo slabija od druge. Ni do danas nisu izgubile na značaju riječi Vattelja iz 1758. godine: »U sporovima koji nastaju među suverenima treba dobro razlikovati suštinska prava od manje važnih prava... Zna se da općenite dužnosti prema samom sebi prevladavaju nad dužnostima prema drugome... Svaka zemlja ima dužnosti da doprinese dobrobiti ljudske zajednice, da se pokaže spremnom da prihvati sve oblike merenja kad se radi o interesima koji nisu suštinski ili su od malih posljedica. Ako se ona izloži gubitku nečega putem poravnjanja, putem transakcije, putem arbitraže, ona mora znati koje su opasnosti, zla i nevolje rata i uzeti u obzir da mir zaslužuje izvjesne male žrtve... Švicarci, uvijek toliko spremni da prihvate miroljubive načine i da im se podvrgnu kad su u pitanju manje suštinski sporovi, uvijek su uporno odbijali svaku ideju na-

godbe sa onima koji hoće njihovu slobodu; oni su odbijali da se podvrgnu arbitraži ili presudi careva».¹⁰

Dakle, nisu ni danas bez osnova, pogotovo ne za male zemlje, rezerve u pogledu sporova koji diraju u životne interese, nezavisnost i čast država, koje su stavljane u ugovor još početkom ovog stoljeća, a u nauci podvrgavane žestokim kritikama.

Ne smije se dozvoliti da bilo kakvo rješavanje sporova dovede u pitanje sam opstanak jedne od stranaka, njenu nezavisnost, ravnopravnost, pravo na saobraćaj i njenu čast. Ni jedan način rješavanja ne smije dovesti do umanjenja pravne i djelatne sposobnosti jedne od stranaka u korist druge ili u korist posrednika. Isto tako u njihovim međusobnim odnosima, za vrijeme napora za postizanje rješenja spora, ne smije doći do prijetnje ili upotrebe sile protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti ma koje od stranaka. Ne samo to. Svaka faza postupaka rješavanja treba da obadvema strankama pruži garancije pune ravnopravnosti. Ako neka od njih odluči da se odrekne nekog od svojih »manje suštinskih prava« po riječima Vattela, u što može spadati i dio njene teritorije ili zahtjeva na spornu teritoriju, ona to mora učiniti potpuno dobrovoljno i za to mora dobiti pravičnu kompenzaciju, koja će suštinski zadovoljiti njene interese. U tome pogledu i član 2. tačka 3. Povelje Ujedinjenih nacija navodi: »Članovi rješavaju svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima na takav način da se ne dovedu u opasnost međunarodni mir i sigurnost, kao i pravda«.

Stoga, osim očuvanja zaista temeljnih prava stranaka kao nezavisnih subjekata međunarodne zajednice, cilj rješavanja sporova ne mora biti nužno i uvijek očuvanje postojeće pravne situacije, odnosno datog *status quo*-a. Ali se u suštini ni jedna stranka ne smije prisiliti da se odrekne nekog od svojih prava bez naknade.

I u tome pogledu ima nekih izuzetaka. Na temelju prava na samoopredjeljenje, više država može se ujediniti u jednu i time se odreći svoje državnosti ako narodi u novoj zajednici dobiju sve garancije ravnopravnosti i prava na odlučivanje. Jednako velik izuzetak su ranije stečena subjektivna prava država, koja su došla u sukob sa izmijenjenim impersonalnim normama općeg međunarodnog prava. Načela samoopredjeljenja naroda, pravo svake države da slobodno raspolaže svojim prirodnim bogatstvima i zahtjevi koji se danas postavljaju u pogledu novog međunarodnog ekonomskog poretka, od kojih će mnogi prerasti u opća pravna pravila, dovode do situacije da su ranije stečena subjektivna prava država, u odnosu na njihove nekadašnje kolonijalne posjede i zemlje iz njihove interesne sfere, postala suprotna novim pravilima općeg međunarodnog prava. Tada takva ranije stečena prava treba da prestanu bez kompenzacije ili uz pravičnu naknadu, gdje će se uzeti u obzir vrijednost realnih investicija i postignute koristi od eksploatacije, a bez naknade na izmaklu dobit.

Vodeći računa o gornjim ogradama koje su suštinske za očuvanje mira u čitavoj međunarodnoj zajednici, potrebno je preispitati načine

¹⁰ Emmeric de Vattel: *Le droit des gens*, livre II, chap. XVIII, §334, Paris 1856.

rješavanja sporova koji imaju najveći izgled za postizanje uspjeha. — To su neposredni pregovori, te dobre usluge i posredovanje.

Osnovni i najuobičajeniji način rješavanja sporova su neposredni pregovori između samih stranka. Najveći broj sporova ako se dovede do konačnog rješenja, rješava se na taj način i to često diskretno i daleko od publiciteta. Naročito ako su odnosi među strankama općenito dobri, putem pregovora rješavaju se važni sporovi, a da javnost ponekad ne zna mnogo ni o njihovom postojanju, ni o uvjetima rješenja. Tada je najlakše doći do transakcije i dogovora o uzajamnim kompenzacijama.

Najnormalnije je da stranke prije izbora bilo kojeg drugog načina rješavanja pristupe neposrednim pregovorima, i niko treći ne bi smio u tome da ih spriječi, jer bi to bilo miješanje u njihove međusobne odnose. No, ako tokom takvih pregovora bilo koja stranka dođe u položaj neravnopravnosti, ako smatra da bi nastavak takvog načina rješavanja mogao dovesti u opasnost njen opstanak, nezavisnost, ili neko drugo od njenih temeljnih prava, ona ima pravo da prekine pregovore i da spor iznese pred nadležni organ Ujedinjenih nacija, odnosno da pokuša postići sporazum sa suprotnom strankom u rješavanju pred nekim trećim organom. Manje i slabije države u okviru zatvorenih političkih i vojnih saveza često su ugrožene od dominantne sile, njihovog navodnog saveznika. Njima je redovito nemoguće da spor iznesu pred neki organ izvan toga saveza, a da time ne dovedu do narušenja svojih odnosa s tim zemljama.

Kao što su opstanak, nezavisnost i ravnopravnost država u normalnim uvjetima »*non négociables*«, u pogledu svih drugih njihovih uzajamnih prava i interesa one kod neposrednih pregovora imaju široku osnovu za postizanje transakcije, tj. da putem uzajamnih ustupaka ustanove novu pravnu osnovu svojih međusobnih odnosa.

Pregovori su najstarije sredstvo rješavanja sporova. Još od najstarijih vremena, kad se rat smatrao zakonitim sredstvom rješavanja sporova, mnogi pisci — kanonisti i teolozi, zatim Grotius sa svojim sljedbenicima, isticali su obavezu država da prije nego što pribjegu tome krajnjem sredstvu, moraju prethodno pokušati pregovore, kako bi možda dobile zadovoljštinu mirnim putem.¹¹

I u moderno doba većina ugovora, koji predviđaju složenije mehanizme rješavanja sporova, obično implicira ili čak uslovljava prethodne pregovore, prije nego što se pribjegne drugim sredstvima u tu svrhu.¹² Međutim, još se nije učvrstilo pravno pravilo općeg međunarodnog prava, po kome bi prethodni pregovori bili u svakom slučaju preduvjet pribjegavanju nekom složenijem načinu rješavanja sporova. To pravilo, dakle, postoji jedino ako je ugovoreno. Stalni sud međuna-

¹¹ Vidi o tome opširnije — Charles Fenwick: *International Law*, Third Edition, New York 1948, p. 508.

¹² Usp. član 38. Haške konvencije o mirnom rješavanju međunarodnih sporova iz 190), te člana 1. Ženevskog općeg akta. Član 2. stav 2. Bogaotske povelje iz 1948. ističe da će se podvrgnuti predviđenim postupcima rješavanja oni sporovi koji »po mišljenju stranaka ne mogu biti riješeni putem neposrednih pregovora kroz uobičajene diplomatske kanale«.

rodne pravde u presudi iz 1927, koja se odnosila na tumačenje dviju prethodnih presuda o tvornici u *Chorzówu*, ustanovio je da član 60. njegovog Statuta ne nameće takvu dužnost da bi se ustanovilo postojanje spora, te da stranke od samog Suda mogu neposredno zatražiti pravdu ukoliko je za taj spor prethodno ugovorena njegova nadležnost.¹³

S druge strane, i izričita obaveza stranaka u sporu na pribjegavanje pregovorima ne uključuje njihovu obavezu zaključenja sporazuma. To je Stalni sud međunarodne pravde ustanovio u presudi o željezničkom prometu između Litve i Poljske iz 1931.¹⁴

Povelja Ujedinjenih nacija u članu 33. navela je pregovore na prvom mjestu kod nabiranja drugih sredstava rješavanja sporova između država članica, prije nego što se obrate Vijeću sigurnosti na temelju Glave VI Povelje. Međutim, općenito je prihvaćeno da ta činjenica nikako ne znači da Povelja pregovorima daje prednost pred ostalim tamo navedenim sredstvima.

U Specijalnom komitetu Generalne skupštine, prilikom pripremanja »Deklaracija načela međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu sa Poveljom«, vodile su se opširne diskusije o značaju koji treba pridati pregovorima među ostalim sredstvima rješavanja sporova. To je bila prilika da se pođe korak dalje od člana 33. Povelje u pogledu obaveze države na rješavanje sporova. No u tome nije postignut nikakav napredak, osim afirmacije dužnosti država, ukoliko se spor ne riješi putem nekog od izabranih sredstava, da produže traženje rješenja drugim miroljubivim sredstvima.

Neke delegacije predlagale su obavezu na prethodne pregovore o izboru načina rješavanja spora, no ni ta obaveza nije ušla u Deklaraciju. Tako, konačni tekst Deklaracije nije otišao dalje od nabiranja sredstava rješavanja bez bilo kakve hijerarhije u pogledu dužnosti njihovom pribjegavanju.¹⁵ Suštinski nikakav dalji korak nije učinio ni Završni akt Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji iz 1975.¹⁶

U pogledu općenitog značaja pregovora kao sredstva rješavanja sporova, o njima postoje veoma različita mišljenja. John Basset Moore je istakao da »ništa toliko ne doprinosi do poravnanja razlika kao potpuna i slobodna diskusija o njima«.¹⁷ Charles Rousseau također navodi da diplomatski pregovori pružaju pogodnosti prilagodljivosti i diskrecije, ali da oni imaju i svoja ograničenja. Takav način rješavanja spo-

¹³ Cf. Publications de la Cour permanente de Justice internationale, *Série A*, № 13, pp. 10—11.

¹⁴ *Ibid.*, *Série A/B*, № 42, p. 116.

¹⁵ Vidi o tome više detalja u kolektivnom djelu — *Kodifikacija principa miroljubive i aktivne koegzistencije*, Beograd 1969, raspravu Obrada Račića: »Mirno rešavanje sporova«, str. 109—149.

¹⁶ U tački V o mirnom rješavanju sporova, u Deklaraciji o načelima kojima se države učesnice vode u svojim međusobnim odnosima, unesena je odredba — »One će u dobroj vjeri i u duhu suradnje nastojati da postignu brzo i pravedno rješenje na osnovi međunarodnog prava«. No, ta odredba, koja afirmira međunarodno pravo kao osnovu rješavanja svih sporova, nije od dalekosežnog značaja. Njome se države potpisnice nisu u suštini odrekle svih drugih načina rješavanja.

¹⁷ J. B. Moore: *Digest of International Law*, vol. 7, p. 25.

rova pretpostavlja relativnu ravnotežu političkih snaga među strankama. U protivnom slučaju male države ostaju na milost velikih.¹⁸

Mnogi drugi pisci ističu u prvom redu praktične prednosti pregovora, kao što su jednostavnost i efikasnost postupka. Posebno svojetski i istočnoevropski pisci na svakom mjestu nastoje pregovorima pridati najvažnije mjesto među svim drugim sredstvima rješavanja, ističući ponekad i nekritično neke argumente kao navodnu ravnopravnost i suverenost stranaka.¹⁹

Ovim argumentima, međutim, protivnici suprotstavljaju nedostatke. U bližoj i daljoj prošlosti neposredne pregovore — bez učešća trećega — zahtijevala je uvijek ona stranka u sporu koja se u datim okolnostima osjećala najснаžnijom. U takvoj situaciji uvijek postoji opasnost da jedna država postavi u odnosu na drugu pretjerane zahtjeve, i u takvim uvjetima dominira odnos snaga i poseban interes jače sile, a ne opće dobro. To je i razlog što se uz taj način rješavanja skoro redovito ističu načela *bona fide*, zabrane pritiska i zabrane uplitanja u legitimne interese država.²⁰ No, sama ta načela nisu dovoljna garancija da se ti faktori efikasno eliminiraju i da se spriječe različite zloupotrebe od strane jače stranke u sporu.

I te teške zloupotrebe u prošlosti bile su neposredan razlog odricanja ruske sovjetske vlade koja je proizašla iz Oktobarske revolucije od ranijih pregovora i tajnih ugovora. Dekret o miru od 8. novembra 1917. na izričit način ističe da se ruska sovjetska — »Vlada odriče tajne diplomacije i sa svoje strane objavljuje čvrstu namjeru da sve svoje pregovore vodi potpuno otvoreno pred licem čitavog naroda. Ona će bez odlaganja pristupiti potpunom objavljivanju tajnih ugovora... Vlada proglašava bezuvjetno i bez odlaganja poništenje svega što sadrže ti tajni ugovori...« I predsjednik Sjedinjenih Država Wilson u svome programu od 14 tačaka za mir, objavljenom 8. januara 1918, pod utjecajem Dekreta o miru, objavio je kao prvu tačku slijedeću: »Javni mirovni ugovori, javno pretresani, poslije kojih neće biti nikakvih tajnih međunarodnih sporazuma bilo kakve vrste, a diplomacija će djelovati otvoreno i na očigled svima«. No, propisi o obaveznom registriranju i objavljivanju svih ugovora u službenim zbirkama, u Paktu Lige i u Povelji Ujedinjenih nacija nisu kasnije eliminirali ni zaključivanje tajnih ugovora, a još manje tajne pregovore.

Pravu suštinu i prirodu pregovora kao sredstva rješavanja sporova najiscrpnije je opisao Frederick L. Schuman. On je istakao da su oni u suštini postupak cjenkanja u kome će stranke sigurno istaknuti svoje zahtjeve zasnovane na međunarodnom pravu, ali će isto tako biti bačeni na vagu i motivi sile, pravičnosti i oportunistički. Svaka će stranka nastojati da postigne maksimum prednosti uz cijenu minimalnih ustupaka suprotnoj stranci.²¹

¹⁸ Cf. Charles Rousseau: *Droit international public*, Paris 1953, p. 473.
¹⁹ Vidi između mnogih — V. M. Čikvadze (red.): *Kurs međunarodnog prava*, tom. IV, Moskva 1968, str. 342—349.

²⁰ Usp. Račić, *op. cit.*, str. 114—120.

²¹ Cf., Frederick L. Schuman: *International Politics*, Fifth Edition, New York 1953, p. 165.

Stoga je od najveće važnosti da svaka od stranaka bude u mogućnosti da prekine pregovore i da potraži drugi način rješavanja, čim osjeti da su njima ugrožena neka od njenih temeljnih prava. No, taj položaj stranaka da brane svoje životne interese nije samo pitanje općebaveznih pravila međunarodnog prava, nego i njihovog međunarodnog političkog položaja. Neke su države u takvom stanju da naprosto nisu u mogućnosti da štite svoja temeljna prava. A međunarodno pravo nije u toj mjeri izgrađeno da pruža zaštitu i onim državama koje ne instistiraju na svojim pravima.

*

Ako obadvije stranke ostanu uporne u svojim zahtjevima ili ako jedna od stranaka iz nekog razloga prekine pregovore, rađa se spor koji je potrebno iznijeti pred neki treći organ. U suštini za svako od takvih rješavanja putem trećeg, potreban je pristanak obadveju stranaka, koji se može dati u pogledu već postojećeg spora, ali i unaprijed — za buduće sporove — nekom prethodnom izjavom,²² dvostranim ili višestranim ugovorom. No, takve obaveze ponekad su opterećene tolikim rezervama da ih je u kritičkim momentima moguće izbjeći. Za ustanovljenje nepristrasnih organa — poput anketnih komisija, komisija za mirenje ili arbitražnih tribunala — neophodno je aktivno učešće obadviju stranaka. Ako se nekom trećem organu dade unaprijed ovlaštenje da ustanovi dio takvog organa umjesto stranke koja izmiče svojim obavezama, takav organ veoma teško može izvršiti svoju misiju, naročito ako takva stranka odbije da uzme i učešća u postupku.

Sistemi rješavanja sporova u okviru međunarodnih organizacija, kao što su članovi 11—17 Pakta Lige naroda i glava VI Povelje Ujedinjenih nacija, omogućuju strankama jednostrano iznošenje svojih sporova pred nadležni organ. No, takvi organi po pravilu nisu ovlašteni da propisuju konkretne uvjete rješenja spora,²³ a u svakom slučaju takvo rješenje ne obavezuje stranke. To je potpuno i opravdano, jer države članice koje sačinjavaju taj organ u njemu se ponašaju u prvom redu štiteći vlastite interese i interese svojih prijatelja. Takvi organi ne djeluju na temelju legaliteta, nego na temelju oportuniteta, gdje interesi velikih sila u cilju očuvanja mira pod svaku cijenu ponekad prevladavaju čak i nad temeljnim interesima malih zemalja. To je razlog što se ni predratno Vijeće Lige naroda, ni današnje Vijeće sigurnosti UN nisu u praksi afirmisali kao djelotvorni i nepristrasni organi. Slično je sa organima nekih regionalnih političkih organizacija, poput Međuameričkog mirovnog komiteta u okviru Organizacija američkih država.

²² Radi se o prihvatu nadležnosti Haškog suda na temelju fakultativne klauzule iz člana 36. stav 2. njegovog Statuta, koja važi za sve sporove u odnosu na druge države koje prime istu obavezu.

²³ Vijeće Lige ukoliko nije uspjelo postići poravnanje među strankama, moglo je objaviti izvještaj o sporu, uključujući utvrđene činjenice i preporuke za rješenje. No, taj izvještaj nije imao nikakvih posljedica u odnosu na stranke ako nije bio prihvaćen jednoglasno u Vijeću, ne računajući stranke u sporu.

Ostaju dobre usluge i posredovanje (medijacija) kao najmanje formalno mijješanje trećih u spor. Njihove su prednosti što se mogu ponuditi obadvema strankama u sporu, a zatim što svaka od stranaka može jednostrano zatražiti takvu vrstu pomoći, mada krajnji uspjeh i tu zavisi od obostranog pristanka i suradnje.

Dobre usluge mogu se ponuditi i obaviti diskretno. Kasnije ćemo nešto reći o njihovim formalnim razlikama. Posrednik nije ograničen nikakvim krutim pravilima postupka, predmetom spora, kao ni unaprijed određenom osnovom rješavanja spora. Kao i kod neposrednih pregovora, njegovi prijedlozi za rješavanje mogu obuhvatati čitav obujam uzajamnih prava i interesa stranaka. On, dakle, u svojoj misiji ne može izvršiti prekoračenje nadležnosti. Osim ako nije ograničen izričitim propisima, posrednik može davati strankama uzastopno više prijedloga za rješavanje spora.

U tome leže i očite prednosti ovih sredstava rješavanja u odnosu na anketu i mirenje. Anketnu komisiju i komisiju za mirenje skoro je nemoguće ustanoviti bez suradnje obadviju stranaka. Njih, a posebno komisiju za mirenje obavezuje kompromis stranaka u pogledu nadležnosti komisije i predmeta spora. U tim unaprijed datim uskim okvirima zaista je teško iznaći osnovu za uzajamno prihvatljivu transakciju za stranke, makar ta komisija i ne bila strogo vezana postojećom pravnom situacijom.

Između dobrih usluga i posredovanja skoro da nema suštinskih razlika. Razlike su samo u stupnju uplitanja u sporu. Dok bi dobre usluge imale za jedini zadatak da navedu stranke da nastave pregovore, da se vrate za konferencijski stol, posredovanje bi bilo aktivnija intervencija u sporu. Posrednik pokušava izmiriti suprotne zahtjeve stranaka, predlaže im jedno ili više rješenja, bilo alternativno ili uzastopno, i pokušava zajedno s njima iznaći sporazum. No, pružanje dobrih usluga u praksi može prerasti u posredovanje. Ponekad se i ta dva termina mijješaju. Stoga Andrassy ima pravo kad zaključuje da se radi o jedinstvenoj uredbi posredovanja s bogatom ljestvicom različite primjene u praksi.²⁴

Posredovanje je veoma star način rješavanja međunarodnih sporova. U srednjem vijeku ono se ispreplitalo sa arbitražom.²⁵ No, pored značajnih tehničkih prednosti posredovanja, posebno u odnosu na anketu i mirenje koje smo ranije naveli, naročito u prošlom stoljeću bilo je mnogo primjera zloupotreba ovog načina rješavanja sporova.

Poput neposrednih pregovora, posredovanje ne pruža garancije neprostranog i objektivnog postupka. Da bi spasao mir po svaku cijenu posrednik može pokušati da žrtvuje prava i interese slabije i manje zaštićene stranke u sporu u korist mnogo jače. No, u historiji, naročito u prošlom vijeku, bilo je primjera kad je posrednik u sporu izvlačio glavnu korist za sebe. To je naročito dolazilo do izražaja nametanjem obaveznog posredovanja u Pariskom mirovnom ugovoru iz 1856. na teret Otoman-

²⁴ Usporedi Juraj Andrassy: *Međunarodno pravo*, šesto izdanje, Zagreb 1976, str. 493.

²⁵ Vidi primjere u tome pogledu — Jean Pierre Cot, *op. cit.*, pp. 32—33.

ske imperije. Jean-Pierre Cot s pravom navodi — »Obavezno posredovanje su velike sile shvatile kao načelo obavezne intervencije u turske poslove«. ²⁶ Takvu vrst posredovanja predvidio je i Berlinski akt iz 1885.

Haška konvencija o mirnom rješavanju sporova u članu 2. predviđela je posredovanje kao način rješavanja ozbiljnih sporova prije nego što stranke pribjegnu oružju. No, ona nije nametnula nikakvu konkretnu obavezu u tome pogledu. Konvencija je predviđela u članu 8. poseban postupak posredovanja, gdje svaka stranka u sporu imenuje po jednu treću državu sa zadatkom da posrednici međusobno u ime stranaka vode pregovore, dok za to vrijeme same stranke miruju. Taj postupak nikad nije bio primjenjen u praksi.

Da bi povratila značaj posredovanja u međunarodnim odnosima, Haška konvencija je u članu 3. navela da treće države imaju pravo da ponude dobre usluge ili posredovanje čak i za vrijeme neprijateljstva i da vršenje toga prava ni jedna stranka neće smatrati »kao malo prijateljski čin«.

Ipak, u periodu između dva svjetska rata, sa izuzetkom Panameričke unije, posredovanje je bilo potisnuto u drugi plan u korist više institucionaliziranih sredstava ankete i mirenja. Dvostrani i mnogostrani ugovori o rješavanju sporova uopće više ne predviđaju postupak posredovanja, čak ni na fakultativnoj osnovi. Vjerovatno je to bio odraz nepovjerenja država zbog ranijih zloupotreba. No, kako smo naveli, sve to nije pospješilo praksu mirnog rješavanja sporova u međunarodnim odnosima, jer se predviđeni obavezni postupci rješavanja naprosto nisu izvršavali u praksi.

Međuamerički ugovor o dobrim uslugama i posredovanju iz 1936. pokušao je učiniti korak dalje u pravcu objektivnijeg postupka. Umjesto da posredovanje vrše vlade trećih država, koje uvijek mogu imati posebne interese u odnosu na spor, on je predviđio posredovanje istaknutih pojedinaca iz američkih država koje nisu stranke u sporu. Pretpostavljalo se da pojedinci, kad rade u vlastito ime, mogu biti objektivniji od vlada. Bilo je predviđeno sastavljanje opće liste mogućih posrednika za rješavanje budućih sporova, i to po dvije ličnosti iz svake zemlje, analogno listi arbitara Stalnog arbitražnog suda prema Haškoj konvenciji. Zajednički imenovani posrednik od stranaka u sporu sa te liste preuzima dužnost predsjednika odbora u kojem obadvije stranke imenuju svoje predstavnike. Ako ne dođe do sporazuma o jednoj ličnosti posrednika, tada svaka stranka imenuje po jednu ličnost sa liste, a njih dvije biraju treću kao predsjednika. Ukoliko posredovanje ne uspije u roku koga odredi predsjednik, a koji ne može biti kraći od tri niti duži od šest mjeseci, tada se spor upućuje na mirenje prema postojećim međuameričkim konvencijama.

Bogotski pakt iz 1948. također je predviđeo posredovanje istaknutih ličnosti iz američkih država, ali ovoga puta samo kao alternativu posredovanju vlada. Taj pakt, nadalje, izričito propisuje da se u toku posredovanja ne smije sačinjavati nikakav pismeni izvještaj i da je čitav postupak povjerljive prirode. Ako posredovanje ne uspije u roku,

²⁶ *Ibid.*, p. 35.

koji ne smije biti kraći od 2 niti duži od 5 mjeseci, tada stranke pribjegavaju drugim sredstvima rješavanja spora prema Bogotskom paktu.

Napokon, Protokol Organizacije afričkog jedinstva iz 1964, suprotno Bogotskom paktu, izričito predviđa da će posrednik sačiniti pismeni prijedlog strankama u sporu «što je moguće prije». Ako se taj prijedlog prihvati, on čini osnovu sporazuma o rješenju spora. Nije predviđeno da li posrednik može strankama nuditi naknadne prijedloge, ukoliko se prvi odbaci i kad njegova funkcija prestaje.

Zaključak. Osnivači Ujedinjenih nacija su očito potcijenili značaj rješavanja sporova kao sredstva prevencije rata. O tome nam svjedoči nepovezanost glava VI. i VII. Povelje, kao i veoma mala ovlašćenja Vijeća sigurnosti u tome pogledu. I nakon drugog svjetskog rata, sve do najnovijih dana, ovoj grani međunarodnog prava pridavala se veoma mala pažnja. No, u novije vrijeme izgleda da se stanje u tome pogledu mijenja. O tome nam svjedoče diskusije i izneseni prijedlozi u toku rada Evropske konferencije o sigurnosti i suradnji. I sastanak stručnjaka u Montreuxu u drugoj polovici 1978, usprkos nemoći učesnika da postignu konkretnije zaključke, ukazuje da će se o rješavanju sporova raspravljati mnogo više negoli ranije.

Ova promjena u stavovima država vjerojatno je posljedica izbijanja sve većeg broja sporova i otvorenih sukoba između država, i to ne samo onih sa različitim političkim i socijalnim opredjeljenjima, nego i zemljama koje pripadaju istim ili sličnim političkim orijentacijama ili grupacijama. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija nemoćno je da djelotvorno intervenira u tim sporovima i da onemogući agresiju. Postupak pred Generalnom skupštinom na temelju rezolucije »Ujedinjeni za mir« također je već dugi niz godina blokiran. Ništa bolje stanje nije ni u pogledu regionalnih mehanizama za rješavanje sporova.

U takvim uvjetima države sve više osjećaju potrebu za preuzimanjem i nekih konkretnijih obaveza u tome pravcu. Izgleda nam da bi ovo stanje trebalo iskoristiti u daljem razvoju mehanizma rješavanja sporova na dvostranom, regionalnom i na univerzalnom polju, gdje god za to postoje mogućnosti.

U okvirima međunarodne suradnje gdje još nisu sazreli uvjeti za ustanovljenjem dalekosežnijih ugovornih obaveza izgleda nam da bi bilo moguće navesti države da prihvate obavezu neposrednih pregovora u slučaju izbijanja spora. Ta obaveza mogla bi se najprije odnositi na pregovore o izboru sredstava za rješavanja, i ukoliko se u tome ne postigne sporazum, onda na neposredne pregovore o samom predmetu i uvjetima rješenja spora.

Tamo gdje postoje uvjeti za preuzimanje obaveza za pribjegavanje složenijim postupcima, neophodno je koristiti sva dosadašnja iskustva na tome polju. U tome pogledu izgleda nam nerealno bilo kakva podjela sporova na pravne i političke po nekom objektivnom kriteriju, te izbor odgovarajućih sredstava rješavanja po toj osnovi. Takav mehanizam predviđao je švicarski nacrt Konvencije o evropskom sistemu za mirno rješavanje sporova.

Za sve sporove, bez obzira na prirodu i izvor, treba predvidjeti jedinstven postupak rješavanja i pri tome ići od jednostavnijih načina ka složenijima. Ako neposredni pregovori među strankama ne uspiju, onda bi svakoj stranci u sporu trebalo dati mogućnost da jednostrano zatraži posredovanje stalnog kolegijalnog tijela sastavljenog od ličnosti koje bi države — stranke takve konvencije imenovala u ličnom svojstvu. To tijelo bi imalo za dužnost da po službenoj inicijativi ponudi svoje posredovanje, ukoliko postane jasno da neki spor same stranke nisu u mogućnosti da riješe. Ukoliko u određenom roku, na primjer od šest mjeseci, posredovanje takvog kolegijalnog tijela ne bi uspjelo, tada bi stranke bile dužne da pristupe ustanovljenju komisije za mirenje. Arbitraža bi trebala biti predviđena kao zadnje sredstvo, dakle u slučaju neuspjeha mirenja, i to za zemlje koje prihvate takvu obavezu. Stranke bi imale pravo da zajedničkim sporazumom preskaču ove postupke, tj. da odmah oforme komisiju za mirenje ili arbitražni tribunal za neki postojeći slučaj.

Na taj način bi se iskoristile zaista sve mogućnosti rješavanja sporova kao postupka stvaranja novog prava, a ako stranke u tome ne uspiju, kao zadnje sredstvo rješavanja ostajala bi arbitraža gdje bi se spor rješavao na temelju postojećeg prava, odnosno po nekoj drugoj osnovi ako stranke na to pristanu.

No, izgleda nam da mogućnosti posredovanja nepristranih kolegijalnih organa stručnjaka postoje i u političkim grupacijama, gdje nema uvjeta za preuzimanjem dalekosežnijih obaveza. Na primjer, slijedeća Konferencija šefova država i vlada nesvrstanih zemalja mogla bi ustanoviti poseban organ stručnjaka koji bi strankama u sporu ili u oružanom sukobu po vlastitoj dužnosti nudio dobre usluge i posredovanje. U pogledu takvih načina rješavanja države će vjerojatno biti manje nepovjerljive, negoli kad se radi o miješanju vlada trećih zemalja, u njihove međusobne odnose, ili pojedinih političkih ličnosti koje vrše odgovarajuće političke funkcije u svojoj zemlji.

U stvari nikakvi naponi ne bi se trebali smatrati suvišnim da se preduprede ili obustave međunarodni sukobi koji proizvode prolijevanje ljudske krvi i materijalna razaranja ogromnih razmjera. Iz ranijih loših iskustava treba izvlačiti pouke i nastaviti sa naporima u rješavanju sporova. Svi takvi intelektualni naponi i materijalni troškovi mnogo su manji od cijene ljudskih stradanja koja treba spriječiti ili makar ublažiti.

Vladimir-Đuro DEGAN

JUGOSLOVENSKA
REVIJA
ZA
MEĐUNARODNO
PRAVO

3

BEOGRAD

1978.