

POLITIČKE IZJAVE I POLITIČKI SPORAZUMI DRŽAVA KAO IZVOR MEĐUNARODNOPRAVNIH OBAVEZA

Dr VLADIMIR-ĐURO DEGAN
redovni profesor Pravnog fakulteta
Rijeka

UDK 341.01
Izvorni znanstveni rad
Ur. 28. 3. 1983.

Helsinški završni akt iz 1975. oživio je diskusije o tzv. „neobvezujućim” sporazumima u međunarodnoj praksi. Mnogi pisci usvajaju tzv. „gentlemen’s agreements” kao posebnu kategoriju, za koje se smatra da pravno ne obvezuju naprosto zbog toga što nisu sklopljeni u obliku ugovora. Zaključak je pisca: politički sporazumi u kojima je izražena namjera stranaka da se pravno ne obavezuju, nisu posebna kategorija u odnosu na formalne ugovore, nego izuzetak u međunarodnoj praksi.

I

Kad bi se konsultirali isključivo ustavni propisi država, obujam, pa i pojam njihovih međunarodnopravnih obaveza bio bi neuporedivo uži od onih koje za njih proizlaze po propisima međunarodnog prava. Ustavi država svode te obaveze najčešće na ugovore, i to samo na one koje su nadležni organi te države propisno ratificirali i time adoptirali u unutrašnje pravo te zemlje. Na taj način, po ustavnim sistemima većine država, ugovori se izjednačavaju sa zakonima, pa i s podzakonskim aktima, što može ovisiti o hijerarhijskom položaju organa države koji je bio nadležan za njihovu ratifikaciju.¹ Rijetko koji ustav uzima u obzir šire međunarodnopravne obaveze te zemlje koje proizlaze iz pravila općeg i partikularnog običajnog međunarodnog prava, pa i one koje proizlaze iz jednostranih akata organa države u pitanju.²

Naravno, kad bi se obujam međunarodnog prava određivao samo po unutrašnjim ustavima i drugim unutrašnjim propisima država, tada bi se ono svodilo samo na pravila na koja je odnosna država dala svoj pristanak pojedinačno. Tada uopće ne bi bilo moguće postojanje pravila općeg međunarodnog prava koja su pretežno običajnog karaktera, a koja obavezuju sve države i sve druge subjekte međunarodnog prava, ponekad i bez obzira na njihov izričit pristanak. A bez tih pravila bilo bi nemoguće održanje i ovog današnjeg

¹ Po članu 347. Ustava SFRJ Savezno izvršno vijeće ratificira ugovore čija ratifikacija ne spada u nadležnost Skupštine SFRJ. To su svi ugovori osim onih o političkoj i vojnoj suradnji i onih koji ne zahtijevaju donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona. Na temelju te nadležnosti Savezno izvršno vijeće ratificiralo je uredbom neke veoma važne međunarodne ugovore, poput Konvencije o međunarodnom civilnom zrakoplovstvu, Bečke konvencije o pravu ugovora i dr. Ustavni sud Jugoslavije stoji, međutim, na stajalištu da te konvencije imaju snagu uredbi i da su manje pravne vrijednosti od zakona koje donosi Skupština SFRJ. Takve pravne nedosljednosti nastaju i u pravnim sistemima mnogih drugih država.

² Po našem saznanju, najsveobuhvatniji je u tom pogledu Osnovni zakon (Ustav) Savezne Republike Njemačke iz 1949. koji u članu 25. navodi: „Opća pravila međunarodnog javnog prava bit će sastavni dio saveznog prava. Ona će imati prednost nad zakonima i neposredno će stvarati prava i dužnosti za stanovnike saveznog teritorija.” Nešto uže formulacije sadrže član 10. Ustava Republike Italije iz 1947, te član 8. Ustava Njemačke Demokratske Republike iz 1968.

krhkog mira u svijetu, ne bi bila moguća sigurna plovidba otvorenim morima, prolaz kroz sve morske putove, prolaz diplomatskih agenata kroz treće države itd. A i mogućnosti uzajamne suradnje država na različitim poljima djelatnosti bile bi drastično sužene. Srećom, i najviši organi država ne uzimaju međunarodnopravne obaveze svoje zemlje u onom najograničenijem obujmu, jer bi time svoju zemlju isključili iz međunarodnih odnosa.

Međunarodno pravo, naravno, uzima u obzir mnogo širi obujam međunarodnih obaveza država za koje vezuje njihovu odgovornost u slučaju kršenja. Sve te obaveze ono uzima kao više od zakona i drugih unutrašnjih propisa zemalja, uključujući i njihove ustave. Postoji pravilo da se ni jedna država ne može pozvati na svoje unutrašnje pravo da bi se razriješila svoje međunarodne obaveze.

Sa stajališta međunarodnog prava, izjava organa države za njeno vanjsko zastupanje, data u tome svojstvu i u okviru njegovih nadležnosti kakve mu propisuje međunarodno pravo, s n a m j e r o m da se preuzme međunarodna obaveza jest izjava koja pravno obavezuje tu državu.

Kao najviši organ za vanjsko zastupanje uzima se šef države, a u zemljama gdje ta funkcija postoji i predsjednik vlade. Među te organe potom spadaju ministar vanjskih poslova i diplomatski zastupnik. U pojedinim slučajevima kao pravnoobavezujuće mogu se uzeti i izjave nekih drugih državnih organa u okviru njihove funkcije, na primjer ministara drugih vladinih resora. U poslijeratnoj praksi u nekim se slučajevima izjavama šefova političkih stranaka, kad po ustavnom sistemu i ustavnoj praksi odnosne države ta stranka ima rukovodeću ulogu, pridaje sličan ili jednak učinak izjavama šefova država. Pri svemu tome ne gleda se na oblik (formu) u kojem je izjava data i ne gleda se na to da li ju je odobrio ili ratificirao najviši zakonodavni organ te zemlje, čak kad bi proizlazilo da bi po ustavnom pravu te zemlje to bilo nužno. Odlučujući su službeni položaj ličnosti u pitanju, činjenica da ona djeluje u okviru svoje funkcije i da izjavu daje s namjerom da preuzme obavezu u ime svoje države. Pri tome može se pretpostavljati da ona za to ima pristanak i svih drugih nadležnih organa te države i da u njihovo ime govori.

II

Pravne obaveze pod navedenim uvjetima moguće je preuzimati putem j e d n o - stranih izjava, za koje se, kako ćemo vidjeti, posebno ne vezuju nikakve formalnosti.

Po nekim piscima, jednostrani akti mogu biti prešutni i izričiti.³ Nauka međunarodnog prava općenito nabraja kao vrste izričitih samostalnih jednostranih akata: notifikaciju (priopćenje), priznanje, protest (prosvjed), odreknuće, te ponekad i o b e - ć a n j e. U pogledu ovog zadnjeg akta nauka se još do prije nekoliko godina kolebala, vjerojatno zato što su poznati slučajevi u praksi bili veoma rijetki. Nakon dviju presuda koje je Haški sud izrekao 1974. može se smatrati da se situacija u tome pogledu izmijenila.

U nauci se navode tri poznata slučaja preuzimanja pravnih obaveza države putem jednostranih obećanja. U dva takva slučaja o njihovom pravnom domašaju izjasnio se i Haški sud.

Kad je Danska namjeravala steći suverenost nad otokom Grenlandom, danski poslanik u Oslu posjetio je norveškog ministra vanjskih poslova Ihlena i pitao ga je kakav će stav zauzeti norveška vlada o tome pitanju. Norveški ministar je 14. srpnja 1919. odgovorio da će taj problem ispitati, a 22. srpnja iste godine priopćio je danskom poslaniku da norveška vlada neće praviti nikakvih teškoća uređenju toga pitanja.

³ Cf., Charles Rousseau: *Principes généraux du droit international public*, tome I, Paris 1944, pp. 126–130.

Međutim, u 1931. norveška vlada proglasila je okupaciju istočne obale Grenlanda. Danska je tužila Norvešku Stalnom sudu međunarodne pravde pozivajući se na izjavu norveškog ministra. Sud je 5. travnja 1933. izrekao presudu u korist Danske. Sud je stao na stajalište da izjava norveškog ministra vanjskih poslova obavezuje njegovu zemlju da se uzdrži od okupacije (kao načina stjecanja teritorija) bilo kojeg dijela Grenlanda. Radilo se o bezuvjetnom i neopozivom obećanju. U presudi je bilo navedeno: „Sud smatra izvan svake sumnje da odgovor takve prirode dat od ministra vanjskih poslova u ime svoje vlade na pitanje diplomatskog predstavnika koje spada u njegovu nadležnost obavezuje zemlju čiji je on ministar.”⁴

Vjerojatno najšire pravne obaveze putem jednostrane izjave, i to *erga omnes*, preuzela je egipatska vlada svojom izjavom od 24. travnja 1957. o Sueskom kanalu i uređenju koje se odnosi na njegovo upravljanje. Egipatska vlada potvrdila je svoje obaveze iz Carigradske konvencije iz 1888, ali je osim toga preuzela i neke nove obaveze s obzirom na preuzimanje uprave nad kanalom i na nove prilike nakon što je ona taj kanal nacionalizirala. Egipatska vlada, između ostalog, jednostrano je preuzela obavezu na arbitražno rješavanje sporova o odštetnim zahtjevima u vezi s nacionalizacijom Društva Sueskog kanala te obavezu na rješavanje pred Međunarodnim sudom u Haagu svih sporova o tumačenju i primjeni Carigradske konvencije. Na kraju te izjave izričito je navedeno: „Ova izjava, s obavezama koje sadrži, čini međunarodni instrument i bit će deponirana i registrirana u Sekretarijatu Ujedinjenih nacija.”⁵ Sekretarijat Ujedinjenih nacija registrirao ju je i objavio po propisima koji važe za međunarodne ugovore.

Za predmet naše rasprave vjerojatno su najzanimljivije dvije gotovo istovetne presude Međunarodnog suda u Haagu od 20. prosinca 1974. godine o nuklearnim probama. Australija i Novi Zeland podnijeli su Sudu paralelne tužbe protiv Francuske zbog poduzetih nuklearnih proba u atmosferi na njenim posjedima u Južnom Pacifiku, na atolu Mururoa. Obadvije države su smatrale da one trpe posljedice od povećanog nuklearnog zračenja izazvanih tim probama. Tužiteljice su tvrdile da Francuska izvođenjem pokusa nuklearnim eksplozijama u tome prostoru krši propise općeg međunarodnog prava,⁶ a napose da vrijeđa i njihove međunarodnim pravom priznate i zaštićene interese. Od Suda su zatražile da presudom izrekne da je postupak Francuske protivpravan i da ona mora obustaviti nuklearne pokuse u zraku koje je još namjeravala izvršiti.

Francuska nije priznavala nadležnost Suda u ovoj parnici i nije sudjelovala u postupku o nadležnosti koji je vodio Sud. Nakon završene usmene rasprave, Sud nije donio očekivane presude o svojoj nadležnosti niti se izjasnio o predmetu tužbi. Sud je navedenim presudama odlučio da je tužbeni zahtjev bespredmetan i da on nema ništa odlučivati.

Sud je svoju odluku zasnovao na nekoliko službenih izjava Francuske koje su se odnosile na nuklearne probe, a koje je on protumačio kao akte kojima se Francuska pravno obavezala da neće nastaviti daljnje nuklearne probe u navedenom prostoru. Zanimljivo je da ni jedna od tih izjava nije upućena Sudu, nego da je Sud za neke od njih saznao iz izlaganja tužitelja u usmenom postupku. Radi se o slijedećim izjavama:

⁴ Judgment of 5 April 1933. Legal Status of Eastern Greenland, PCIJ, Series A/B 53, p. 71.

⁵ Vidi tekst ove izjave preveden na naš jezik – Međunarodno javno pravo, Izbor dokumenata, Zagreb 1977, str. 257–258.

⁶ Problem je u tome što je Francuska jedna od rijetkih zemalja koja nije postala stranka Moskovskog ugovora o zabrani nuklearnih pokusa od 5. kolovoza 1963. koji je izričito propisao zabranu izvođenja tih pokusa u zraku i preko granica zračnog prostora. Tužiteljice su u stvari od Suda tražile da se izjasni da Francuska krši obavezu koja je prerasla u opće međunarodno pravo. Vidjet ćemo da je Sud izbjegao da odgovori na to pitanje.

1. Saopćenje predsjedništva Francuske Republike od 8. lipnja 1974. koje je izdano uoči nove serije nuklearnih pokusa u južnom Pacifiku. Tu je navedeno da su u povodu novih pokusa određene mjere sigurnosti (kojima se ograničavala plovidba i prelijetanje u tome prostoru) i dodaje se da je izvršenje programa obrane nuklearnim oružjem dospjelo do točke gdje je moguće prijeći na fazu podzemnih pokusa čim bude završena serija tih proba. Prijepis toga saopćenja bio je dostavljen vladi Australije notom od 11. lipnja, i njegov tekst Australija je iznijela pred Sud za vrijeme usmene rasprave.

2. U paralelnom postupku u povodu tužbe Novog Zelanda, predstavnik te zemlje je u usmenoj raspravi naveo da je ministarstvo vanjskih poslova njegove zemlje primilo 10. lipnja 1974. notu francuske ambasade, gdje se istim riječima govorilo o prestanku pokusa u zraku, i pri tome se navelo da će pokusi koji se upravo pripremaju biti posljednji te vrste.

Nakon što je bila završena usmena rasprava i Sud se povukao na vijećanje radi donošenja presude, došlo je do daljnjih francuskih službenih izjava, koje je Sud uzeo u obzir, mada ni jedna od njih nije bila upućena Sudu:

3. Predsjednik Republike Giscard d'Estaing izjavio je na konferenciji za štampu 25. srpnja 1974. slijedeće: „Vi znate što je u pitanju nuklearnih pokusa predsjednik vlade u Narodnoj skupštini javno izjavio u povodu prikazivanja vladinog programa. On je rekao da će se francuski nuklearni pokusi nastaviti. Ja sam sâm precizirao da bi ti pokusi u zraku bili posljednji, pa su članovi vlade u tome bili potpuno upućeni u naše namjere.”

4. Francuski ministar narodne obrane izjavio je 16. kolovoza 1974. u intervjuu na francuskoj televiziji da je francuska vlada učinila sve da pokusi iz 1974. budu posljednji koji se vrše u atmosferi.

5. Dana 11. listopada 1974. ministar narodne obrane održao je konferenciju za štampu na kojoj je izjavio da u 1975. neće biti pokusa u zraku i da je Francuska spremna da prijeđe na podzemne probe. Tu je izjavu ponovio dva puta. Dodao je da su strane vlade mogle o toj odluci saznati iz novina i iz saopćenja predsjedništva Republike bez obzira na to jesu li ili nisu o njoj službeno obaviještene.⁷

Sud je pridao puni pravni učinak navedenim izjavama. U vezi s time u presudi je navedeno: „Među izjavama francuske vlade kojima raspolaže Sud jasno je da su najvažnije one Predsjednika Republike. Ne može biti sumnje da javne komunikacije ili izjave, bilo da su usmene ili pismene, koje od njega potječu kao šefa države, s obzirom na njegove funkcije predstavljaju u oblasti međunarodnih odnosa akte francuske države.” Kako su one date *erga omnes*, Sud je naveo: „... da bi te deklaracije imale pravnog učinka, nije neophodno da su upravljene nekoj posebnoj državi ili da je neka država potvrdila njihov primitak.”⁸ Na temelju toga je zaključeno: „Sud smatra da je Predsjednik Republike, kad je odlučio o stvarnom obustavljanju pokusa u zraku, prihvatio obavezu prema međunarodnoj zajednici kojoj su njegove riječi bile upućene.”⁹

Međunarodni sud u svojoj presudi naveo je i neke općenite zaključke o jednostranim izjavama država, o njihovom obliku i pravnom učinku:

„Priznato je da deklaracije u obliku jednostranih akata, koje se odnose na pravne ili činjenične situacije, mogu imati učinak da stvaraju pravne obaveze. Deklaracije takve prirode mogu imati i često imaju veoma određen sadržaj. Kada država koja daje izjavu ima namjeru da bude obavezana u skladu s uvjetima izjave, takva namjera daje izjavi značenje pravne obaveze, a država je otada pravno vezana da se ponaša u skladu s izjavom. Ako je

⁷ Izneseno prema djelu – Juraj Andrassy: Povodom presude Međunarodnog suda o nuklearnim pokusima, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, poseban otisak, Rad 375, Zagreb 1978, str. 55–56.

⁸ Judgment of 20 December 1974, Nuclear Tests Case (Australia v. France), I. C. J. Reports 1974, p. 269.

⁹ Ibid., pp. 269–270.

takvo obećanje dato javno i s namjerom da vezuje, makar nije učinjeno u okviru međunarodnih pregovora, ono obavezuje. U tim okolnostima nije za djelovanje izjave potrebna nikakva protuizjava niti naknadni prihvrat izjave, jer bi to bilo nespojivo sa strogo jednostranom prirodom pravnog akta kojim je država dala svoju izjavu.”

Sud, nadalje, zaključuje: „Što se tiče pitanja forme, potrebno je navesti da to nije područje u kojem međunarodno pravo nameće stroge i posebne zahtjeve. To da li je neka izjava usmena ili pismena ne čini nikakvu suštinsku razliku, jer takve izjave date u posebnim okolnostima mogu stvoriti obavezu u međunarodnom pravu a da nužno ne budu pismeno zabilježene. Forma, dakle, nije odlučujuća”¹⁰

Iz toga proizlazi: da bi neka izjava imala učinka da stvori pravnu obavezu, treba da se odnosi na određena prava i činjenične situacije, da ima određen sadržaj, a država koja je daje treba da ima namjeru da takvu obavezu preuzme.

Mnogi su sumnjičavi prema ovoj presudi, smatrajući da francuski odgovorni državni organi nisu imali namjeru da preuzmu pravnu obavezu, i da se tu radi o konstrukciji Suda. Međutim, ma koliko ova presuda izgledala kontroverzna s obzirom na predmet tužbe, na odbijanje Francuske da sudjeluje u postupku, na stanje općeg međunarodnog prava u pogledu zabrane nuklearnih proba u atmosferi,¹¹ nesumnjivo je da će ova presuda imati snažnog učinka na buduću praksu država.¹² Ona je pomakla granice međunarodnog prava u pogledu pravnog domašaja neformalnih političkih akata.

Na kraju, navodimo stajalište Suda koje je po našem mišljenju značajno i za dvostrana i višestrana neformalna očitovanja volje država:

„Jedno od temeljnih načela koja se odnose na stvaranje i izvršavanje pravnih obaveza, bilo kakav bio njihov izvor, jest načelo dobre vjere. Međusobno povjerenje urođen je uvjet za međunarodnu suradnju, naročito u vrijeme kad je u mnogim oblastima ta suradnja sve više i više neophodna. Upravo kao i samo pravilo *pacta sunt servanda* iz prava ugovora, obavezujuće značenje jedne međunarodne obaveze preuzete jednostranom izjavom počiva na dobroj vjeri. Zainteresirane države mogu, dakle, uzeti u obzir jednostrane izjave i pridati im povjerenje jer se one zasnivaju na zahtjevu da se poštuju obaveze stvorene na taj način.”¹³

III

Kad su u pitanju dvostrane i višestrane izjave odgovornih organa za vanjsko zastupanje država, situacija u pogledu njihova pravnog učinka trebala bi na prvi pogled biti jednostavnija. I tu je za procjenjivanje domašaja tih izjava i pismenih akata odlučujuća namjera stranaka. A pismeni pravni akti sklopljeni s namjerom da se njima uglave uzajamna prava i dužnosti jesu ugovori. U u pogledu akata koji nemaju ugovorni oblik moglo bi se smatrati da stranke nisu imale namjeru da se njima pravno obavežu. Ali, vidjet ćemo da u praksi nije uvijek jasna granica između ugovora i neugovornih akata. Povrh toga, za procjenjivanje ostaju usmene dvostrane i višestrane izjave, čiji mogući pravni domašaj ne bi *a priori* trebao biti manji od jednostranih izjava.

¹⁰ Ibid., pp. 267–268.

¹¹ Na neke od tih primjedaba osvrće se i Andrassy, op. cit. (bilješka 7), str. 6–7, 13–14, 62–65.

¹² I neke druge arbitražne i sudske odluke utjecale su na praksu država, pa time i na promjenu pravila općeg međunarodnog prava. Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda iz 1951. o rezervama na Konvenciju o genocidu zauzelo je stajalište, suprotno postojećoj nauci i međunarodnoj praksi, da su dopustive rezerve na ugovore koji ih izričito ne predviđaju, ako su u skladu s ciljem ugovora, čak ako im se neke od ugovornica i protive. Ali država koja je dala rezervu ulazi u ugovorni odnos jedino s onim ugovornicima koje su je prihvatile ili joj se nisu usprotivile. To savjetodavno mišljenje toliko je utjecalo na međunarodnu praksu da je Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. u članovima 19. i 20. kodificirala ovo stajalište kao pravilo općeg običajnog međunarodnog prava.

¹³ Op. cit. (bilješka 8), p. 268.

U stvari, tu višestranu namjeru iz takvih instrumenata, posebno u današnje vrijeme, ponekad je teže utvrditi negoli kad su u pitanju jednostrani akti. Dugo se u nauci zajednička namjera svih stranaka uzimala kao osnova za tumačenje svih vrsta međunarodnih ugovora, bez obzira na vrstu i broj stranaka. Još je Hugo Grotius postavio temeljno pravilo tumačenja: *in fide quid senseris non quid dixeris cogitandum*, tj. kad se radi o obećanjima, treba voditi računa o namjeri prije negoli o riječima.¹⁴ I naročito kad riječi, na primjer u tekstu ugovora, nisu dovoljno jasne, treba istraživati što je bila prvobitna zajednička namjera stranaka u vrijeme njegova sklapanja.

U vrijeme Grotiusa, pa i kasnije, možda je bilo moguće slijediti tu metodu tumačenja kao osnovnu. Ugovora je bilo malo i oni su u najvećem broju bili dvostrani. U današnjoj međunarodnoj zajednici postoji više od 160 država s različitim oblicima civilizacije, društveno-političkim uređenjima, na različitom stupnju ekonomskog i drugog razvoja, i stoga s veoma raznolikim interesima. Sve je teže utvrditi tu zajedničku namjeru, a kod nekih inače političkih važnih instrumenata može se čak dokazati da ona ne postoji i da nije postojala u vrijeme njihova uglavljanja.

Stranke mogu sklopiti neki međunarodni akt sa zajedničkom namjerom da ga postignu, ali sa posve oprečnim namjerama u pogledu njegova domašaja. Naime, jedna ili više stranaka mogu imati namjeru i želju da tim aktom ustanove uzajamna prava i dužnosti po međunarodnom pravu, a druge stranke mogu dati svoj pristanak s namjerom da izbjegnu toj vrsti obaveza. Smatramo da je Završni akt Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi iz 1975. upravo očit primjer za to. Naravno, najveći broj sklopljenih ugovora nema te osobine, ali one nisu isključene.

I mada se kao proizvod suprotnih namjera najčešće pojavljuju nezgrapne i reprecizne odredbe koje svakoj stranci daju osnovu za njeno vlastito tumačenje, za svrhe tumačenja u stvari ne preostaje drugo negoli tekst instrumenta. I tu tekstualnu metodu tumačenja kao temeljnu potvrdila je i Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969, u članu 31. koji se odnosi na „opće pravilo tumačenja”.

Međutim, kako su pravници po svome usmjerenju skloni da važnost pridaju formi, mnogi od njih pri određivanju domašaja dvostranih ili višestranih izjava ili akata odlučujuću važnost pridaju obliku međunarodnog instrumenta a da se ne upuštaju u analizu njegova teksta. Tako je danas dosta rasprostranjeno stajalište, koje smo spomenuli da su samo istinski međunarodni ugovori izvor prava i dužnosti stranaka po međunarodnom pravu, a da svi instrumenti koji nisu sklopljeni u ugovornoj formi mogu sadržavati moralne i političke, ali ne i pravne obaveze. Tako je većina pisaca koja se bavila domašajem spomenutog helsinškog završnog akta po našem mišljenju brzopleto zaključila da njegov sadržaj ne predstavlja pravnu obavezu za države članice.

Takav način razmišljanja i takve krute klasifikacije domašaja međunarodnih instrumenata isključivo po njihovoj formi u očitoj su suprotnosti s onim što je Haški sud izrekao o formi u međunarodnom pravu u navedenim presudama iz 1974.

Problemi u međunarodnoj praksi nastaju već pri utvrđivanju forme u kojoj je neki instrument sklopljen, tj. o pitanju radi li se o ugovoru ili o nekom drugom aktu.

Naziv instrumenta ponekad može da pomogne pri utvrđivanju njegova ugovornog oblika, ali ponekad može i da zavede. Ima naziva koji se upotrebljavaju i za ugovore i za neugovorne akte: deklaracija, sporazum, memorandum, statut i dr. Završni akti diplomatskih konferencija mogu imati posebno raznolik domašaj. Ponekad su to istinski ugovori ili tekstovi koji obuhvaćaju sve ugovore postignute na konferenciji radi njihove jedinstvene ratifikacije. Ponekad su to proste deklaracije želja ili službeni sažeci neuspjele konferencije. Ponekad su u tim aktima usporedo izmiješane deklarativne odredbe sa

¹⁴ Cf., Hugonis Grotii: De jure belli ac pacis libri tres, liber II, caput XVI, I/1, Jena 1680.

suštinskim pravnim obavezama za stranke koje su potpisale takav akt.¹⁵ Upravo stoga, u pogledu naziva Završnog akta Konferencije u Helsinkiju iz 1975. mogao je biti postignut konsensus sudionika jer je taj naziv odgovarao i strankama koje su njime namjeravale uglaviti pravne obaveze i onima koje su namjeravale sklopiti politički dokument bez pravnih posljedica.

Da bi utvrdili kriterije razlikovanja ugovora od drugih akata, neki pisci posvećuju pažnju nekim njihovim vanjskim obilježjima, ne upuštajući se u analizu teksta. Danas su dosta rijetki autori koji smatraju da su samo međunarodni akti u pismenom obliku ugovori, a da usmena obećanja to nisu. Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1971, čiji se propisi odnose jedino na pismene ugovore i kojima su sve stranke države, u članu 3. izričito navodi kako činjenica da se ta konvencija ne primjenjuje „na međunarodne sporazume koji nisu zaključeni u pismenom obliku” ne ide na štetu pravne vrijednosti tih sporazuma. I zaista, u međunarodnoj praksi ima istinskih ugovora postignutih usmeno, ili čak i putem znakova (u ratu), mada oni nisu toliko mnogobrojni. Naravno, kad bi se taj kriterij i prihvatio, slijedilo bi pitanje zašto dvostrane ili višestrane zajedničke izjave odgovornih državnih organa ne bi imale pravnog učinka kad je nekim takvim jednostranim izjavama taj učinak priznao čak i Haški sud. A ni suprotno određenje – da su svi međunarodni akti postignuti u pismenom obliku pravi ugovori – ne bi se održalo.

Drugi test za utvrđivanje ugovornog oblika mogu biti unutrašnji propisi država o ratifikaciji ili drugim vrstama davanja pristanka rezervirani isključivo za ugovore.¹⁶ Po kriteriju, ako su međunarodni instrument ratificirali nadležni organi i ako je objavljen u zbirci propisa te države, moglo bi se smatrati da on jest izvor prava i dužnosti za tu zemlju po međunarodnom pravu. I naprotiv, ako neki akt nije podvrgnut tome postupku, moglo bi se uzeti da ga ta država ne smatra ugovorom, nego da je on samo politička obaveza.

Naravno, čin ratifikacije jaka je osnova za pretpostavku da je država imala namjeru da preuzme obavezu po međunarodnom pravu, ali taj kriterij ne mora biti isključiv u negativnom smislu. Ako jednostrane izjave organa neke države mogu biti pravnoobavezujuće za njegovu zemlju i ako se za takvu izjavu ne traži nikakva forma, pa ni ratifikacija, bilo bi teško braniti stajalište da se pravne obaveze ne mogu preuzimati i višestranim izjavama i pisanim aktima koji nisu bili podneseni na ratifikaciju.

Čak i u mnogim zemljama gdje unutrašnji ustavni propisi predviđaju obaveznju ratifikaciju od strane zakonodavnih i drugih organa za sve vrste sporazuma, u ustavnoj praksi dopuštaju se ugovori u pojednostavljenom obliku putem izmjene nota i razni „izvršni sporazumi” koje sklapa izvršna vlast bez ratifikacije a koji stvaraju punopravne obaveze za tu zemlju. Istina je da član 46. Bečke konvencije iz 1969. djelomično odstupa od pravila da za drugu stranku nisu važni unutrašnji propisi neke zemlje u vezi sa zaključivanjem ugovora. Za nju je važno da akti dolaze od organa koji svojim izjavama može obavezati svoju zemlju, ili od nekog drugog predstavnika koji je snabdjeven propisnom punomoći. Ali taj propis dopušta da se jedna od stranaka može pozvati na povredu svojih unutrašnjih propisa kao na uzrok ništavosti ugovora „ako je povreda bila

¹⁵ Izrazit primjer za to bila je Završna deklaracija Ženevske konferencije o problemu ponovnog uspostavljanja mira u Indokini od 21. srpnja 1954. Pored toga što je tom deklaracijom Konferencija „primila na znanje” sporazume o okončanju neprijateljstava, neke njihove bitne odredbe poimenično i jednostrane izjave nekih stranaka, ona u dvjema točkama sadrži precizne pravne odredbe. U točki 6. bilo je navedeno da je demarkacijska linija između sjevernog i južnog dijela Vijetnama privremenog karaktera i da se ne može tumačiti kao da predstavlja političku ili teritorijalnu granicu. Točka 7. odredila je datum i uvjete održavanja općih izbora na čitavom vijetnamskom teritoriju radi ostvarenja jedinstva i teritorijalnog integriteta te zemlje. Nepoštivanje tih odredaba dovelo je kasnije do novog rata uz sudjelovanje Sjedinjenih Država.

¹⁶ O ovom kriteriju raspravlja, s obzirom na neke unutrašnje propise Ministarstva vanjskih poslova Sjedinjenih Država, Oscar Schachter: *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, *American Journal of International Law (AJIL)* 1977, No. 2, p. 302.

očita i ako se odnosi na neko bitno pravilo unutrašnjeg prava” U drugom stavku toga propisa se dodaje: „Povreda je očita ako je objektivno jasna za svaku državu, koja u tom pogledu postupa prema uobičajenoj praksi i u dobroj vjeri”.

Rijetko se po našem mišljenju ugovorne stranke mogu pozvati na taj propis s obzirom na njihove unutrašnje odredbe o nadležnosti za ratifikaciju ugovora. Tu bi se prije radilo o očitom prekoračenju nadležnosti prilikom prihvatanja obaveza. Ako bi ustavni monarh u svojstvu šefa neke države (na primjer britanski ili švedski kralj) sklopio neku ugovornu obavezu na svoju ruku, a druga stranka bi znala da on na to nije bio ovlašten od svoje vlade ili parlamenta, takva povreda bi bila „objektivno jasna za svaku državu”.

Treći kriterij bio bi činjenica da su jedna ili više stranaka, pojedinačnom ili usuglašenom akcijom, svoj ugovor registrirale u Sekretarijatu Ujedinjenih nacija. Iz navedenih razloga ni to ne može biti odlučujući kriterij. Mnoge države članice svjetske organizacije iz različitih razloga izmiču toj svojoj obavezi iz člana 102. Povelje a da pri tome ne dovode u pitanje ugovornu i pravnoobavezujuću vrijednost svojih sporazuma. Svakako, činjenica o registraciji, kao i ona o ratifikaciji, pruža jake osnove za pretpostavku da se radi o ugovoru, ali ni ona nije odlučujuća.

Neki još kao pomoćni kriterij u tom pogledu uzimaju odredbe u samom tom aktu o njegovu stupanju na snagu. Ako neki instrument ne sadrži takve odredbe, pretpostavljalo bi se da se ne radi o ugovoru. Ali Bečka konvencija u članu 24, točka 2. predviđa takav slučaj upravo kod ugovora. Ako ne postoji odredba u ugovoru ili drugi sporazum stranaka, „... ugovor stupa na snagu čim sve države koje su sudjelovale u pregovorima dadu pristanak da budu vezane ugovorom.” Dakle, ni taj kriterij ne može biti od neke koristi da bi se ustanovilo radi li se ili se ne radi o ugovoru.

Preostaje općeniti kriterij iz člana 2, točka 1a Bečke konvencije po kojem međunarodni ugovor označuje sporazum „na koji se primjenjuje međunarodno pravo”. A prema komentaru Komisije za međunarodno pravo, u tu formulu uključen je element namjere stranaka da stvore obavezu po međunarodnom pravu. Budući da forma sporazuma po našem mišljenju može biti od male ili ni od kakve koristi da bi se ta namjera utvrdila, za istraživanje te namjere preostaje sam tekst sporazuma.

No, tu se suočavamo s nizom drugih problema. Postoje ugovori koje su propisno ratificirali nadležni unutrašnji organi stranaka, i koji su možda i registrirani, čiju ugovornu formu ni jedna od stranaka ne dovodi u pitanje, ali koji u cjelini ili makar u pojedinim dijelovima ne predstavljaju izvor uzajamnih prava i dužnosti po međunarodnom pravu. Do takvih zaključaka može dovesti analiza teksta sporazuma.

Prvi je tzv. *pactum de contrahendo*. Je li ugovorna obaveza da će se o nečemu pregovarati, ili da će se čak zaključiti naknadni sporazum, zaista pravna obaveza da se taj budući sporazum postigne? Haški sud se o tome više puta izjašnjavao. U savjetodavnom mišljenju od 18. listopada 1931. o željezničkom prometu između Poljske i Litve, predratni Stalni sud međunarodne pravde istakao je da ta obaveza „... ne znači samo poduzimanje pregovora, nego također i njihovo vođenje koliko je moguće da bi se sporazum postigao ... Ali obaveza na pregovaranje ne implicira i obavezu na sklapanje sporazuma ...”¹⁷ No, Međunarodni sud je u presudi o epikontinentalnom pojasu u Sjevernom moru od 20. veljače 1969. istakao: „Stranke su obavezne da otpočnu pregovore radi postizanja sporazuma, a ne samo da formalno pregovaraju ... stranke treba da se vladaju tako da pregovori imaju smisla, a to nije slučaj ako jedna od njih ustraje u svome stavu i ne pomišlja ni na kakvo njegovo preinačenje”.¹⁸ Dakle, radi se o obavezi

¹⁷ Advisory Opinion of 15 October 1931. Railway Traffic between Lithuania and Poland. P. C. I. J. Series A/B, No. 42, p. 116.

¹⁸ Judgment of 20 February 1969. North Sea Continental Shelf Cases. I. C. J. Reports 1969, p. 47.

pregovaranja *bona fide*, ali ni ona po našem mišljenju ipak ne znači i obavezu konačnog zaključenja ugovora.

Drugi, mada izuzetno rijedak u praksi, jest tzv. *acte-condition*. Ugovor između Sjedinjenih Država i Norveške iz 1924. predviđao je slijedeću izričitu odredbu: „U slučaju da se jedna ili druga visoka ugovornica nađu spriječenim da daju puni učinak odredbama ovog ugovora zbog neke sudske presude ili zakonodavne mjere, ovaj ugovor će automatski prestati da važi.” Radi se o rezolutivnom uvjetu za prestanak ugovora, ali koji ovisi o volji stranaka. Jedan pisac smatra da takvi ugovori imaju pravnu vrijednost, ali navodno ne i pravnoobavezujuću snagu.¹⁹

Od prethodna dva slučaja mnogobrojniji su primjeri propisa u formalnim ugovorima koji sadržavaju prazna obećanja, očekivanja ili obaveze za čije se izvršenje očekuje neka dalja akcija stranaka ili naknadna odluka nekih političkih organa međunarodnih organizacija. Tu ugovorni propisi ne predstavljaju u suštini nikakvu konkretnu, nego tek možda potencijalnu obavezu za stranke. Navodimo nekoliko primjera.

Takva je od početka pa skoro do svoga kraja Haška konvencija o mirnom rješavanju međunarodnih sporova iz 1907. Njen prvi član navodi: „U svrhu sprečavanja, koliko je moguće, upotrebe sile u odnosima između država, sile ugovornice prihvataju da ulože sve napore kako bi osigurale mirno rješenje međunarodnih sporova” Dalje se redaju propisi o postupcima dobrih usluga, mirenja, o međunarodnim anketnim komisijama i napokon o arbitraži, gdje ne postoji ni jedna konkretna obaveza ugovornica da bilo koju vrstu svojih sporova podvrgnu na kojem od tih sredstava rješavanja. U pogledu arbitraže, član 38, stav 1. navodi: „U pitanjima pravne naravi, i u prvom redu u pitanjima tumačenja ili primjene međunarodnih konvencija, sile ugovornice priznaju arbitražu kao najefikasnije i u isto vrijeme najpravičnije sredstvo rješavanja sporova koji nisu uređeni diplomatskim putem.” Ali za svaki konkretan arbitražni postupak predviđa se da stranke tek sklope sporazume, bilo za već postojeće ili za moguće sporove. Tako se čitava Konvencija svela na nekoliko stvarnih ugovornih obaveza stranaka o održavanju Ureda Stalnog arbitražnog suda, o sudjelovanju njihovih ambasadora u Haagu u radu Upravnog vijeća Suda i o imenovanju osoba na listu potencijalnih arbitara.

Pakt Lige naroda, čiji ugovorni karakter također nitko nije doveo u pitanje, u članu 8, stav 1. navodi: „Članovi Lige priznaju da održavanje mira zahtijeva smanjenje nacionalnih naoružanja na najmanju mjeru potrebnu za nacionalnu sigurnost i izvršavanje međunarodnih obaveza putem zajedničkih akcija.” Stavovi 2. i 3. toga propisa predviđjeli su da će Vijeće Lige pripremiti planove toga smanjenja naoružanja, vodeći računa o geografskom položaju i posebnim uvjetima svake države, i da će ti planovi biti preispitivani svakih deset godina. Ali Vijeće Lige nije nikad bilo u stanju da izradi te planove niti je došlo do smanjenja naoružanja na temelju toga ugovornog propisa. Time ni jedna članica Lige nije prekršila svoju ugovornu obavezu iz člana 8. Pakta o smanjenju naoružanja jer ona u stvari nije postojala.

Na sličan se način čitav sistem održanja međunarodnog mira i sigurnosti iz Povelje Ujedinjenih naroda zasniva na odlukama Vijeća sigurnosti o kolektivnim akcijama država članica, koje bi ono trebalo donositi u slučajevima prijetnje miru, narušenja mira ili agresije. Osim nekoliko mjera ekonomske blokade, Vijeće sigurnosti nije nikad donosilo odluke o kolektivnoj akciji na temelju glave VII Povelje.

Beskorisno je nabrajati druge takve propise, bilo iz Povelje ili iz drugih ugovora koji su samo „prazna ljuška”, koji ne sadrže konkretne pravne obaveze ili državama dopuštaju da tim obavezama izmaknu odlučivanjem u političkim organima. Ali ugovorni karakter akata u kojima su ti propisi stipulirani ne može se dovesti u pitanje, i iz toga vidimo da

¹⁹ Cf., Pierre Chailley: *La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain*, Paris 1932, pp. 89–91.

forma akta nije odlučujuća za pravnu obavezu. Iz toga proizlazi da i u samim ugovornim tekstovima treba istraživati namjeru stranaka da se pravno obavežu, mada sklapanje formalnog ugovora može biti važna pretpostavka u tome pravcu.

Za predmet naše rasprave važnije je drugo pitanje. Kakav je domašaj dvostranih i višestranih izjava nadležnih državnih organa i međunarodnih instrumenata kojih su stranke odlučile da nemaju oblik međunarodnog ugovora? Da li je takva odluka dovoljna za pretpostavku da su stranke namjeravale da takvim instrumentom ne stvaraju pravne obaveze te da se čitav njegov sadržaj može smatrati pravno neobavezujućim? Ako su oni pravno neobavezujući, obavezuju li na neki drugi način, i kakve su posljedice takvog obavezivanja?

U francuskoj nauci, a pod njenim utjecajem u djelima u Jugoslaviji i u drugim evropskim zemljama, spominju se kao posebni tzv. *gentlemen's agreements*, odnosno *honourable understandings*, koje navodno „anglosaksonska doktrina tumači kao obaveze časti bez neposredne pravne obaveze za stranke, ali vezujući ih moralno”²⁰

Herbert Kraus u svojim predavanjima na haškoj Akademiji za međunarodno pravo još je u 1934. dao tim sporazumima potpuniju kvalifikaciju. Oni pripadaju domeni međunarodnog ponašanja i morala prije negoli pravnoj domeni, a zasnivaju se na etosu i na profesionalnim navikama toga velikog međunarodnog bratstva koga nazivamo diplomacijom”.²¹

Međutim, u anglosaksonskoj nauci skoro da nema tragova o pojmu *gentlemen's agreements* pa time ni o njegovu određenju.²² Tek ga je u 1977. upotrijebio jedan američki profesor, i to očito pod utjecajem evropske nauke.²³ Prvi je taj izraz u 1932. upotrijebio francuski pisac Pierre Chailley, ali u mnogo užem značenju od onoga kakvo se danas pripisuje anglosaksonskoj doktrini. Radi se o obećanjima političke naravi koja moralno obavezuju samo pregovarače koji su ih dali, ali ne i njihove odnosne države. Država može izbjeći izvršenju toga obećanja ako smijeni s položaja funkcionara koji ga je dao.²⁴

Naravno, to određenje ne pokriva sve tzv. političke sporazume odgovornih državnih funkcionara koji nisu bili podvrgavani postupku ratifikacije niti su ih stranke smatrale formalnim ugovorima.

Pojam političkih sporazuma u ranijoj međunarodnoj praksi nastao je djelomično i iz slučajeva kad su odgovorni funkcionari država zaključivali sporazume, a kasnije je jedna od stranaka nastojala da izbjegne obavezama tvrdeći da je takav sporazum pravno ne obavezuje. Kao prvi primjer navodimo onaj koga je Chailley najprije opisao kao *gentlemen's agreement*. Ministri vanjskih poslova Britanije i Rusije sklopili su 30. svibnja 1878. tajnu Konvenciju kojom je Britanija pristala da Rusija stekne Batum od Otomanske imperije. U toku Berlinskog kongresa, kasnije iste godine, ta tajna konvencija bila je objelodanjena, a britansko javno mnijenje joj se oštro suprotstavilo. Na traženje ruskog

²⁰ Cf., Dictionnaire de la terminologie du droit international, Paris 1960, p. 301; Louis Delbez: Les principes généraux du droit international public, troisième édition, Paris 1964, p. 326; Charles Rousseau: Droit international public, tome I, Paris 1970, p. 72; Juraj Andrassy: Međunarodno pravo, VI izdanje, Zagreb 1976, str. 320–321; Vladimir Ibler: Rječnik međunarodnog javnog prava, Zagreb 1972, str. 85–86; Branimir Janković: Međunarodno javno pravo, drugo izdanje, Beograd 1970, str. 248; itd.

²¹ Herbert Kraus: Systeme et fonctions des traites internationaux, Recueil des Cours 1934, tome 50, p. 329.

²² Taj izraz ranije se nije upotrebljavao u anglosaksonskoj nauci, koja se služi određenijim i sveobuhvatnijim izrazom politički sporazumi. Upotrijebila ga je najprije vlada SAD 1924. u povodu ugovora Lansing-Ishii iz 1917. Prikaz toga slučaja dat ćemo u nastavku.

²³ Vidi raspravu Oscara Schachtera, op. cit. (bilješka 16).

²⁴ Cf., Chailley, op. cit. (bilješka 19), pp. 89–91.

ministra Suvalova da se ona izvrši, britanski ministar Salisbury odgovorio mu je da on ne osporava obavezan karakter sporazuma, ali mu je najavio da će podnijeti ostavku, te za drugog ministra koji ga bude naslijedio taj potpis neće predstavljati obavezu.²⁵

Drugi djelomičan razlog nastanka pojma političkih sporazuma jest u teškoćama koje proizlaze iz striktnje podjele nadležnosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, posebno u Sjedinjenim Državama. Ugovor Lansing-Ishii, između dvojice ministara vanjskih poslova Sjedinjenih Država i Japana od 2. studenog 1917. regulirao je japansku imigraciju u Sjedinjene Države. Japanska strana se obavezala da će ograničiti tu imigraciju iz svoje zemlje, a američka strana obavezala se da prema Japancima neće činiti diskriminaciju. Međutim, Kongres SAD je u 1924. usvojio *Immigration Act* kojim je potpuno zabranio useljavanje Japanaca na diskriminatorskoj osnovi. Japanska vlada je protestirala, ali joj je bilo odgovoreno da je ugovor iz 1917. bio *gentlemen's agreement*, lišen pravne obaveze.²⁶ U Sjedinjenim Državama se stoga smatralo da je taj *gentlemen's agreement* bio okončan kad je Kongres usvojio *Immigration Act*²⁷.

Možemo si postaviti pitanje koliko je drugih sličnih političkih sporazuma između odgovornih državnih funkcionara bilo šklapano i izvršavano kojima ni jedna od stranaka nije nalazila interes da osporava pravnu važnost i koje pravna nauka i diplomatska historija smatraju istinskim međunarodnim ugovorima.

U međunarodnoj praksi pod pojmom političkih sporazuma uzimaju se, nadalje, dvostrane i višestrane izjave odgovornih državnika, od kojih su neke iz drugog svjetskog rata od velikog političkog značenja.

Među njima je najčuvenija Atlantska povelja iz kolovoza 1941. u kojoj su se američki predsjednik Roosevelt i britanski prvi ministar Churchill sporazumjeli „... o nekim zajedničkim načelima nacionalne politike njihovih vlada na kojima oni zasnivaju svoje visoke nade u bolju budućnost svijeta”.

Deklaracija Ujedinjenih naroda od 1. siječnja 1942, koju su potpisali predstavnici većeg broja zemalja članica antifašističke koalicije, prihvatila je zajednički program načela i ciljeva već utjelovljenih u Atlantskoj povelji i založila se za punu upotrebu svih sredstava svake vlade u zajedničkoj borbi, uz obavezu da one neće sklapati separatno primirje ili mir s neprijateljem.

Moskovska deklaracija šefova vlada Sjedinjenih Država, Britanije i Sovjetskog Saveza od 1. studenoga 1943. sadrži svečanu izjavu o kažnjavanju ratnih zločinaca.

Nadalje, tu se uzimaju i odluke savezničkih konferencija na najvišoj razini održanih u toku rata, posebno one u Kairu, na Jalti i u Potsdamu.²⁸

Ovom nabrojanju možemo pridodati niz poslijeratnih političkih izjava najviših državnih funkcionara, kojima je cilj bio utvrđivanje zajedničkih političkih načela ili zajedničke politike. Tu spadaju, između ostalih, niz dvostranih izjava počev od 1954. u kojima je na istovjetan način bilo afirmirano pet principa miroljubive koegzistencije. To su, nadalje, zaključci konferencija šefova država i vlada nesvrstanih zemalja te skupština šefova država i vlada Organizacije afričkog jedinstva.

²⁵ Ibid., p. 89.

²⁶ Cf., Charles Rousseau, op. cit. (bilješka 3), p. 259.

²⁷ Cf., O. Schachter, op. cit. (bilješka 16), p. 299, n. 15.

²⁸ Dok im Sjedinjene Države i Britanija negiraju obavezujuće značenje, Sovjetski Savez u više se navrata na njih pozivao kao na izvor prava i obaveza država sudionica. Cf., Fritz Münch: *Non-binding Agreements*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1969, No. 1, pp. 5–6, i tamo navedenu literaturu; O. Schachter, op. cit., (bilješka 16), pp. 297–298. Po našem mišljenju, nezavisno od pitanja prirode tih obaveza s obzirom na formu instrumenta u kojem su prihvaćene, pažljiva pravna analiza toga problema tražila bi ocjenu suglasnosti tih prava i dužnosti pojedinačno s imperativnim pravilima općeg međunarodnog prava (jus cogens) i to kako onima koja su bila na snazi u toku drugog svjetskog rata, tako i onim koja su nastala kasnije.

To su također i završni akti nekih diplomatskih konferencija, među kojima i Završni akt Ženevske konferencije o ponovnom uspostavljanju mira u Indokini od 21. srpnja 1954.

Pisci spominju i *gentlemen's agreement* postignut u Londonu 1946. o raspodjeli mjesta nestalih članova u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda.

I na kraju, pažnju nauke na ovu vrstu sporazuma posebno je skrenuo Završni akt Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi iz Helsinkija od 1. kolovoza 1975. Radi se o opsežnom pismenom međunarodnom instrumentu, postignutom konsensusom nakon intenzivnih diplomatskih pregovora od skoro dvije godine, koji su svečano potpisali šefovi država i vlada te „rukovodećih političkih partija” svih trideset i pet država sudionica. Međutim, u tekstu toga akta bilo je izričito navedeno da „... nije podložan registriranju prema članu 102. Povelje Ujedinjenih naroda”, a nakon njegova potpisivanja ni jedna ga država sudionica nije podvrgla postupku ratifikacije. Dakle, postignut je konsensus da ovaj opširni međunarodni instrument od velikog političkog značenja ne bude međunarodni ugovor.

Zajednička osobina svih izjava i akata ove vrste jest da potječu od državnih organa čije izjave nesumnjivo obavezuju po međunarodnom pravu njihove zemlje ako se iz analize njihovih tekstova i drugih okolnosti može ustanoviti namjera pravnog obavezivanja. S druge strane, akti te vrste nisu se sklapali u obliku međunarodnih ugovora, nisu podvrgavani postupku ratifikacije niti su registrirani u Sekretarijatu Ujedinjenih nacija.

Uz sve ove primjere političkih sporazuma važnog značenja, koji izražavaju zajednička načela, ciljeve ili političku akciju, daleko smo od tvrdnje da svaka zajednička izjava dvojice ili više odgovornih državnika ima jednaku vrijednost. Poput ugovornih propisa lišenih pravnog značenja, i u izjavama i aktima te vrste nalazimo izražene obične želje, propagandne izjave, čak i bez većeg političkog značenja, ili konstataciju prolazne suglasnosti politika bez ikakve namjere obavezivanja ili usaglašavanja. Navodi takve vrste u takvim aktima bez sumnje su i brojniji negli u formalnim ugovorima.

Međutim, ako se u tekstu takvog instrumenta može ustanoviti precizno izražena namjera obavezivanja, pitanje je da li se on može smatrati „pravno neobavezujućim ugovorom”, gdje bi takve obaveze imale moralno i političko, ali ne i pravno značenje. I pitanje je kakva je uopće suština i domašaj tih moralnih i političkih obaveza i obećanja.

U nauci zaista ima pisaca koji priznaju takvu vrstu sporazuma. Lord McNair spominje sporazume koje stranke smatraju moralno i politički obaveznim, ali koji ne stvaraju pravne obaveze među državama. Kao primjer navodi Atlantsku povelju.²⁹ Juraj Andrassy se priklanja tome mišljenju kad navodi da *gentlemen's agreement* „... nije ugovor (dapače, nije niti ugovor među podređenim organima, tzv. administrativni ugovor), nego sporazum između bilo kojih organa država (ministara, poslanika, delegata), koji ga ne smatraju obaveznim po međunarodnom pravu, ali ga namjeravaju izvršiti pa ga doista izvršuju.” On tome dodaje da *gentlemen's agreement* počiva na međunarodnom moralu i konvencionalnom osjećanju zajedništva u diplomaciji.³⁰ To gledište uglavnom izražava i Charles Rousseau.³¹

Fritz Münch ima ponešto umjereniji stav. Nakon analize niza takvih sporazuma iz prakse, on postavlja pitanje „... nemaju li neobavezujući ugovori – neobavezujući osim što su pokriveni načelom *estoppel* za vrijeme dok ih se pridržavaju obadvije ili sve stranke – ipak neke pravne posljedice.” U vezi s time on zaključuje: „Sporazumi državnih organa

²⁹ Cf., Lord McNair: *The Law of Treaties*, Oxford 1961, p. 6.

³⁰ Juraj Andrassy, op. cit. (bilješka 20, str. 320).

³¹ Charles Rousseau: op. cit. (bilješka 20), tome I, p. 72.

ili obavezuju države, ili su potpuno pravno neobavezni.” U zadnjem slučaju nikakva pravna sankcija ne smije uslijediti na njihovo kršenje; posebno su nedopustive represalije jer one mogu uslijediti jedino nakon povrede pravne obaveze. Međutim, dopuštena je svaka politička akcija kojom se ne krši međunarodno pravo. Iznad svega, suprotna stranka toga sporazuma neće ga se više pridržavati, i taj *modus vivendi* nekontraktualnog tipa time će se ugasiti.³²

Oscar Schachter se potrudio da rasvijetli sve implikacije tih sporazuma. Po njegovu mišljenju, možda bi bilo moguće općenito se složiti da neobavezujući sporazumi, ma koliko ih stranke ozbiljno uzimale, ne angažiraju pravnu odgovornost. To znači da njihovo nepoštivanje ne bi moglo biti osnova za zahtjev za naknadu štete ili z sudski postupak. Ali to je nešto drugo od tvrdnje da se ti sporazumi ne moraju poštivati ili da su njegove stranke slobodne da djeluju kao da ti sporazumi uopće ne postoje. Moguće je i razumno zaključiti, po njegovu mišljenju, da države mogu smatrati neobaveznu uglavu (*a nonbinding undertaking*) kao važeću (*as controlling*), čak iako odbijaju pravnu odgovornost ili sankcije.

On dalje navodi da bi se moglo zauzeti stajalište da su neobavezni međunarodni sporazumi isto što i kontrakti koje svaka stranka može okončati po želji te da bi svaka njihova povreda prije okončanja proizvodila pravnu odgovornost za nadoknadu. „Međutim, ovaj teoretski stav ne nalazi uporišta u praksi država i njihovim izraženim stavovima”.³³

Oscar Schachter, međutim, ističe da ti sporazumi ipak ne ostaju bilo bez kakvih pravnih posljedica. U slučaju kad vlada neke zemlje, u provođenju nekog neobaveznog sporazuma, poduzme neku akciju kojom se stvori nova situacija, pitanje je da li bi neka druga vlada, stranka toga sporazuma, bila spriječena u osporavanju punopravnosti toga ponašanja ili punopravnosti tako stvorene situacije. On zaključuje da bi nadležan organ mogao osnovano zaključiti da je vlada koja osporava tu situaciju podložna pravilu *estoppel*, s obzirom na postojanje toga sporazuma i povjerenja stranaka u njega”.³⁴

Drugim riječima, na temelju načela *estoppel*, koje je opće načelo prava pa time i pravilo međunarodnog prava, makar stranke takvog „neobaveznog sporazuma” u svojim međusobnim odnosima ne mogu isticati protivpravnost ponašanje u njegovu izvršenju a novonastale objektivne situacije tim putem postaju pravno zasnovane. Međutim, neizvršavanje ili kršenje obaveza iz takvog sporazuma ne proizvodi odgovornost i ne daje pravnu osnovu za naknadu štete.

Ovaj pisac, na kraju svoje rasprave, pokušava rasvijetliti prirodu dužnosti koje proizlaze iz tih „neobaveznih sporazuma” sve dok oni traju: „... Ne postoji *a priori* razlog za pretpostavku da su ti sporazumi iluzorni zbog toga što nisu pravne naravi. Minimiziranje njihove vrijednosti bilo bi isto što i stara poslovice da je 'najbolje neprijatelj dobrog'.” Razumnije je priznati da se neobavezni sporazumi mogu dokidati (*may be attainable*), dok to za obavezne ugovore ne vrijedi, te nastojati izvršavati moralne i političke dužnosti koje iz njih proizlaze kad one služe ciljevima koje cijenimo”.³⁵ Pri tome je imao u vidu, kako je naveo u bilješci, izvršenje helsinškog Završnog akta, posebno njegove „treće košare”.

Ovaj pisac, u pravnički briljantnoj analizi, dakle ne isključuje pravne posljedice iz ponašanja i u vezi sa situacijama koje nastaju izvršenjem tih sporazuma. Njega jedino sprečava da obavezama preuzetim takvim sporazumima prizna puni pravni učinak, postojanje namjere stranaka da ne sklope ugovornu obavezu. I kako smo vidjeli, on u

³² Op. cit. (bilješka 28), p. 11.

³³ Op. cit. (bilješka 16), p. 300.

³⁴ Ibid., p. 301.

³⁵ Ibid., p. 304.

svojoj analizi nastoji da odvoji doktrinarne implikacije od prakse država koja je za njega odlučujuća.

Međutim, čak se i time sve pravne implikacije tih navodnih „neobaveznih sporazuma” ne iscrpljuju. Uzmimo kao primjer *gentlemen's agreement* sklopljen u Londonu 1946. o raspodjeli mjesta u Vijeću sigurnosti. On je bio postignut u povodu primjene člana 23, točka 2. Povelje Ujedinjenih naroda iz 1945. Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969, koja u tome pogledu izražava običajno pravilo, u svome članu 31. predviđa da će se prilikom tumačenja ugovora, zajedno s njegovim kontekstom, voditi računa: „a) o svakom kasnijem sporazumu između stranaka o tumačenju ugovora ili primjeni njegovih odredaba;” te „b) o svakoj kasnijoj praksi u vezi s primjenom ugovora kojom je postignut sporazum između stranaka o tumačenju ugovora; ...”

Ovdje nije mjesto da dokazujemo jesu li se u konkretnom slučaju svi ti uvjeti bili ispunili. Ali, neki politički „neugovorni” sporazum postignut u povodu već sklopljenog ugovora ulazi u kategoriju „svakog kasnijeg sporazuma”, a i praksa koja u njegovu izvršenju slijedi može biti pravno relevantna za njegovo tumačenje.

Čak štoviše, takav politički sporazum, ako je suprotan prvobitnom ugovoru, može biti običajna osnova njegove neformalne revizije. Ako nakon takvog političkog sporazuma uslijedi stalna, jednoobrazna i kontinuirana praksa između svih ugovornih stranaka bez izuzetka i ako stranke steknu svijest o pravnoj obaveznosti te prakse (*opinio juris*), nastaje novo partikularno običajno pravilo između ugovornih stranaka kojim se dokida ili izmjenjuje ranije ugovorno pravilo. Ipak, pri tome taj politički sporazum nije *ab initio* pravno obavezan, osim ako imamo dokaza da je to bila namjera stranaka.

Na slične načine, i kad se ne oslanja na neki postojeći ugovor, politički sporazum može biti pod navedenim uvjetima osnova za nastanak partikularnog običajnog pravila među njegovim strankama.

Još dalekosežniji može biti utjecaj političkih deklaracija i sporazuma na razvoj općeg međunarodnog prava običajne prirode. Istina je da je Atlantska povelja iz 1941. bila politička deklaracija koja je afirmirala neka zajednička politička načela antifašističke koalicije. Među tim načelima nalazilo se ono o samoodređenju svih naroda koje je potom u Povelji Ujedinjenih naroda iz 1945. dobilo i svoju pravnu potvrdu. U tome smislu usudujemo se reći da je Atlantska povelja kao politički dokument imala dalekosežnije značenje za kasniji razvoj općeg međunarodnog prava nego da je načelo samoodređenja bilo stipulirano u formalnom dvostranom ugovoru između Britanije i Sjedinjenih Država. Tada bi dvije ugovornice mogle tvrditi da ih ono pravno obavezuje samo u njihovom međusobnom ugovornom odnosu.

Deklaracija o načelima iz helsinškog Završnog akta sadrži deset načela općeg međunarodnog prava koja se skoro sva nalaze i u Povelji Ujedinjenih naroda, a razrađena su u Deklaraciji sedam načela Generalne skupštine iz 1970. Tvrdnja da sva ta načela nemaju pravno značenje i da njihovo kršenje ne proizvodi pravne posljedice zbog neugovorne forme Helsinškog akta pravnički je neodrživa.³⁶ To bi značilo da su države potpisnice sklapanjem toga akta zbog njegove forme odrekle tim načelima domašaj pravila općeg međunarodnog prava. Ispravnije je stajalište da je Deklaracija iz Završnog akta autentično i autoritativno tumačenje, za evropske prilike, tih načela iz općeg međunarodnog prava. Ali to znači da to autentično tumačenje proizvodi pravne posljedice i da kršenje tih načela povlači međunarodnu odgovornost.

U tome smislu političke izjave i akti mogu u razvoju općeg običajnog međunarodnog prava imati funkciju sličnu onoj nekih rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih naroda. U običajnom procesu na temelju tih akata, pored izražene namjere stranaka,

³⁶ Ipak, upravo takvo mišljenje iznosi Klaus Blech: Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozess. Bemerkung zu allgemeine Aspekten der Konferenz, Europa Archiv, 25. November 1975, S. 686–687; Die Prinzipien-Erklärung der KSZE-Schlussakte, Europa Archiv, 25. April 1976, S. 260.

važna je praksa u njihovu izvršenju te nastanak subjektivnog elementa običajnog pravila — *opinio juris*.

Uz sve navedeno, postojeće pisano pravo koje se odnosi na međunarodne ugovore po našem mišljenju uopće ne pruža uporište za tvrdnju o postojanju *gentlemen's agreements* i drugih vrsta političkih sporazuma kojima bi neugovorna forma bila dovoljan dokaz da ne sadrže nikakva subjektivna prava i dužnosti stranaka po međunarodnom pravu.

Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. uopće ne spominje takvu vrstu „neobaveznih ugovora”. Za nju je ugovor svaki međunarodni sporazum „... na koji se primjenjuje međunarodno pravo”, bilo da je utjelovljen u jednoj ispravi, ili dvije, ili više isprava međusobno povezanih, i bez obzira na njegov poseban naziv (član 2, točka 1a Konvencije). Tekst Konvencije izričito ne ističe ni namjeru stranaka da stvore međusobna prava i obaveze kao bitan element ugovora. A isticanje toga elementa namjere moglo bi se uzeti kao kriterij za razlikovanje istinskih ugovora od sporazuma nepravne prirode. Istina je da je Komisija za međunarodno pravo u svome komentaru na definiciju ugovora istakla da je namjera implicirana u formulaciji „na koji se primjenjuje međunarodno pravo”. Ali prijedlozi vlada Australije i Austrije u pripremanju diplomatske konferencije o uključivanju namjere u definiciju ugovora — kako bi se isključili neformalni sporazumi u pogledu kojih ne postoji namjera stranaka da stvore prava i obaveze³⁷ — na samoj konferenciji nisu usvojeni.

U toku rada Komisije za međunarodno pravo u izradi nacrtu propisa o pravu ugovora, neki izvjestioci su element namjere uključivali u definiciju ugovora. Među njima su bili Sir Hersch Lauterpacht, Sir Gerald Fitzmaurice, pa u prvobitnom prijedlogu i zadnji izvijestilac Sir Humphrey Waldock.

Međutim, prilikom pripremanja nacrtu definicije ugovora jedino se Sir Hersch Lauterpacht opširnije pozabavio međunarodnim instrumentima koji su po svojoj prirodi prije političke izjave nego što bi propisivali prava i dužnosti. Njegov komentar sadrži obilje podataka iz prakse i vjerojatno je do danas najdragocjeniji doprinos nauci o tome problemu. Ali mada on priznaje postojanje takvih akata bez pravnog domašaja, i mada je u svoju definiciju ugovora unio element namjere stranaka kako bi se takvi sporazumi eliminirali iz pojma ugovora, on iznosi veoma pažljivo odmjerene kriterije za njihovo raspoznavanje:

„U svim tim slučajevima, oblik dat nekom instrumentu nije odlučujući za određivanje njegovog pravnog karaktera kao ugovora. U slučaju spora o tom problemu mora se na adekvatan način postaviti pitanje sudskog odlučivanja — da li je postojala namjera da instrument u pitanju zaista stvori prava i obaveze među strankama, ma kakav bio njegov oblik, i da se kao takav svrsta u kategoriju ugovora. Okolnost da su ga jedna ili više stranaka registrirale u Ujedinjenim narodima nije odlučujuća za određenje tog pitanja, mada činjenica njegove registracije kao rezultat zajedničke akcije stranaka pruža jaku pretpostavku u tome pravcu”.³⁸

I D. P. O'Connell, koji se također veoma opširno bavio pojmom ugovora, dolazi do zaključka: „Ne postoji općeniti kamen mudrosti da bi se odredilo što je ugovor. Sve ovisi o analizi instrumenta u pitanju, da li je njegov namjeravani cilj bio od pravnog značaja, da li upotrijebljeni jezik upućuje na pravnu namjeru i da li su potpisnici djelovali na način i u skladu sa stajalištem da su namjeravali da stvore obavezu različitu od pukog pristanka na neki *ad hoc* politički cilj.”³⁹

³⁷ Cf., Yearbook of the International Law Commission 1966, vol. II, pp. 187-189.

³⁸ Yearbook of the International Law Commission 1953, vol. II, pp. 96-98.

³⁹ D. P. O'Connell: International Law, Volume One, London 1965, p. 223.

Ovi nam argumenti daju osnove za zaključak da je međunarodna praksa uvijek bogatija od krutih pravnih pravila i kriterija koji iz njih proizlaze te da se nekom instrumentu koji nema vanjske oznake ugovora, koji nije ratificiran i registriran u Ujedinjenim narodima ne može *a priori* odreći karakter ugovora. Stoga je istraživanje namjera stranaka u njegovu tekstu i istraživanje okolnosti pod kojima je sklopljen važnije od njegovih vanjskih obilježja. Jer, kako smo vidjeli, i formalno besprijekorni ugovori mogu u cjelini ili u dijelovima sadržavati prazne odredbe.

Međutim, naši zaključci idu i dalje od toga. I u međunarodnim instrumentima kod kojih je namjera stranaka bila očita da ne uglavljaju ugovorne obaveze mogu biti propisane jasne i precizne odredbe na određeno ponašanje ili se mogu propisivati konkretna prava i dužnosti stranaka. Tu imamo u vidu subjektivna prava i dužnosti stranaka dakle nezavisno od utjecaja tih instrumenata na običajni proces. Možemo li uvijek tvrditi da se radi samo o moralnim i političkim obavezama čije neizvršenje ne bi povlačilo pravnu odgovornost i dužnost naknade štete? Financijske obaveze i one kod kojih bi zbog neizvršenja za jednu stranku nastupilo neosnovano obogaćenje, a za drugu materijalna šteta, po našem mišljenju nisu samo moralne i političke, nego istinske pravne obaveze.

Tako je i naša analiza helsinškog Završnog akta na drugom mjestu dovela do zaključka da su države potpisnice preuzele subjektivnu pravnu obavezu da će se „uzdržavati od svakog zahtjeva ili čina prisvajanja ili uzurpacije dijela ili čitave teritorije bilo koje države sudionice”.⁴⁰ Na taj način tim aktom pravno je potvrđen teritorijalni *status quo* u Evropi, mada su njegove potpisnice konsensusom prihvatile i u njegov tekst unijele propis da on nema karakter ugovora.

Prije nego što dođemo do konačnih zaključaka, smatramo se dužnim da se osvrnemo na gledište Hansa Kelsena koje na prvi pogled izgleda slično našem, ali je u suštini veoma različito. Kelsen *a priori* odbacuje podjelu između pravnih i političkih ugovora, koja se po njemu zasniva na gledištu da se politički instrumenti, za razliku od pravnih, tumače prema političkim, a ne pravnim načelima. On u tome pogledu ističe: „Ugovor, čak kad je sklopljen zbog političkih ciljeva, uvijek je pravni instrument i može se tumačiti jedino prema pravnim načelima. Tumačiti neki ugovor prema političkim načelima znači tumačiti ga prema njegovom političkom cilju, to jest prema namjerama ugovornih stranaka. Ali tu se radi o pravnom tumačenju – jednoj od pravnih metoda tumačenja pravnog instrumenta.”⁴¹

Bilo bi nerazumno tvrditi da postoje „pravni” ugovori sklopljeni bez političkih ciljeva. Ali mogu postojati jednostrane, dvostrane ili višestranе izjave ili instrumenti odgovornih državnika, čija namjera nije da stvaraju prava i dužnosti po međunarodnom pravu.

Dakle, sve što smo naveli nema za osnovu da dokaže da politički sporazumi, kod kojih je namjera stranaka očita da ne preuzimaju pravne obaveze, nisu uopće mogući. Međunarodni život i međunarodna praksa toliko su prebogati da gotovo ništa nije nemoguće.

Međutim, takve političke sporazume treba uzimati kao izuzetak u međunarodnoj praksi, a ne kao neku posebnu i sasvim odvojenu kategoriju od pravih ugovora i drugih pravnoobavezujućih instrumenata. U tome smislu ni za jedan međunarodni instrument ne može se *a priori* tvrditi da je, bez obzira na njegov sadržaj, lišen svake pravne vrijednosti, kao što se ne može *a priori* ustvrditi da u nekom instrumentu koji nosi oblike međunarodnog ugovora sve što je sadržano predstavlja izvor prava i dužnosti po

⁴⁰ Cf., V. Đ. Degan: Međunarodno pravo i međunarodna sigurnost, pravni domašaj helsinškog Završnog akta, Sarajevo 1982, str. 122–126, 148.

⁴¹ Hans Kelsen: Principles of International Law, New York 1956, p. 320.

međunarodnom pravu.

I na kraju, za jednostrane, dvostrane i višestranne instrumente država koji nemaju obilježja ugovora, ali sadrže subjektivna prava i dužnosti stranaka, primjenjuju se pravila općeg međunarodnog prava koja vrijede za sve pravne poslove, pa tako i za ugovore. Oni su ništavi ako su u momentu donošenja bili u sukobu s nekim imperativnim pravilom općeg međunarodnog prava, a mogu i naknadno postati ništavi ako se stvori takvo novo pravilo. Oni mogu biti ništavi i zbog mana pri očitovanju volje, poput bludnje, prijevare, korupcije te apsolutne ili relativne prisile.

S u m m a r y

Prof. dr Vladimir - Djuro Degan: Political Declarations and Agreements of States as a Source of Legal Obligations

The Helsinki Final Act of 1975 revived the discussions on the „nonbinding agreements” in international practice. Many authors see in the so-called „gentlemen’s agreements” a distinct category, that is, agreements that are considered not to be legally binding simply because they are not concluded in the form of a treaty. To such written instruments should be added various joint bilateral and multilateral declarations by heads of State and Government and by other persons authorized to create legal obligations on behalf of their respective Governments.

This issue is not basically different from that of the legal scope of unilateral acts of States. Of great importance in this respect are the conclusions of the Hague Court contained in its Judgement of 1975 concerning Nuclear Tests, especially the binding force attributed to public communications and statements, both oral and written, made by the President of the French Republic.

As regards bilateral and multilateral instruments of a political character, it must be kept in mind that there is not any sharp distinction in practice between these and formal treaties. Essential to all such instruments is not their form, but the intent of the parties to create legal obligations. In this respect many formal treaties, even of the highest political importance, such as the Covenant of the League of Nations and the U. N. Charter, contain clauses which are empty declarations of intent, or are potential obligations whose performance depends on future agreements by parties or on decisions by political organs of international organizations, which are never made.

Unlike international acts whose nature is not clear, there are some written instruments for which the parties thereto explicitly state that they do not constitute formal treaties, as was the case with the Helsinki Final Act. Are such instruments void of any legal obligations for the sole reason of not being drawn up in the form of treaties? However, the principle of estoppel is applicable to the performance by the parties of obligations stemming therefrom, before being revoked. But if some financial obligations result for the parties from such instruments, or if non-compliance by one party creates unjust enrichment to it and material damage to others, it is not possible to consider the obligations stemming therefrom to be solely of a moral and political and not also of a legal character.

The author’s conclusion is that „gentlemen’s agreements”, void of any legal implications for the parties, are possible in international practice, but merely as an exception rather than a specific category of „nonbinding” agreements. No instrument is a priori void of legal character simply because of the form in which it is drawn up, just as all that is stipulated in a formal treaty does not create legal obligations for the parties. Therefore, the content of every written or informal international instrument should be analyzed with a view to ascertaining the intent of the parties to create legal obligations.

The general conclusion of the Hague Court in its 1975 Judgement that the question of form „is not a domain in which international law imposes any special and strict requirements”, relates equally to bilateral and multilateral statements and instruments, and to unilateral acts of State.