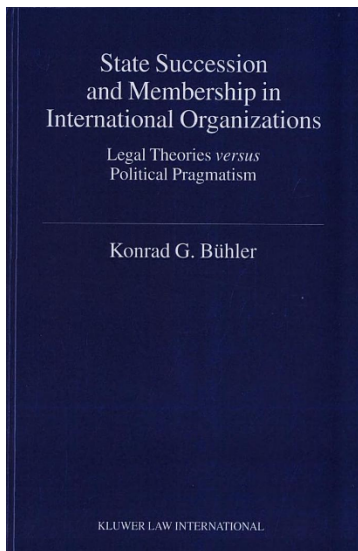


ПРИКАЗ КЊИГЕ „СУКЦЕСИЈА ДРЖАВА И ЧЛАНСТВО У МЕЂУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИЈАМА“, КОНРАДА БИЛЕРА*

Младен Р. Тишма**

Министарство одбране Републике Србије, Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*



State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism, Konrad G. Bühler, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague / London / Boston, 2001, 351 стр., тврд повез

Проблематика идентитета, континуитета и сукцесије државе као субјекта права засигурно представља једно од најкомпликованијих питања међународног, али и унутрашњег права. Вероватно основни проблем неразумевања ових појава као различитих категорија, које могу имати сличне, али ипак различите правне последице, потиче из погрешне аналогije са сукцесијом физичких лица, односно наследним правом, као граном унутрашњег права и грађанскоправном дисциплином. Томе додатно придонosi терминолошка конфузија која има одлике хаоса и, свакако, политичка пракса, посебно најмоћнијих земаља, која своје циљеве поставља испред било каквог права, посебно међународног.

Недавни пропали референдум о независности Шкотске и проблем статуса „крњег“ Уједињеног Краљевства у међународним односима након осамостаљења Шкотске поново је вратио ова питања у фокус међународноправне мисли. Како би обезбедила „крњој“ Британији континуитет на унутрашњем и међународном плану, за случај да је шкотски референдум успео, влада у Лондону припремила је и обимну студију о последицама независности Шкотске, у којем је централно питање управо доказивање истоветности Уједињеног Краљевства насталог законима о унији Енглеске и Шкотске из 1707. године и Британије, заправо Енглеске са Велсом и Северне Ирске, без Шкотске.¹

* Гледишта и ставови изложени у раду ни на који начин не одражавају званичну политику или ставове Министарства одбране Републике Србије и Владе Републике Србије.

** Аутор је спољни сарадник часописа *Војно дело* и самостални истраживач.

¹ Видети: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79417/Scotland_analysis_Devolution_and_the_implications_of_Scottish_Independan..._1_.pdf [посећено: 20. мај 2015]. Сличне извештаје припремали су и надлежни одбори Вестминстерског парламента.

Ипак, иако је тема идентитета и континуитета, односно сукцесије, присутна веома су ретки радови који покушавају дати шири поглед на проблем и извести неке опште законитости.

Када је реч о нашој земљи, оспоравање континуитета модерне српске државности постављало се и превише често. Стварање Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца 1. децембра 1918. године и његов однос са предратном Краљевином Србијом,² долазак комуниста на власт и њихова тежња да *damnatio memoriae* „прекрије” све што није имало везе са њима³, уз истовремени међународноправни континуитет Федеративне Народне Републике Југославије са Краљевином Југославијом,⁴ разбијање Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у крвавом грађанском рату и неуспели покушај консолидације преосталог дела земље кроз његову реорганизацију у виду Савезне Републике Југославије,⁵ пријем у чланство ОУН,⁶ осамостаљење Црне Горе и Република Србија која наставља међународноправни субјективитет државне заједнице Србије и Црне Горе⁷ кључни су догађаји када је реч о међународноправним аспектима државног (дис)континуитета. Унутрашње правних и политичких има много више. После сваких избора „добијемо” и нешто „по први пут у историји”.⁸

Ипак, наша, посебно послератна наука међународног јавног права држала се приступа овом проблему који, по правилу, није прелазио границе конкретног. Од обимних студија на ту тему може се навести књига Александра Ђорђевића⁹ који ова питања поједностављено третира као облике сукцесије држава, односно не увиђа разлику између тог института и института континуитета, и са њим повезане установе међународноправног идентитета државе, а друга је докторска дисертација Стевана Ђорђевића,¹⁰ каснијег професора међународног јавног права, која је одбрањена на београдском Правном факултету 1963. године пред комисијом коју су чинили Милан Бартош, великан домаће науке међународног јавног права, иначе и пуковник ЈНА, Милош Радојковић, стручњак за ратно право и Милан Марковић. Ка-

² Видети: Уговор о миру са Аустријом (Сен-Жерменски споразум), Уговор о миру између савезничких и удружених сила и Немачке (Версајски уговор) од 28. јуна 1919. године („Службене новине КСХС”, бр. 119а/1920 и 224-XXX/1922).

³ Занимљиво је да је таква намера, бар када је реч о правном поретку, постојала само код совјетских и југословенских комуниста.

⁴ Видети: Споразум Националног комитета ослобођења Југославије и краљевске југословенске владе од 1. новембра 1944. (Београдски споразум Тито–Шубашић).

⁵ Видети: алинеју другу преамбуле Устава Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ”, бр. 1/1992, 34/1992 и 29/2000).

⁶ Резолуција А/RES/55/12 Генералне скупштине ОУН о пријему СРЈ у чланство УН од 1. новембра 2000. године.

⁷ Видети члан 60. став 4. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ”, бр. 1/2003 и 26/2005)

⁸ У том смислу је и Марковићева опаска да из таквог односа према прошлости „испада да” Срби „уопште немају историју”. Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед”, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 5-46.

⁹ Aleksandar Đorđević, *Sukcesija država i praksa Jugoslavije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1965.

¹⁰ Stevan V. Đorđević, *O kontinuitetu država: s posebnim osvrtom na međunarodnopravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRJ*, Naučna knjiga, Beograd, 1967.

да је реч о проблему статуса СР Југославије од обимнијих дела може се поменути зборник радова који је 2000. године објавио Институт за међународну политику и привреду из Београда.¹¹

Управо због тога, одлучили смо да дамо приказ студије посвећене установама сукцесије држава у међународном праву и међународноправног континуитета. Иако је студија Конрада Г. Билера (*Konrad G. Bühler*), бившег асистента и предавача у Институту за међународно јавно право бечког универзитета и каснијег правног саветника у аустријском Савезном министарству за иностране послове, ограничена већ самим насловом на третирање овог проблема само у вези са чланством у међународним организацијама, примењени приступ аутора омогућио је овом делу квалитет референтног наслова који даје један општи преглед развоја ових установа у међународним односима након Другог светског рата.

Монографију „Сукцесија држава и чланство у међународним организацијама” (*State Succession and Membership in International Organizations*) са поднасловом: „Правне теорије наспрам политичког прагматизма” (*Legal Theories versus Political Pragmatism*), обима 351 стр., објавила је издавачка кућа „Клувер” (*Kluwer Law International*), а данас издавачка права има угледна холандска кућа „Мартинус Ниххоф Паблицерс” (*Martinus Nijhoff Publishers*) из Лајдена.

Као и у случају поменуте Ђорђевићеве студије, и ова књига, у основи, представља докторску дисертацију коју је Билер одбранио на бечком универзитету 1999. године. Материја је подељена у пет поглавља уз списак коришћене литературе и опремљена је индексом.

Након предговора и списка употребљених скраћеница, књига започиње кратким уводом у којем Билер објашњава значај установе сукцесије државе, њену присутност и развијеност у правној теорији, затим циљеве студије, примењене методе и структуру саме књиге.

У другом поглављу аутор даје прелиминарне опсервације у погледу постављеног проблема, пре свега из угла досадашње теорије. Ово поглавље подељено је у два одељка. Први одељак посвећен је питању сукцесије, идентитета и континуитета држава и у оквиру њега Билер разматра проблем дефинисања сукцесије држава, након чега следи кратка критичка анализа којој су подвргнуте класичне теорије идентитета и континуитета. У наставку се аутор окреће односу чланства и сукцесије, разматрајући формални поступак пријема у чланство, стицање чланства унилатералним актом, тј. изјавом воље заинтересоване државе, те стицање чланства у међународној организацији кроз сукцесију, а на основу изричите одредбе у конститутивном акту међународне организације. Аутор посебно истражује однос Бечке конвенције из 1978. године и традиционалног аксиома о немогућности сукцесије чланства у међународној организацији.

Треће поглавље бави се праксом држава и међународних организација у периоду између 1945. године, односно стварања Организације уједињених нација, и 1990. године. Приказани су случајеви Филипина који су 1946. године стекли независност од Сједињених Америчких Држава, али су, почев од 1934. године, уживали извесну „до-

¹¹ Коста Михаиловић (пр.), *Сукцесија и континуитет Савезне Републике Југославије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2000.

зу” државности, па и међународноправног субјективитета; затим случај Британске Индије, односно стицања независности 1947. године и поделе доминиона на две државе; краткотрајног уједињења Сирије и Египта у Уједињену Арапску Републику 1958. године, а затим и поновног раздвајања и новонасталог статуса Сирије као „обновљеног” субјекта међународног права; распада Федерације Мали на Републику Мали и Републику Сенегал; уједињења Тањганике и Занзибара у Танзанију 1964. године, те Северног и Јужног Вијетнама у Социјалистичку Републику Вијетнам 1976. године. Сваки од ових случајева приказан је кроз уводни део у којем су укратко објашњене околности које су довеле до промене у статусу конкретног субјекта, а затим су посебно представљене последице такве промене у погледу чланства у Организацији уједињених нација, са једне, и чланства у другим међународним организацијама, са друге стране. На крају трећег поглавља аутор анализира ове случајеве из праксе и даје неке прелиминарне оцене. При томе, издваја неколико карактеристичних случајева – стицање суверенитета ентитета који већ ужива статус члана у међународној организацији, поделу државе чланице на две државе, уједињење две државе чланице у једну које се јавља у облику уједињења (на равноправној основи) и присаједињења једне државе другој и, коначно, дисолуцију савеза две раније државе чланице.

Предмет наредног поглавља је пракса након 1990. године. Овим делом студије обухваћени су случај уједињења две јеменске државе у Републику Јемен током 1990. године, присаједињење Немачке Демократске Републике Савезној Републици Немачкој исте године, распад Совјетског Савеза, трагични случај Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и статус Савезне Републике Југославије у међународним организацијама, и подела Чехословачке на две државе 1993. године. Када је реч о распаду Совјетског Савеза, као посебне целине, аутор је третирао питање континуитета Руске Федерације са СССР-ом, положај Белорусије и Украјине након стицања независности, будући да су ове две савезне републике бившег СССР-а поседовале ограничени међународноправни субјективитет у оквиру којег су, као оснивачи, примљене у пуноправно чланство Организације уједињених нација, те случај три прибалтичке републике – Литваније, Летоније и Естоније које су избијањем револуције прогласиле независност од царске Русије, да би 1940. године биле поново присаједињене Совјетском Савезу у статусу савезних република. Када је реч о присаједињењу источне немачке државе западној, случај чланства бивше НДР у међународној организацији за космичке комуникације „*Интерспутник*”¹² које је након 3. октобра 1990. године прагматично наставила Савезна Република Немачка, одличан је пример, како практични интереси односе превагу над „принципијелним” стајалиштима истих тих влада. У датом примеру сателитске везе биле су битније од правног става уједињене Немачке да је бивша НДР престала да постоји, а тиме и сва њена права и обавезе.

Наравно, за нас је најинтересантнији одељак посвећен односу две бивше Југославије – СФРЈ и СРЈ. Шести одељак четврте главе ове студије који, судећи према наслову, треба да да одговор на питање да ли у случају СФРЈ и СРЈ постоји идентитет, односно континуитет или сукцесија државе, састоји се од шест одсека од којих три, такође, имају сложену структуру. Аутор прво даје веома кратак, па тиме неизбе-

¹² Више о овој организацији на: <http://www.intersputnik.com/>

жно и површан увод о процесу „дисолуције“ Југославије. Изузев квалификације Срба у Хрватској, као мањине која је дата само из угла процената, а не историјских догађаја који су довели до такве статистике и правних регула (што би онда морало да захтева анализу и квалификацију одредаба различитих аката, почев од свечане изјаве Хрватског сабора из 1867. године,¹³ па све до члана 1. став 2. Устава СР Хрватске из 1974. године, али и преамбуле Устава Републике Хрватске из 1990. године¹⁴), као и неспретно срочене формулације о српским сељацима и хрватском племству,¹⁵ може се рећи да је наведени приказ коректан и објективан. У наставку, аутор се бави тврдњом СРЈ да наставља правну личност СФРЈ. Овде би се могло аутору замерити да приказ става СРЈ о Србији (и Црној Гори) као нуклеусу Југославије није довољно елаборирао,¹⁶ будући да су, ако не за тадашње политичко руководство земље, онда за народ управо ти историјски аспекти били пресудни за тезу о континуитету. Истини за вољу, Билер у фусноти 1005. даје преглед референци које се баве овим питањем.

Аутор се даље бави чланским статусом у Организацији уједињених нација и правним дејствима аката донетих у вези са тим, пре свега Резолуцијом Савета безбедности, број 777, и Резолуцијом Генералне скупштине ОУН, број 47/1, а затим и понашањем осталих држава чланица и мишљењем правне службе Секретаријата ОУН. Ситуација је детаљно представљена читаоцу.

Пракса других међународних организација, како се може видети из наставка књиге, била је разнолика и кретала се од гашења чланства по основу престанка СФРЈ, до изричитог настављања чланства од стране СРЈ. И овај део књиге одликује велики број референци.

Иако није непосредно везано уз наслов књиге, али је нераскидиво значајна за правилно разумевање *sui generis* положаја Југославије, књигом је учињен и додатни напор ка томе кроз покушај да се сажето прикаже и пракса других држава у билатералним уговорним односима са СРЈ. Посебно место имају одредбе уговора СРЈ са Републиком Хрватском¹⁷ и Републиком Македонијом¹⁸ о нормализацији ме-

¹³ Релевантна оперативна клаузула гласила је: „Sabor Trojedne kraljevine izjavljuje svečano, da Trojedna kraljevina priznaje narod srbski, koji u njoj stanuje, kao sa narodom hrvatskim istovjetan i ravnopravan”.

¹⁴ Наиме, у алинеји трећој Изворишних основа Устава Републике Хрватске („Народне новине”, број 56/1990) *in fine* пише да: „Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika *inih naroda i manjina*, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana” (курзив додат).

¹⁵ Фн. 816. књиге.

¹⁶ У том смислу одличну аргументацију, уз низ референци, дао је Апелациони суд САД за девети округ у случају *Иванчевић против Артуковића*, где је, *inter alia*, указано да: „Serbia was the nucleus around and to which the other countries would and did adhere in a united nation [...] The uncontrovertible fact before us is that a national union of the South Slav peoples was effected with Serbia as the nucleus. Serbia took an active part in the transitions which we have sketched; the King of Serbia continued as King of the union; Belgrade remained as the capital; the rights guaranteed by the Serbian Constitution were proclaimed as the rights of every person within the union; the foreign legations and war missions of the Kingdom of Serbia were authorized to act for the union. Both the United States and Yugoslavia acted and have continued to act in accord with the theory that the entity as it existed after the union was the political successor of the original Serbia with international political compacts continuing.” *Ivancevic, Consul General of Yugoslavia v. Artukovic. Ware, United States Marshal v. Artukovic, 211 F.2d 565 (9th Cir. 1954).*

¹⁷ Видети: Споразум нормализацији односа између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 5/1996), члан 5. став 1.

ђусобних односа, односно заједничка изјава Милошевића и Изетбеговића, а које се тичу питања континуитета. Иако је понашање поменутих држава, чему се доследно придруживала и Република Словенија,¹⁹ обесмислило поменуте одредбе, не можемо се сложити са тумачењем аутора да су оне „историјско-политичке изјаве без икаквог правног дејства”²⁰ будући да би се на тај начин обесмислиле одредбе члана 31, а у вези са њим и члана 32. Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године,²¹ односно *in ultima linea* члана 26. исте конвенције којим је постулирано основно начело права међународних уговора – *pacta sunt servanda*.

Следећи одељак бави се резеновањем Међународног суда²² у предмету тзв. Републике Босне и Херцеговине²³ против Савезне Републике Југославије за кршење Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида. Аутор, заправо, одлично илуструје одсуство било каквог правног мишљења Суда о проблему континуитета или сукцесије СРЈ, па тиме и односа СРЈ, како према Суду, тако и према Конвенцији. Заправо. Такође, он каже да и Суд може да се води прагматизмом, подједнако добро као и политика.

На крају овог исцрпног бављења југословенским случајем, аутор критички анализира све предузете радње, акте који су из њих следили и политичке намере које су иза њих стајале, а све у покушају да да одговор на терену права на питање које је створила политика, управо се не базирајући се на право.

Овом приликом напоменућемо да у домаћој међународноправној литератури, насталој након „повратка Југославије у међународну заједницу,” није дат једнозна-

¹⁸ Видети: Споразум између Савезне Владе Савезне Републике Југославије и Владе Републике Македоније о укидању виза („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 1/1998), члан 4. став 1.

¹⁹ Понашање Републике Словеније излазило је из оквира најосновније куртоазije између држава и супротно начелу суверене једнакости држава. Достављање судских позива и других писмена, посебно у кривичним стварима, мимо државних органа СРЈ, данас РС и искључиво на словеначком језику, настало се и после закључења Уговора између Републике Србије и Републике Словеније о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 9/2011). Најновији пример је „случај” капетана у пензији Грујовића. Видети: <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Oficir-bivse-JNA-stigla-optuznica-posle-20-godina.sr.html> (приступљено: 24.5.2015)

²⁰ Стр. 216. књиге.

²¹ Видети: Бечка конвенција о уговорном праву („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми”, број 30/1972).

²² Институција коју, обично, неправилно називамо Међународним судом правде. Упор. руски аутентични текст Повеље Уједињених нација и Статута Међународног суда.

²³ Промена назива Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине извршена је противуствано, Уредбом о измјени назива Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине („Службени лист РБиХ”, број 1/1992), а затим је покушана легализација тог чина фалсификовањем уставног текста, тако што је „крње” Председништво тзв. Р. БиХ у „Службеном листу”, број 5/1993 објавило пречишћен текст Устава чије је одредбе мењало по сопственом нахођењу (видети члан 272. тог текста). Како је чак и Уставни суд Р. БиХ утврдио да тај назови пречишћени текст „Устава” није у сагласности са Уставом (видети Одлуку објављену у „Службеном листу РБиХ”, број 20/193, на стр. 476. и даље), Скупштина Р. БиХ је 1. јула 1994. године донела Закон о потврђивању уредби са законском снагом („Службени лист РБиХ”, број 13/1994) којом је, *inter alia*, потврдила и ту уредбу. Не мора се бити правник да би било јасно да закон као нижи акт од устава не може легализовати уредбу која је нижи акт и од закона, а тежи да промени *lex superior*.

чан одговор на питање да ли је Савезна Република Југославија, односно данашња Република Србија међународноправни настављач или међународноправни наследник Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Већина аутора сматра да континуитета нема и да је наша земља са становишта међународног права нова држава и сукцесор бивше СФРЈ.²⁴ Са друге стране, има мишљења и да „без обзира на злоупотребе којима је била подвргнута Југославија” државноправни континуитет Србије постоји и „протеже се од Краљевине Србије, која је колективно призната још на Берлинском конгресу 1878. године, до данашње Републике Србије”.²⁵ С обзиром на то да је Билерова теза брањена 1999. године, а да је рукопис предат у априлу 2000. године, аутор у књизи, логично, није ни могао да се бави догађајима из новембра исте године и касније.

У случају Чешке и Словачке Федеративне Републике две републике договориле су се о подели савезне државе, њене имовине, права и дужности и мирно се разишле у новогодишњој ноћи на прелазу 1992. у 1993. годину. Ипак, поједина решења примењена током поделе Чехословачке нису баш била потпуно у равни са теоријском једнообразношћу.

У петом и последњем поглављу аутор даје своје коначне закључке о овој недовољно запаженој области међународног права. Потенцијалним читаоцима оставићемо да сами сазнају резултате Билеровог истраживања. Уосталом, вредност ове књиге и није у томе да се сложите или не сложите са њеним аутором, већ у томе да њеним читањем дођете до довољног фонда података да сами изведете сопствено мишљење.

Ова књига требало би да наведе и сваког правника да размисли да ли су речи *ius prudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia* на које се често позива када постане јасно да су тек занатлије у служби политике тек пука фраза за заваривање сопствене савести и да ли би прво требало да пођу од себе када изговоре да *ignorantia iuris neminem excusat*.²⁶

Може се закључити да књига „Сукцесија држава и чланство у међународним организацијама: правне теорије насупрот политичког прагматизма” представља ретко остварење савремене науке међународног јавног права, па је топло препоручујемо читаоцима.

²⁴ Са различитом аргументацијом тако: Р. Етински, *Међународно јавно право*, Службени гласник и Правни факултет у Новом Саду, Београд, 2010, стр. 133, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет у Београду, Београд 2012, стр. 245.

²⁵ С. Аврамов, *Међународно јавно право*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд 2011, стр. 233. У прилог таквом ставу, Смиљка Аврамов *inter alia* наводи да је питање постало парадокс „утолико што су САД истовремено ултимативно захтевале да 'нова' држава призна и преузме све уговоре који су обавезивали 'стару' државу (...) и што су САД одржавале непрекинуте дипломатске односе са Београдом”.

²⁶ Читалац овог текста сигурно је до сада већ приметио да ни аутор приказа није „оперисан” од често беспотребног, али правницима из неког разлога важног разматања фразама мртвог језика.